



Universidad
unab

EVALUACIÓN DEL COMPONENTE DE PLANEACIÓN, GOBERNAZA Y CULTURA DEL PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO

CONCEPTO TÉCNICO # 67

Documento elaborado en el marco de la articulación entre la Universidad Autónoma de Bucaramanga y el Área Metropolitana de Bucaramanga para la Evaluación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.



unab

lep

Instituto de Estudios
Políticos



unab

Facultad
de Ciencias Jurídicas
y Políticas

EVALUACIÓN DEL COMPONENTE DE PLANACIÓN, GOBERNANZA Y CULTURA DEL PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO

DOCUMENTO TÉCNICO

Instituciones que gestionan y/o financian este proyecto:

Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB-
Universidad Autónoma de Bucaramanga -UNAB-

Investigadora principal:

MARÍA EUGENIA BONILLA OVALLOS
Grupo de Investigación Ciencia Política- UNAB

Co-Investigadores:

PATRICIA HELENA CALERO PARDO
Grupo de Investigación Instituciones Políticas y Opinión Pública UNAB
Contratista AMB Evaluación PIDM 2016-2026 – Líder con Componente 1. “Planeación,
Gobernanza y Cultura metropolitana”

JUAN JOSÉ RUIZ VALBUENA
Grupo de Investigación Familia Género y Conflicto UNAB

**Bucaramanga – Colombia
Junio 2026**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMB – Área Metropolitana de Bucaramanga

APE – Agencia Pública de Empleo (del SENA)

BMCV – Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos

CDMB – Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga

CODECTI – Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación de Santander

CUEES – Comité Universidad–Empresa–Estado

DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP – Departamento Nacional de Planeación

EOLO – Nombre de estaciones de monitoreo de calidad del aire del AMB

ESAP – Escuela Superior de Administración Pública

FURAG – Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión

GEL – Gobierno en Línea (denominación previa de la política de Gobierno Digital)

IMEBU – Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga

ITEP – Índice de Transparencia de Entidades Públicas

JAC – Junta de Acción Comunal

MEBUC – Policía Metropolitana de Bucaramanga

MIPG – Modelo Integrado de Planeación y Gestión

PBOT – Plan Básico de Ordenamiento Territorial

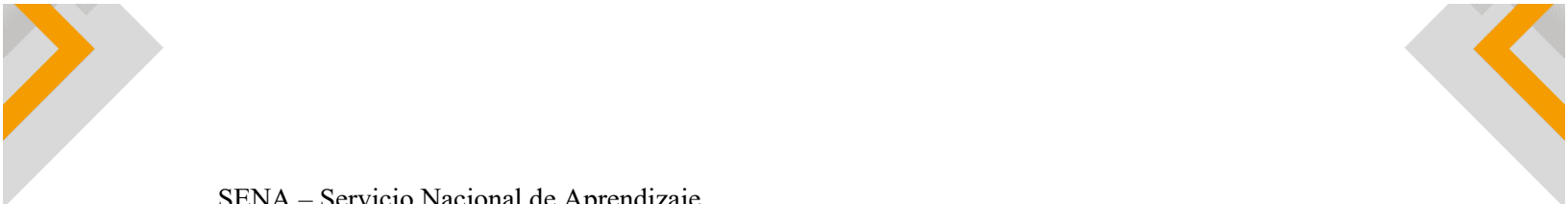
PEMOT – Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial

PETI / PETIC – Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

PIDM – Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RC – Rendición de Cuentas



SENA – Servicio Nacional de Aprendizaje

SGR – Sistema General de Regalías

SPE – Servicio Público de Empleo

SECOP II – Sistema Electrónico de Contratación Pública II

TEP – Tecnologías para el Empoderamiento y la Participación

TIC – Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

UDES – Universidad de Santander

UIS – Universidad Industrial de Santander

UNAB – Universidad Autónoma de Bucaramanga

UNIRED – Red de Instituciones de Educación, Investigación y Desarrollo del Oriente Colombiano



CONTENIDO

1	Presentación	10
2	Generalidades del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura	10
3	Modificaciones al Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura.....	16
4	Metodología.....	24
5	Hallazgos.....	38
5.1	Presentación de los hallazgos por indicador	39
5.2	5.1. Indicadores de Línea Estratégica 1 (L1). Gestión Metropolitana Armónica y Coordinada	39
5.2.1	Aclaración inicial y hallazgos sobre indicadores divididos de la L1.....	41
5.2.2	L1-1 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados para el control al transporte informal.....	42
5.2.3	L1-1 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para el control al transporte informal	44
5.2.4	L1-2 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados para gestión integral de residuos sólidos	47
5.2.5	L1-2 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para gestión integral de residuos sólidos	49
5.2.6	L1-3 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados para movilidad.....	51
5.2.7	L1-3 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para movilidad	53
5.2.8	L1-4 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados para medio ambiente	55
5.2.9	L1-4 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para medio ambiente	57
5.2.10	L1-5 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en empleo	59
5.2.11	L1-5 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en empleo	60
5.2.12	L1-6 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en seguridad.....	62
5.2.13	L1-6 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en seguridad	64
5.2.14	L1-7 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en criterios para la clasificación del suelo	65
5.2.15	L1-7 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en criterios para la clasificación del suelo	67
5.2.16	L1-8 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales	69
5.2.17	L1-8 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales	71
5.2.18	L1-9 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en vivienda de interés social	72
5.2.19	L1-9 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en vivienda de interés social	74
5.2.20	L1-10 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I).....	75
5.2.21	L1-10 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I) 77	
5.2.22	L1-11(a). N.º de hechos metropolitanos declarados en turismo	78
5.2.23	L1-11(b). N.º de hechos metropolitanos implementados en turismo	80
5.2.24	L1-12(a). N.º de hechos metropolitanos declarados en cultura metropolitana	83
5.2.25	L1-12(b). N.º de hechos metropolitanos implementados en cultura metropolitana.....	85
5.2.26	L1-13(a). N.º de hechos metropolitanos declarados en desarrollo económico	87
5.2.27	L1-13(b). N.º de hechos metropolitanos implementados en desarrollo económico	88
5.2.28	L1-14(a). N.º de estrategias de desarrollo de los parques metropolitanos en los POT municipales	91
5.2.29	L1-14 (b). N.º de estrategias de desarrollo de los parques lineales en los POT municipales	93
5.2.30	L1-15. N.º de criterios unificados metropolitanos aplicados en las obligaciones urbanísticas, usos y densidades en los POT municipales	95

5.2.31	L1-16(a). N.º de instrumentos de gestión del suelo adoptados en los POT municipales.....	97
5.2.32	L1-16(b). N.º de instrumentos de gestión del suelo aplicados en los POT municipales.....	98
5.3	Indicadores de Programa 1: Consolidación de la visión y la acción metropolitana.	100
5.3.1	P1-M1. N.º de reuniones bienales celebradas por la Junta Metropolitana	101
5.3.2	P1-M2. N.º de propuestas de integración para que municipios vecinos de la región y la provincia formen parte del AMB.....	102
5.3.3	P1-M3. N.º de Consejos Metropolitanos conformados y operando	104
5.3.4	P1-M4. N.º de informes trimestrales de actualización del Expediente Metropolitano	106
5.3.5	P1-M5. N.º de acuerdos metropolitanos por medio de los cuales se adelantaron procesos de depuración	107
5.3.6	P1-M6. N.º de sesiones del Comité Universidad Empresa Estado - CUEES en que participó la AMB al año.	109
5.4	Indicadores de programa 2: Implementación del ordenamiento estratégico del territorio	111
5.4.1	P2-M8. N.º de municipios del AMB que, a 2026, incorporan la clasificación unificada del suelo en sus POT.	111
5.4.2	P2-M9. N.º de proyectos viales de integración metropolitana incorporados en los POT de los municipios del AMB a 2026.	114
5.4.3	P2-M10(a). N.º de parques metropolitanos con objetivos de conservación definidos en los POT a 2026.	116
5.4.4	P2-M10 (b). N.º de parques metropolitanos con objetivos de conservación reservados en los POT a 2026.	118
5.4.5	P2-M11(a). N.º de áreas funcionales de interés metropolitano definidas en el POT a 2026.	120
5.4.6	P2-M11(b). N.º de áreas funcionales de interés metropolitano integradas en los POT a 2026.	123
5.4.7	P2-M12. N.º de sistemas de indicadores del PEMOT y del Expediente Metropolitano definidos y en operación a 2026.	126
5.4.8	P2-M13. N.º de políticas públicas de vivienda metropolitana adoptadas mediante acuerdo metropolitano a 2026.	128
5.5	Indicadores del Programa 3: Fortalecimiento del observatorio metropolitano.	130
5.5.1	P3-M14. N.º de reportes de actualización de datos del Observatorio Metropolitano elaborados por vigencia, según lineamientos del Centro de Estudios Territoriales.....	131
5.5.2	P3-M15. N.º de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos realizados por vigencia.	133
5.5.3	P3-M16. N.º de documentos técnicos generados por año para orientar la formulación y/o seguimiento de políticas públicas metropolitanas.....	135
5.5.4	P3-M18. N.º de reportes de mediciones del desarrollo territorial del AMB generados por año.....	138
5.6	Indicadores de Línea Estratégica 2. (L2) Gobernanza con enfoque metropolitano.	142
5.6.1	L2-1. % del presupuesto de inversión de los municipios del AMB ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana.	143
5.6.2	L2-2. Nivel de riesgo de corrupción de los municipios del AMB según el Índice de Transparencia (porcentaje de riesgo), alcanzando la categoría de riesgo bajo al 2026.	145
5.6.3	L2-3. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para la Gestión en los municipios del AMB a 2026.	147
5.6.4	L2-4. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Servicios en los municipios del AMB a 2026.....	148
5.6.5	L2-5. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Gobierno Abierto en los municipios del AMB a 2026.	150
5.6.6	L2-6. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB a 2026.	151
5.7	Indicadores del Programa 4. Promoción de la inversión conjunta metropolitana.	153

5.7.1	P4-M20. N.º de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos realizadas por año en el período 2016–2026.	153
5.7.2	P4-M21. N.º de convenios vigentes con universidades para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos.	155
5.7.3	P4-M22(a). N.º de proyectos metropolitanos cofinanciados AMB–municipios identificados en el territorio.	158
5.7.4	P4-M22(b). N.º de experiencias de cofinanciación AMB–municipios formalmente sistematizados institucionalmente.	160
5.7.5		160
5.8	Indicadores del Programa 5: Apoyo a la transparencia, en la gestión de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga	163
5.8.1	P5-M23. N.º de servidores públicos de los municipios del AMB capacitados y cualificados en transparencia, control y gestión en el período 2016–2026.	163
5.8.2	P5-M24. N.º de ejercicios de rendición pública de cuentas realizados por año en los municipios del AMB.	165
5.8.3	P5-M25. N.º de mapas de riesgos de corrupción metropolitana elaborados y actualizados en el período 2016–2026 (con actualización bienal).	167
5.8.4	P5-M26. N.º de documentos de política pública anticorrupción metropolitana adoptados a 2026.	169
5.8.5	P5-M27. N.º de Códigos de Ética que contenga los mecanismos de designación de funcionarios con altos estándares éticos y de transparencia en su trayectoria.	170
5.9	Indicadores del Programa 6: Apoyo y acompañamiento en la implementación de la estrategia de gobierno en línea en los municipios del AMB	172
5.9.1	P6-M29. N.º de Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC) del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de servicios a 2026.	172
5.9.2	P6-M30. N.º de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de gobierno abierto a 2026.	174
5.9.3	P6-M31. N.º de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente de seguridad y privacidad de la información a 2026.	175
5.10	Indicadores del Programa 7: Fortalecimiento de competencias, gestión y capacidades institucionales en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga	176
5.10.1	P7-M32 (a) N.º de actividades de fortalecimiento institucional adelantadas en las áreas del AMB en el período 2016–2026.	176
5.10.2	P7-M32(b). N.º de capacitaciones realizadas en el marco del fortalecimiento institucional del AMB en el período 2016–2026.	178
5.10.3	P7-M33. N.º de programas integrales de fortalecimiento de capacidades para funcionarios públicos de los municipios del AMB implementados en el período 2016–2026.	180
5.10.4	P7-M35. N.º de estudios de mejores prácticas en desempeño integral de los municipios del AMB realizados en el período 2016–2026.	182
5.11	5.3 Indicadores de la Línea Estratégica 3 (L3). Cultura y Valores ciudadanos para la identidad Metropolitana.	184
5.11.1	L3-1. % de personas del AMB que participan en procesos electorales (en cada jornada electoral celebrada) en el período 2016–2026.	184
5.11.2	L3-2. % de personas del AMB que participan en actividades culturales al menos una vez al año en el período 2016–2026.	186
5.11.3	L3-3. % de personas del AMB que participan en organizaciones voluntarias (excluyendo organizaciones religiosas), al menos una vez al año en el período 2016–2026.	188
5.11.4	L3-4. % de informalidad en el empleo metropolitano en el AMB a 2026, reducido	190
5.11.5	L3-5 (a). % de incremento de la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos en el AMB en el período 2016–2026.	192

5.11.6	L3-5 (b). % de incremento de la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal en el AMB en el período 2016–2026.	194
5.11.7	L3-5 (c). % de incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB en el período 2016–2026.	196
5.12	Indicadores del Programa 8_Ciudadanía activa metropolitana	198
5.12.1	P8-M37. % de funcionarios de entidades públicas del AMB capacitados en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana en el período 2016–2026.	198
5.12.2	P8-M38. N° de campañas de comunicación sobre participación ciudadana en los espacios de concertación y decisión del AMB diseñadas e implementadas en el período 2016–2026.	199
5.12.3	P8-M39. N° de procesos de divulgación y socialización de POT y planes de desarrollo apoyados por el AMB en el período 2016–2026.	201
5.12.4	P8-M40. N° de jornadas de capacitación en instrumentos y procesos de planeación y desarrollo del territorio realizadas en el período 2016–2026.	202
5.12.5	P8-M42. N° de hechos metropolitanos de cultura ciudadana adoptados mediante acuerdo metropolitano en el período 2016–2026.	203
5.13	Indicadores del Programa 9: Culturarte metropolitano	205
5.13.1	P9-M45. N° de hechos metropolitanos de cambio climático y desarrollo territorial adoptados mediante acuerdo metropolitano en el período 2016–2026.	205
5.13.2	P9-M46. N° de componentes culturales del observatorio metropolitano en operación con al menos 15 indicadores al 2026.	207
5.13.3	P9-M47. N° de iniciativas TIC (aplicaciones o plataformas digitales) desarrolladas para fomentar el acceso y la creación de oferta cultural y artística metropolitana en el período 2016–2026.	209
5.13.4	P9-M48. N° de hechos metropolitanos de turismo adoptados mediante acuerdo metropolitano en el periodo 2016–2026.	210
5.14	Indicadores del Programa 10_Cultura de la formalidad metropolitana.....	212
5.14.1	P10-M50. N° de reconocimientos o premios metropolitanos a buenas prácticas de formalización y respeto a la norma creados y otorgados por año.	212
5.14.2	P10-M51. N° de campañas pedagógicas de sensibilización sobre cultura de la formalidad realizadas.	214
5.15	P10-M52. N° de pactos metropolitanos de defensa y fortalecimiento del transporte público formal firmados y en ejecución.	216
5.16	Indicadores del Programa 11_Formalización del empleo en el territorio metropolitano	218
5.16.1	P11-M57. N° de Consejos Metropolitanos para el Desarrollo Económico creados y en funcionamiento.	218
5.17	Indicadores del Programa 12: Consolidando la marca y la identidad metropolitana	220
5.17.1	P12-M62 (a). % de colegios del AMB con talleres o cátedra de identidad metropolitana impartida. ..	221
5.17.2	P12-M62 (b). % de Juntas de Acción Comunal del AMB con talleres de identidad metropolitana impartidos.	223
5.17.3	P12-M62 (c). % de concejos municipales del AMB con talleres o sesiones sobre identidad metropolitana realizados.	225
5.17.4	P12-M64. N.° de socializaciones de estudios sobre hechos e identidad metropolitana adelantados por año.	228
5.17.5	P12-M65. N.° anual de participantes en cursos y concursos sobre hechos e identidad metropolitana.	230
5.17.6	P12-M66. N.° de plataformas digitales de difusión de información sobre acuerdos y hechos metropolitanos implementadas.	232
5.18	Hallazgos cualitativos de las entrevistas institucionales	234
5.18.1	Entrevistas a Exdirectores AMB.....	234
5.18.2	Entrevistas a secretarios de Planeación Municipales:	249
6	Consideraciones a la luz de los hechos metropolitanos.....	265

7	Conclusiones.....	279
8	Recomendaciones.....	282
9	Referencias	285

1 Presentación

El presente concepto técnico se elabora como insumo para el proceso de actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano que tendrá lugar en el 2026, en atención a la solicitud elevada por el Área Metropolitana de Bucaramanga al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, mediante oficio radicado el 01 de marzo de 2026.

Esta solicitud se da en el marco de la articulación interinstitucional gestada entre el Área Metropolitana de Bucaramanga -AMB- y la Universidad Autónoma de Bucaramanga -UNAB-, cuyo propósito es evaluar los resultados de la implementación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, “Dime tu Plan”, 2016-2026, adoptado a través del Acuerdo Metropolitano 033 de 2015.

La evaluación de la implementación del documento rector de las apuestas de desarrollo metropolitano vigentes entre 2016-2026, permite conocer el porcentaje de cumplimiento de las metas planteadas en sus 5 componentes: 1) Gobernabilidad, planeación y cultura metropolitana; 2) Productividad económica; 3) Sostenibilidad ambiental y protección de los recursos; 4) Infraestructura, servicios y conectividad; 5) Equidad e inclusión social.

A su vez, los resultados condensados en este concepto técnico son insumos valiosos para la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, identifica aciertos y desafíos para mejorar la planeación futura y proporciona información clave para diseñar un nuevo plan más realista, eficiente y acorde con las necesidades actuales del territorio metropolitano.

2 Generalidades del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura

Con base en el Acuerdo Metropolitano 033 de 2015, uno de los cinco componentes estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime tu Plan”, 2016-2026, es el de **Planeación, Gobernanza y Cultura**, integrado por **tres líneas estratégicas y doce programas**, los cuales para su implementación exitosa comprometerían esfuerzos y voluntades de varias instituciones como el Área metropolitana de Bucaramanga - ABM, la Gobernación de Santander; las alcaldías de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta; Concejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación de Santander – CODECTI; Comité Universidad, Empresa, Estado – CUEES; centros de investigación; sector empresarial; Red de Instituciones de Educación, Investigación y Desarrollo del Oriente Colombiano - UNIRED; Observatorio Metropolitano del AMB; Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB; Universidades de la región; empresas de transporte y Direcciones de Tránsito Municipales (Acuerdo Metropolitano 033 de 2015).

La **primera línea** estratégica que integra este componente es la **L1. Gestión Metropolitana Armónica y Coordinada**, que se planteó como objetivo *“fortalecer con hechos concretos, relevantes y fácilmente identificables, la visión metropolitana del territorio y la gestión pública coordinada”*, para lo cual proyectó la implementación de **3 programas** orientados a lograr resultados efectivos en la consolidación de la visión y la acción metropolitana, mediante la articulación intermunicipal, impulsar la implementación del ordenamiento estratégico del territorio a escala metropolitana y fortalecer la generación y uso de

información para la toma de decisiones, como pilares fundamentales para avanzar en la integración territorial, el buen gobierno y la consolidación de un modelo de desarrollo metropolitano coherente y sostenible.

El **primer programa (P1), Consolidación de la visión y la acción metropolitana**, definió como objetivo *“establecer mecanismos concertados entre el AMB y los municipios que la conforman, que posibiliten avanzar de manera efectiva en la implementación de los Hechos Metropolitanos Declarados y las decisiones costo-eficientes de contexto metropolitano, e igualmente, promover la incorporación de municipios vecinos cuyas relaciones funcionales con el AMB son continuas y se proyecten en el mediano plazo como territorios y poblaciones viables para integrar el modelo de prosperidad metropolitana, cumpliendo los requisitos de ley”*. Para ello se propusieron **siete metas**, orientadas a la realización de acciones metropolitanas para la efectiva implementación de los Hechos Metropolitanos en el AMB.

El **segundo programa (P2), Implementación del ordenamiento estratégico del territorio**, definió como objetivo *“Garantizar la adopción de las decisiones y proyectos estratégicos establecidos en el PEMOT y los instrumentos de Gestión del Suelo definidos para el AMB”*. En el marco de este programa se propusieron **seis metas**, relacionadas con la clasificación unificada del suelo en los POT del AMB, proyectos viales de integración metropolitana, parques metropolitanos con objetivos de conservación de especies nativas, áreas funcionales de interés metropolitano, Expediente Metropolitano, como repositorio técnico y administrativo del AMB actualizado, y programas de reubicación de vivienda de zonas de alto riesgo o de consolidación barrial metropolitana.

El **tercer programa (P3), Fortalecimiento del observatorio metropolitano**, definió como objetivo *“Consolidar y fortalecer la generación y análisis de información de los diferentes sectores para ofrecer un conocimiento real y certero de las condiciones del territorio y sus gentes, procurando la toma de decisiones ilustradas para garantizar el ejercicio del buen gobierno y alcanzar los objetivos de la prosperidad metropolitana”*, por medio de **seis metas** orientadas a mantener actualizada la batería de indicadores del expediente metropolitano y la información estratégica del territorio; impulsar la conformación y operación de paneles de expertos en áreas como movilidad, ambiente, salud, educación, seguridad y desarrollo económico; generar documentos técnicos y papeles de trabajo que orienten la formulación y seguimiento de políticas públicas metropolitanas; desarrollar encuestas y ejercicios de recolección de información primaria sobre la percepción ciudadana mediante trabajo de campo; asegurar la medición y actualización periódica del Índice de Prosperidad Metropolitana; y promover la realización de foros y escenarios de debate público en torno a temas de interés para la región.

Por su parte, la **segunda línea estratégica** que integra este componente es la **L2. Gobernanza con enfoque metropolitano**, que se planteó como objetivo *“generar mecanismos efectivos de interacción entre actores metropolitanos que conduzcan a los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, al análisis y a la toma de decisiones, en fusión del desarrollo sustentable del territorio”* para lo cual proyectó la implementación de **cuatro programas** orientados a la promoción de la inversión conjunta metropolitana, mediante la articulación de esfuerzos, recursos financieros, técnicos y de talento humano

entre el AMB y los municipios para el desarrollo de proyectos de interés común; al fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública, a través de la adopción de estrategias que permitan minimizar los riesgos de corrupción, mejorar los niveles de integridad institucional y consolidar la confianza ciudadana; al apoyo en la implementación de la estrategia de gobierno digital, mediante el desarrollo de instrumentos de planificación tecnológica y la optimización de los recursos institucionales para mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía; y al fortalecimiento de competencias, gestión y capacidades institucionales, mediante procesos de capacitación, asistencia técnica, implementación de programas integrales y adopción de buenas prácticas que contribuyan a mejorar los niveles de desempeño y legitimidad de los gobiernos municipales.

El primer programa (P4), Promoción de la inversión conjunta metropolitana, tiene como objetivo *“Articular esfuerzos y recursos financieros, técnicos y de talento humano entre el AMB y los Municipios que la conforman para adelantar Inversiones y/o Actividades de interés y beneficio común”* Para ello se propuso **tres metas**, orientadas a la identificación, formulación y ejecución de proyectos metropolitanos compartidos entre dos o más municipios, que logren esquemas de cofinanciación y alianzas con entidades del orden departamental, nacional o del sector privado, reflejados en el desarrollo efectivo de iniciativas de impacto metropolitano; al avance en la realización de estudios, diseños y procesos constructivos requeridos para la ejecución de dichos proyectos estratégicos, de manera que se concrete su implementación en el territorio; y a la sistematización de experiencias derivadas de la ejecución conjunta de proyectos cofinanciados entre el AMB y los municipios, incorporando criterios de eficiencia y eficacia que permitan evidenciar los resultados alcanzados y fortalecer los procesos de gestión articulada.

El segundo programa (P5), Apoyo a la transparencia, en la gestión de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, tiene como objetivo *“Adoptar estrategias y acciones que permitan que los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga minimicen sus riesgos de corrupción, maximicen sus niveles de transparencia y logren un Índice ITEP en Nivel Bajo, el cual aporta a la credibilidad y confianza de los ciudadanos y contribuya a generar un escenario de paz y gobernanza”*. Para ello, establece **cinco metas**, que incluyen la capacitación y cualificación de servidores públicos; la realización de ejercicios de rendición de cuentas; la elaboración de mapas de riesgo de corrupción; la adopción de políticas anticorrupción y; la implementación de códigos de ética para la designación de funcionarios público.

El tercer programa (P6) Apoyo y acompañamiento en la implementación de la estrategia de gobierno en línea en los municipios del AMB, tiene como objetivo *“apoyar cumplimiento de los cuatro (4) componentes de la estrategia GEL en los municipios del área metropolitana, logrando la optimización de los recursos humanos, técnicos y financieros para la Implementación del Programa en aras de ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos”*. Este programa plantea **cuatro metas** orientadas al desarrollo progresivo de los componentes de **Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para la gestión**, mediante la adopción de herramientas tecnológicas que fortalezcan la eficiencia administrativa; **para servicios**, enfocado en mejorar la provisión de trámites y servicios digitales a la ciudadanía; **para gobierno abierto**, orientado a promover la transparencia, la

participación y el acceso a la información pública a través de medios digitales; y el componente de **seguridad y privacidad de la información**, dirigido a garantizar la protección de los datos y la confiabilidad de los sistemas de información institucional, de manera que se avance de forma integral en la consolidación del gobierno digital y la implementación de los Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC) en los municipios del área metropolitana .

El cuarto programa (P7). Fortalecimiento de competencias, gestión y capacidades institucionales, en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, se planteó como objetivo *“propender porque los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga alcancen niveles Sobresalientes en el ejercicio de su Gestión Institucional que se traduzcan en referentes de eficacia, eficiencia y cumplimiento de sus requisitos legales, componentes fundamentales para la legitimidad y la Gobernanza”*. Este programa establece **cuatro metas** orientadas al desarrollo de actividades de capacitación y formación dirigidas a funcionarios públicos mediante esquemas de articulación interinstitucional; al empoderamiento y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos en relación con los lineamientos normativos que rigen la evaluación de la gestión y los resultados de los gobiernos municipales; al desarrollo de procesos de asesoría y acompañamiento a las administraciones municipales para mejorar su articulación institucional y desempeño; y a la identificación, análisis y consolidación de estudios sobre mejores prácticas en el desempeño integral de los municipios, con el propósito de generar referentes aplicables que fortalezcan la gestión pública a nivel metropolitano y nacional.

Por su parte, la tercera línea estratégica que integra este componente es la **L3. Cultura y valores ciudadanos para la identidad metropolitana**, que se planteó como *objetivo “Aumentar la participación activa y consciente de la ciudadanía metropolitana en actividades públicas, sociales y culturales, garantizando que por decisión autónoma y libre se incremente la participación ciudadana y se rechace la informalidad y la ilegalidad, generando una dinámica cívica de cambio y movilización hacia la formalización”*, para lo cual proyectó la implementación de **cinco programas** orientados a la promoción de una ciudadanía activa metropolitana, mediante el fortalecimiento de competencias cívicas, la participación incidente y la corresponsabilidad en la gestión pública; al fomento de la cultura y la participación artística y creativa, como medios para la integración social y el acceso a la oferta cultural; al impulso de una cultura de la formalidad, orientada a transformar comportamientos ciudadanos frente al cumplimiento normativo, el uso adecuado de los servicios y la relación con la institucionalidad; al fortalecimiento de la formalización del empleo en el territorio metropolitano, mediante la articulación de actores, la formación para el trabajo y la conexión efectiva entre oferta y demanda laboral; y a la consolidación de la identidad y la marca metropolitana, promoviendo el reconocimiento de los hechos metropolitanos y el sentido de pertenencia territorial compartido.

El primer programa (P8). Ciudadanía activa metropolitana, tiene como objetivo *“Fortalecer, en grupos de población estratégicos, las competencias cívicas básicas que reforzarán su interés y capacidades para participar en los distintos espacios, relacionados con la elección de funcionarios públicos, la toma de decisiones de interés para el AMB, el voluntariado social y la veeduría de los recursos públicos”*. Este programa establece **nueve metas** orientadas a la incorporación de acciones en los planes de desarrollo municipal que

promuevan la participación ciudadana contributiva y la corresponsabilidad en la gestión pública; al fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana; a la implementación de tecnologías para el empoderamiento y la participación (TEP) en los municipios del área metropolitana; al impulso de escenarios y procesos de participación ciudadana en la planificación y desarrollo del territorio metropolitano; al desarrollo de jornadas de capacitación dirigidas a comunidades y actores sociales en instrumentos de planeación y acción local; a la promoción del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como herramientas para facilitar la participación en procesos cívicos metropolitanos; a la sensibilización de la comunidad sobre la importancia del voluntariado, la participación en organizaciones sociales y la construcción de capital social; a la articulación con gremios, sector empresarial e instituciones públicas para fomentar la participación ciudadana organizada; y a la creación de instancias de coordinación como el consejo metropolitano de voluntariado ciudadano, orientadas a consolidar redes de participación y acción colectiva en el territorio.

El **segundo programa (P9). Culturarte metropolitano**, tiene como objetivo *“Propiciar, fomentar y facilitar la participación de la población del AMB en actividades culturales, artísticas y de ocio productivo”*. Este programa plantea **cinco metas** asociadas a la incorporación de acciones orientadas a la promoción de la actividad artística y cultural en los planes de desarrollo municipales, de manera que se fortalezca su integración en la gestión territorial; a la inclusión del componente cultural dentro del observatorio metropolitano, como herramienta para la generación y análisis de información del sector; al desarrollo de iniciativas basadas en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que faciliten el acceso, la circulación y la creación de la oferta cultural y artística metropolitana; al diseño, creación y divulgación de rutas y espacios culturales y artísticos de carácter metropolitano, con énfasis en el acceso de jóvenes talentos y población en condiciones de vulnerabilidad; y al fomento del emprendimiento cultural mediante la promoción de iniciativas y clústeres creativos que dinamicen el sector cultural y aporten al desarrollo económico del territorio.

El **tercer programa (P10). Cultura de la formalidad metropolitana**, tiene como objetivo *“Transformar el actuar de los ciudadanos metropolitanos respecto a su relación con el territorio, sus servicios y la institucionalidad”*. Este programa establece **siete metas** orientadas a la creación y consolidación de reconocimientos metropolitanos dirigidos a visibilizar y promover las mejores prácticas de formalización y cumplimiento normativo; al desarrollo de campañas de sensibilización que fomenten comportamientos cívicos asociados al uso del transporte formal, la adquisición legal de vivienda y el cumplimiento de obligaciones fiscales y tributarias; a la promoción de acuerdos colectivos, como pactos metropolitanos, orientados a la apropiación, defensa y fortalecimiento de los sistemas formales de servicios, especialmente el transporte público; y al establecimiento de mecanismos de control a la informalidad en la prestación y uso de dichos servicios. De igual forma, contempla acciones orientadas a la reducción de asentamientos en zonas de alto riesgo, mediante la disminución de viviendas ubicadas en condiciones de vulnerabilidad; a la disminución de conexiones informales en servicios públicos como energía y acueducto, promoviendo el acceso legal y seguro; y a la creación e implementación de un sistema metropolitano de seguimiento a la informalidad que permita monitorear, analizar y orientar la toma de decisiones frente a este fenómeno en el territorio.

El **cuarto programa (P11). Formalización del empleo en el territorio metropolitano**, tiene como objetivo *“Coordinar a través del Hecho Metropolitano Servicio Público de Empleo, la progresiva adopción de mecanismos de autoformalización laboral y la coordinación de las agencias públicas y privadas de empleo, garantizando la adecuada divulgación y conexión entre la oferta y la demanda de empleo”*. Este programa plantea **cuatro metas** orientadas a la creación y puesta en funcionamiento de una instancia metropolitana de articulación para la gestión del sistema de empleo, que integre la participación de actores públicos y privados; a la consolidación de un sistema único de información y gestión que articule la oferta institucional de los municipios con los agentes de colocación de empleo, priorizando poblaciones vulnerables; al desarrollo de programas de formación para el trabajo en áreas específicas, alineados con las necesidades del mercado laboral; y a la vinculación efectiva del sector empresarial a la oferta pública del servicio metropolitano de empleo, fortaleciendo los canales de intermediación laboral y promoviendo oportunidades de inserción formal en el territorio.

El **quinto programa (P12)**. El programa 12 denominado **Consolidando la marca y la identidad metropolitana**, tiene como objetivo *“Promover el reconocimiento de una dinámica territorial común que incide en forma directa o indirecta para todos los habitantes del área metropolitana de Bucaramanga.”*. Este programa estableció **seis metas** orientadas al fortalecimiento del reconocimiento ciudadano de los hechos metropolitanos y de la identidad territorial compartida; al desarrollo de procesos pedagógicos y formativos, mediante talleres, cátedras y espacios de socialización dirigidos a instituciones educativas, organizaciones comunitarias y actores locales; a la implementación de estrategias de comunicación y divulgación de los acuerdos, hechos e identidad metropolitana a través de medios de comunicación masivos y comunitarios; a la generación y socialización de estudios e investigaciones sobre identidad territorial y cultura metropolitana que contribuyan a la construcción de un discurso común de autoidentificación; al diseño e implementación de espacios virtuales de formación, cursos y concursos que promuevan el conocimiento ciudadano sobre los hechos metropolitanos; y a la producción de material pedagógico y comunicativo que facilite la apropiación social de la identidad metropolitana en el territorio.

Figura 1. Esquema resumen del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura. PIDM 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en el PIDM (2016).

3 Modificaciones al Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura.

En 2021, el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) adelantó un proceso técnico de concertación y revisión integral del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) “DIME TU PLAN” 2016–2026, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1625 de 2013 y del artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1033 de 2021. Como resultado del análisis de coherencia normativa, alineación estratégica y

viabilidad institucional, se determinó la necesidad de ajustar las 236 metas inicialmente formuladas. En consecuencia, se eliminaron 43 metas, se fusionaron 5, se mantuvieron 55, se reformularon 55 y se suspendieron 78, consolidándose un total de 115 metas para el periodo 2023–2026, conforme a las competencias y al direccionamiento estratégico del AMB.

Posteriormente, el 8 de junio de 2023, el AMB presentó el documento final ante delegados del Ministerio del Interior y del Departamento Nacional de Planeación, obteniendo la aprobación técnica tras verificarse el cumplimiento de los requisitos legales aplicables. Finalmente, mediante el Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, se adoptó formalmente la revisión y actualización del PIDM y del Plan Estratégico de Mediano Plazo 2016–2026, quedando vigentes cinco componentes estratégicos con 115 metas sujetas a seguimiento, monitoreo y evaluación en el marco del presente proyecto de investigación.

Dichas modificaciones generaron ajustes en el Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura, relacionadas a continuación:

- ❖ Se mantuvieron las tres líneas estratégicas que integran el Componente 1 Planeación, Gobernanza y Cultura Metropolitana del PIDM (L1. Gestión Metropolitana Armónica y Coordinada; L2. Gobernanza con enfoque metropolitano; L3. Cultura y valores ciudadanos para la identidad metropolitana).
- ❖ En la línea estratégica L1. Gestión Metropolitana Armónica y Coordinada, se mantuvieron los tres programas que la integran (P1. Consolidación de la visión y la acción metropolitana; P2. Implementación del ordenamiento estratégico del territorio; P3. Fortalecimiento del observatorio metropolitano). Sin embargo, a nivel de programas, se reformularon y eliminaron algunos indicadores
- ❖ En la línea estratégica L2. Gobernanza con enfoque metropolitano, se mantuvieron los cuatro programas que la integran (P4. Promoción de la inversión conjunta metropolitana; P5. Apoyo a la transparencia en la gestión de los municipios; P6. Gobierno en línea/Gobierno digital; P7. Fortalecimiento de capacidades institucionales). Sin embargo, a nivel de programas, se reformularon y eliminaron algunos indicadores
- ❖ En la línea estratégica L3. Cultura y valores ciudadanos para la identidad metropolitana, se mantuvieron los cinco programas que la integran (P8. Ciudadanía activa metropolitana; P9. Culturarte metropolitano; P10. Cultura de la formalidad metropolitana; P11. Formalización del empleo en el territorio metropolitano; P12. Consolidando la marca y la identidad metropolitana). Sin embargo, a nivel de programas, se reformularon y eliminaron algunos indicadores

Bajo la justificación de que algunas metas e indicadores definidas inicialmente en el Componente 1 del PIDM de 2015 asociadas a sus líneas y programas no eran claras frente al alcance y competencia del AMB, fueron objeto de reestructuración. A continuación, se presenta el balance detallado de las modificaciones adoptadas en el 2023 relacionadas con el Componente 1, que dieron lugar a la

eliminación de 15 metas e indicadores, la reformulación de 32, la fusión de 1 y el mantenimiento de 17 de las inicialmente planteadas en el PIDM de 2015.

Tabla 1. Relación modificaciones de indicadores y metas del Componente 1 del PIDM

Línea	Programa	Indicador Inicial definido en el PIDM	Ajuste 2023	Indicador final definido en el PIDM
L1	L1	N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados para el control al transporte informal	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados para gestión integral residuos sólidos	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados para movilidad	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados para medio ambiente	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en empleo	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en seguridad	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en criterios para la clasificación del suelo	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en vivienda de interés social	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en CT&I	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en turismo	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en cultura metropolitana	Sin referencia	Se mantiene
		N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en desarrollo económico	Sin referencia	Se mantiene
		N° de estrategias de desarrollo de los parques metropolitanos y los parques lineales en los POT municipales	Sin referencia	Se mantiene
		N° de criterios unificados metropolitanos aplicados en las obligaciones urbanísticas, usos y densidades en los POT municipales	Sin referencia	Se mantiene
		N° de instrumentos de gestión del suelo adoptados y aplicados en los POT Municipales	Sin referencia	Se mantiene
	P1	% de Hechos Metropolitanos declarados que son liderados y gestionados directamente por el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) frente al total de Hechos Metropolitanos formalmente declarados	Reformulada	No. de reuniones bienales celebradas por la Junta Metropolitana
		No. de municipios que hacen parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, incluyendo procesos de ampliación e integración de nuevos municipios con relaciones funcionales consolidadas	Reformulada	No. de propuestas de integración para que municipios vecinos de la región y la provincia formen parte del AMB

		No. de instancias de concertación y coordinación intermunicipal (Consejos Metropolitanos) conformadas y en funcionamiento en el AMB	Reformulada	Nº de Consejos Metropolitanos conformados y operando
		% de proyectos asociados a Hechos Metropolitanos declarados que se encuentran en ejecución frente al total de proyectos priorizados en dichos hechos	Reformulada	Nº de Informes trimestrales de actualización del Expediente Metropolitano
		No. de Hechos Metropolitanos formalmente declarados por el AMB en función de problemáticas o dinámicas territoriales estratégicas	Reformulada	Nº de Acuerdos Metropolitanos por medio de los cuales se adelantaron procesos de depuración de declaratorias de Hechos Metropolitanos
		No. de reuniones de articulación y coordinación en la Mesa de Innovación con participación activa del AMB para la gestión de iniciativas metropolitanas	Reformulada	Nº de sesiones del Comité Universidad Empresa Estado - CUEES en que participó la AMB
		No. de entidades, instancias o esquemas de gobernanza metropolitana creados para la gestión de temas estratégicos del territorio	Eliminada	
	P2	No. de municipios del AMB que incorporan en sus POT la clasificación unificada del suelo definida a nivel metropolitano	Se mantuvo	
		No. de proyectos viales de integración metropolitana incluidos en los POT y efectivamente implementados en el territorio	Reformulada	Nº de proyectos viales de integración metropolitana incorporados en los POT de los municipios del AMB a 2026
		No. de parques metropolitanos con objetivos de conservación ambiental definidos y áreas reservadas en los POT	Se mantuvo	
		No. de áreas funcionales de interés metropolitano definidas y articuladas en los POT municipales	Se mantuvo	
		No. de indicadores estratégicos definidos e implementados en el PEMOT y el expediente metropolitano para el seguimiento del ordenamiento territorial	Reformulada	Nº de sistemas de indicadores del PEMOT y del Expediente Metropolitano definidos y en operación a 2026
		% de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo que han sido reubicadas o intervenidas frente al total de viviendas en dichas condiciones	Reformulada	Nº de políticas públicas de vivienda metropolitana adoptadas mediante acuerdo metropolitano a 2026
	P3	No. de indicadores del observatorio metropolitano que cuentan con información actualizada y validada periódicamente	Reformulada	Nº de reportes de actualización de datos del Observatorio Metropolitano elaborados por vigencia, según lineamientos del Centro de Estudios Territoriales
		No. de temas estratégicos metropolitanos analizados por paneles de expertos en distintas áreas sectoriales	Reformulada	Nº de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos realizados por año
		No. de documentos técnicos y papeles de trabajo generados anualmente para orientar políticas públicas metropolitanas	Reformulada	Nº de documentos técnicos generados por año para orientar la formulación y/o seguimiento de políticas públicas metropolitanas
		No. de reportes de medición del desarrollo territorial del AMB elaborados y publicados anualmente	Reformulada	Nº de reportes de mediciones del desarrollo territorial del AMB generados por año
		No. de espacios de debate público, foros o escenarios participativos sobre temas de interés metropolitano realizados anualmente	Se mantuvo	
		No. de ejercicios de recolección de información primaria (encuestas y estudios de percepción ciudadana) realizados anualmente	Eliminada	
L2	L2	% del presupuesto de inversión de los municipios del AMB ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana	Sin referencia	Se mantiene

		Nivel de riesgo de corrupción de los municipios del AMB según el Índice de Transparencia (porcentaje de riesgo), alcanzando la categoría de riesgo bajo al 2026.	Sin referencia	Se mantiene
		% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para la Gestión en los municipios del AMB a 2026.	Sin referencia	Se mantiene
		% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Servicios en los municipios del AMB a 2026.	Sin referencia	Se mantiene
		% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Gobierno abierto en los municipios del AMB a 2026.	Sin referencia	Se mantiene
		% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB a 2026.	Sin referencia	Se mantiene
	P4	No. de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos realizadas para promover su articulación y cofinanciación	Reformulada	Nº de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos realizadas por año en el periodo 2016–2026
		No. de convenios interinstitucionales suscritos con entidades públicas, privadas o académicas para la ejecución de proyectos metropolitanos	Reformulada	Nº de convenios vigentes con universidades para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos a 2026
		No. de experiencias de proyectos metropolitanos cofinanciados sistematizadas con análisis de resultados y aprendizajes	Reformulada	Nº de experiencias de proyectos metropolitanos cofinanciados AMB–municipios sistematizados en el periodo 2016–2026
	P5	No. de servidores públicos del AMB capacitados y cualificados en transparencia, control y gestión pública	Reformulada	Nº de servidores públicos de los municipios del AMB capacitados y cualificados en transparencia, control y gestión en el periodo 2016–2026
		No. de ejercicios de rendición pública de cuentas realizados por las administraciones municipales del AMB	Se mantuvo	
		No. de mapas de riesgos de corrupción a nivel metropolitano elaborados y actualizados periódicamente	Se mantuvo	
		No. de instrumentos o documentos de política pública anticorrupción adoptados a nivel metropolitano	Se mantuvo	
		No. de códigos de ética implementados que incluyen mecanismos transparentes de designación de funcionarios públicos	Se mantuvo	
	P6	% de implementación del componente de TIC para la gestión administrativa en los municipios del AMB	Fusionada	
		% de implementación del componente de TIC orientado a la prestación de servicios digitales a la ciudadanía	Reformulada	Nº de Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC) del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de servicios a 2026
		% de implementación del componente de TIC para gobierno abierto (transparencia, participación y acceso a información)	Reformulada	Nº de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de gobierno abierto a 2026
		% de implementación del componente de TIC para seguridad y privacidad de la información en las entidades municipales	Reformulada	Nº de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente de seguridad y privacidad de la información a 2026
	P7	No. de actividades de fortalecimiento institucional desarrolladas en los municipios del AMB	Se mantuvo	
		No. de jornadas de capacitación realizadas para funcionarios públicos municipales	Se mantuvo	

L3		No. de programas integrales de fortalecimiento de capacidades institucionales implementados	Se mantuvo	
		No. de estudios sobre mejores prácticas en gestión pública municipal elaborados	Se mantuvo	
		No. de procesos de asesoría y acompañamiento técnico realizados a las administraciones municipales	Eliminada	
	L3	% de personas del AMB que participan en procesos electorales al menos una vez al año en el periodo 2016-2027	Sin referencia	Se mantiene
		% de personas del AMB que participan en actividades culturales al menos una vez al año en el periodo 2016-2026.	Sin referencia	Se mantiene
		% de personas del AMB que participan en organizaciones voluntarias (excluyendo organizaciones religiosas), al menos una vez al año en el periodo 2016-2026.	Sin referencia	Se mantiene
		% de informalidad en el empleo metropolitano en el AMB a 2026, reducido.	Sin referencia	Se mantiene
		% de incremento de la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos en el AMB en el periodo 2016-2027	Sin referencia	Se mantiene
		% de incremento de la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal en el AMB en el periodo 2016-2027	Sin referencia	Se mantiene
		% de incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB en el periodo 2016-2027	Sin referencia	Se mantiene
L3	P8	% de funcionarios públicos del AMB capacitados en promoción de participación ciudadana	Se mantuvo	% de funcionarios de entidades públicas del AMB capacitados en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana en el periodo 2016-2026
		No. de municipios del AMB que implementan tecnologías para el empoderamiento y la participación (TEP)	Reformulada	Nº de campañas de comunicación sobre participación ciudadana en los espacios de concertación y decisión del AMB diseñadas e implementadas en el periodo 2016-2026
		% de procesos de planeación metropolitana que incorporan participación ciudadana activa	Reformulada	Nº de procesos de divulgación y socialización de POT y planes de desarrollo apoyados por el AMB en el periodo 2016-2026
		% de población del AMB capacitada en participación ciudadana	Reformulada	Nº de jornadas de capacitación en instrumentos y procesos de planeación y desarrollo del territorio realizadas en el periodo 2016-2026
		% de habitantes del AMB sensibilizados en cultura cívica y participación	Reformulada	Nº de hechos metropolitanos de cultura ciudadana adoptados mediante acuerdo metropolitano en el periodo 2016-2026
		No. de acciones incorporadas en los planes de desarrollo municipal que promueven participación y corresponsabilidad	Eliminada	
		% de personas que participan mediante TIC en procesos cívicos metropolitanos	Eliminada	
		No. de gremios e instituciones públicas intervenidas para promover participación ciudadana	Eliminada	
		No. de instancias de voluntariado ciudadano metropolitano creadas y en funcionamiento	Eliminada	

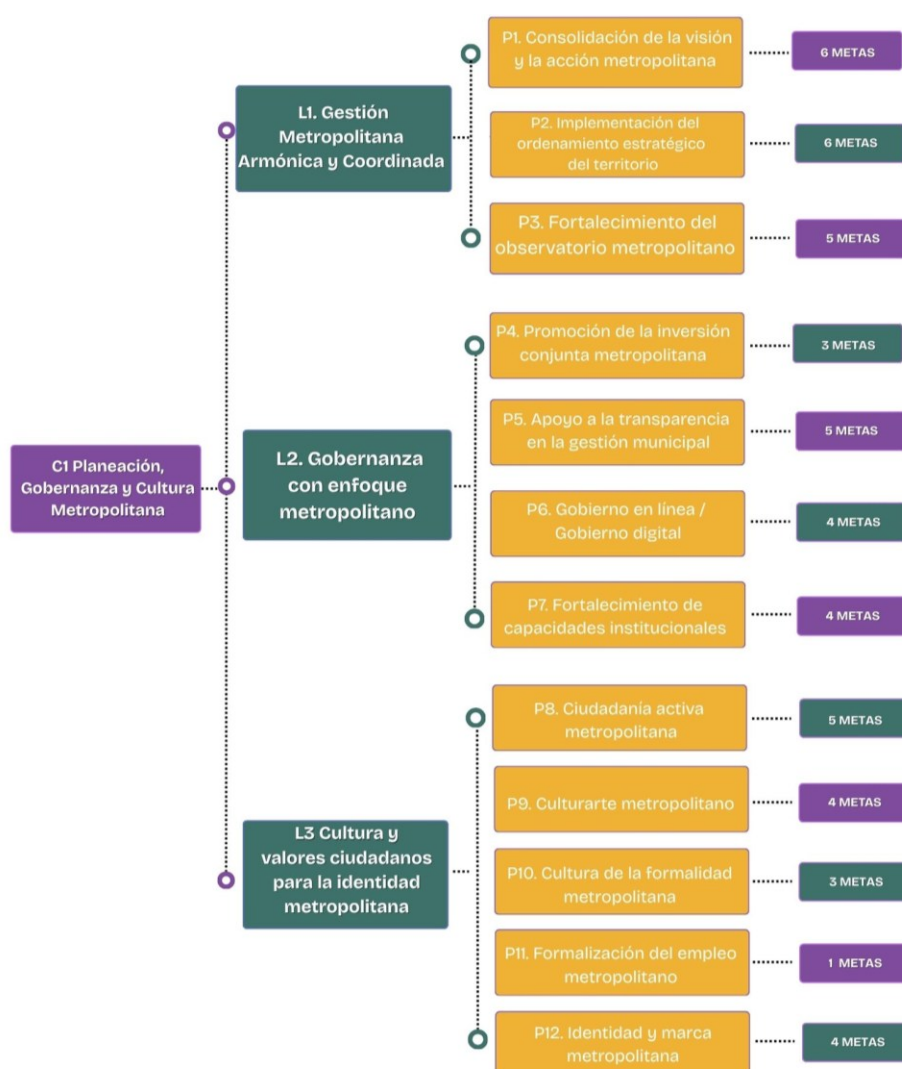
	P9	No. de instrumentos normativos adoptados que reconocen el hecho metropolitano de cambio climático y desarrollo territorial	Reformulada	Nº de hechos metropolitanos de cambio climático y desarrollo territorial adoptados mediante acuerdo metropolitano en el periodo 2016–2026
		No. de componentes culturales incorporados en el observatorio metropolitano	Reformulada	Nº de componentes culturales del observatorio metropolitano en operación con al menos 15 indicadores al 2026
		No. de iniciativas basadas en TIC desarrolladas para el acceso y promoción de la oferta cultural	Reformulada	Nº de iniciativas TIC (aplicaciones o plataformas digitales) desarrolladas para fomentar el acceso y la creación de oferta cultural y artística metropolitana en el periodo 2016–2026
		No. de rutas y espacios culturales y artísticos diseñados y creados en el AMB	Reformulada	Nº de hechos metropolitanos de turismo adoptados mediante acuerdo metropolitano
		No. de emprendimientos culturales y clústeres creativos promovidos en el territorio metropolitano	Eliminada	
	P10	No. de reconocimientos o incentivos creados para promover prácticas de formalización	Reformulada	Nº de reconocimientos o premios metropolitanos a buenas prácticas de formalización y respeto a la norma creados y otorgados por año
		No. de campañas pedagógicas de sensibilización sobre cultura de la formalidad implementadas	Se mantuvo	Nº de campañas pedagógicas de sensibilización sobre cultura de la formalidad realizadas
		No. de acuerdos metropolitanos suscritos para fortalecer el transporte público formal	Se mantuvo	Nº de pactos metropolitanos de defensa y fortalecimiento del transporte público formal firmados y en ejecución
		No. de usuarios diarios que utilizan el servicio de transporte informal	Eliminada	
		% de viviendas ubicadas en asentamientos precarios o zonas de alto riesgo	Eliminada	
		% de reducción de conexiones informales en servicios públicos de agua y energía	Eliminada	
	P11	No. de sistemas metropolitanos implementados para el seguimiento a la informalidad	Eliminada	
		No. de instancias de coordinación del sistema metropolitano de empleo conformadas y en operación	Reformulada	Nº de Consejos Metropolitanos para el Desarrollo Económico creados y en funcionamiento Nº de sesiones trimestrales del Consejo Metropolitano para el Desarrollo Económico realizadas
		No. de sistemas integrados de información y gestión de empleo implementados y en funcionamiento	Eliminada	
		No. de programas metropolitanos de formación para el trabajo implementados en áreas estratégicas	Eliminada	
		No. de empresas vinculadas de manera permanente a la oferta del servicio público de empleo	Eliminada	
	P12	% de colegios del AMB con talleres o cátedra de identidad metropolitana impartida	Se mantuvo	
		% de Juntas de Acción Comunal del AMB con talleres de identidad metropolitana impartidos		
		% de concejos municipales del AMB con talleres o sesiones sobre identidad metropolitana realizados		
		No. de estudios e investigaciones sobre identidad y cultura metropolitana elaborados y socializados	Reformulada	Nº de socializaciones de estudios sobre hechos e identidad metropolitana realizadas por año

		No. anual de participantes en procesos formativos sobre hechos e identidad metropolitana	Se mantuvo	
		No. de materiales pedagógicos y comunicativos diseñados para la apropiación de la identidad metropolitana	Reformulada	N° de plataformas digitales de difusión de información sobre acuerdos y hechos metropolitanos implementadas

Fuente: Elaboración propia con base en C. PIDM análisis de metas HM CGD VERSION FINAL-12-06-2023.

En consecuencia, tras la modificación anteriormente descrita, el componente 1 quedó integrado por tres líneas y 12 programas con sus respectivas metas relacionados en la Figura 2.

Figura 2. Esquema resumen del Componente 1 modificado. Planeación, Gobernanza y Cultura. PIDM 2023.



Fuente: Elaboración propia con base en C. PIDM análisis de metas HM CGD VERSION FINAL-12-06-2023

4 Metodología

La evaluación de resultados de la implementación del Componente 1, Planeación, Gobernanza y Cultura, se fundamentó en una investigación de tipología mixta, en la que predomina el enfoque cuantitativo, lo que permitió combinar la medición objetiva de variables con la comprensión contextual de los fenómenos metropolitanos desde la perspectiva de los actores vinculados al cumplimiento de las metas (Creswell & Plano Clark 2017; Sampieri et al. 2014). Este enfoque mixto facilitó la triangulación de datos y fortaleció la validez de los resultados al integrar diferentes fuentes y métodos de análisis (Denzin 1978).

Dentro de la delimitación del alcance y los criterios de evaluación de las metas de producto y de resultado, asociadas a las líneas y programas que integran el componente, se definió como ventana de evaluación el periodo 2016–2025, estableciendo 2026 como horizonte de cumplimiento y tomando como unidad de análisis las metas de línea y de programas del componente definidas en el Plan de Desarrollo Metropolitano DIME TU PLAN 2016, que resultaron de la modificación que tuvo lugar en 2023.

Así mismo, partiendo del criterio de corresponsabilidad bajo el cual fue concebido en la fase diseño del PIDM, se determinó consultar las acciones implementadas por el grupo de instituciones que en las metas de resultados fueron vinculados en la línea 1, 2 y 3 del Componente 1.

Teniendo en cuenta que las metas de línea y de programas del PIDM 2016 fueron objeto de un proceso de depuración en el 2023, descrito en el apartado anterior, se definió como criterio de evaluación concertado con la Dirección del AMB, evaluar los indicadores y metas asociadas a las líneas y programas del Componente que se mantuvieron, se reformularon y/o se suspendieron.

Una vez definidos los indicadores y las metas que serían objeto de evaluación, se identificaron inconsistencias en la formulación de algunos indicadores, particularmente en su definición, medición y coherencia con las metas asociadas. Tras la revisión técnica, en respuesta a este hallazgo, se llevó a cabo un proceso de ajuste metodológico que consistió en la reformulación de los indicadores, tomando como referencia directa el contenido y alcance de las metas previamente definidas. Este ejercicio se desarrolló bajo el principio de no alteración del alcance del plan, garantizando que las modificaciones realizadas se limitaran exclusivamente a mejorar la precisión, claridad y pertinencia de los indicadores. La reformulación se orientó bajo criterios de calidad en la construcción de indicadores, como claridad, relevancia, medibilidad y consistencia, en línea con metodologías reconocidas para el diseño y evaluación de indicadores de gestión pública de la CEPAL (2005).

Para evaluar el nivel de implementación del Plan de Desarrollo Metropolitano, se empleó una metodología tipo “semáforo”, basada en la verificación de la existencia de evidencia de cumplimiento de las metas e indicadores definidos. Este enfoque permitió clasificar el avance en tres niveles (alto, medio y bajo), facilitando la interpretación de resultados y la toma de decisiones.

La selección de esta metodología se sustentó en enfoques de monitoreo y evaluación del desempeño que utilizan umbrales y sistemas de clasificación para valorar el cumplimiento, como el Balanced Scorecard desarrollado por Kaplan & Norton (1996), así como en lineamientos de organismos internacionales como la CEPAL (2005), la OECD (2010) y el World Bank (2012). A nivel nacional también el DNP (2018), ha promovido el uso de sistemas tipo “traffic light” para representar y visibilizar el desempeño de manera sintética y comparable.

En este marco, se definieron los siguientes criterios de clasificación: (i) alto nivel de cumplimiento (verde), cuando existe evidencia completa, verificable y suficiente que demuestra el logro del indicador o un avance acorde o superior a lo esperado; (ii) nivel medio (amarillo), cuando se dispone de evidencia parcial o se registran avances inferiores a lo previsto; y (iii) bajo nivel de cumplimiento (rojo), cuando no existe evidencia verificable o el avance es nulo o significativamente insuficiente. La asignación de estas categorías se realizó mediante revisión documental de los soportes disponibles, priorizando su calidad, consistencia y trazabilidad. Este enfoque permitió identificar de manera clara los niveles de avance, evidenciar brechas en la implementación y orientar la toma de decisiones para el fortalecimiento del seguimiento y la gestión del plan.

A continuación, se presenta el semáforo con los indicadores, metas y criterios de clasificación definidos para evaluar el nivel de implementación del Componente 1. Planeación Gobernanza y Cultura del PIDM (2016).

Tabla 2. Semáforo de medición del nivel de implementación del Componente 5. Equidad e Inclusión Social del PIDM (2016).

Línea	Programa	Indicador (Atado a la Meta)	Meta a 2026 (valor esperado)	Semáforo de cumplimiento		
				(Bajo) Rojo	(Medio) Amarillo	(Alto) Verde
L1	L1-1 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para el control al transporte informal	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-1 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para el control al transporte informal	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-2 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para gestión integral residuos sólidos	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-2 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para gestión integral residuos sólidos	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-3 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para movilidad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-3 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para movilidad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-4 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para medio ambiente	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-4 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para medio ambiente	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-5 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en empleo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-5 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en empleo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-6 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en seguridad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-6 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en seguridad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-7 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en Criterios para la clasificación del suelo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-7 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en Criterios para la clasificación del suelo	1	0	0,5	≥ 1

L1	L1-8 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en Criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-8 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en Criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-9 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en vivienda de interés social	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-9 (b)	N° de hechos metropolitanos relevantes implementados en vivienda de interés social	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-10 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en CT&I	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-10 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en CT&I	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-11 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en turismo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-11 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en turismo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-12 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en cultura metropolitana	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-12 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en cultura metropolitana	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-13 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en desarrollo económico	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-13 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en desarrollo económico	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-14 (a)	N.º de estrategias de desarrollo de los parques metropolitanos en los POT municipales.	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-14 (b)	N.º de estrategias de desarrollo de los parques lineales en los POT municipales.	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-15	N° de criterios unificados metropolitanos aplicados en las obligaciones urbanísticas, usos y densidades en los POT municipales	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-16 (a)	N° de instrumentos de gestión del suelo adoptados en los POT Municipales	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-16 (b)	N° de instrumentos de gestión del suelo aplicados en los POT Municipales	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	P1-M1	No. de reuniones bienales celebradas por la Junta Metropolitana	2	0	1	≥ 2
L1	P1-M2	No. de propuestas de integración para que municipios vecinos de la región y la provincia formen parte del AMB	2	0	1	≥ 2
L1	P1-M3	N° de Consejos Metropolitanos conformados y operando	5	< 3	$\geq 3 < 5$	≥ 5
L1	P1-M4	N° de Informes trimestrales de actualización del Expediente Metropolitano	4	< 2	$\geq 2 < 4$	≥ 4
L1	P1-M5	N° de Acuerdos Metropolitanos por medio de los cuales se adelantaron procesos de depuración de declaratorias de Hechos Metropolitanos	1	0		≥ 1
L1	P1-M6	N° de sesiones del Comité Universidad Empresa Estado - CUEES en que participó la AMB al año.	1	0		≥ 1
L1	P2-M8	N° de municipios del AMB que, a 2026, incorporan la clasificación unificada del suelo en sus POT.	4	< 2	$\geq 2 < 4$	4

L1	P2-M9	N° de proyectos viales de integración metropolitana incorporados en los POT de los municipios del AMB a 2026.	64	< 32	$\geq 32 < 64$	≥ 64
L1	P2-M10 (a)	N° de parques metropolitanos con objetivos de conservación definidos en los POT a 2026.	32	< 16	$\geq 16 < 32$	≥ 32
L1	P2-M10 (b)	N° de parques metropolitanos con objetivos de conservación reservados en los POT a 2026.	32	< 16	$\geq 16 < 32$	≥ 32
L1	P2-M11 (a)	N° de áreas funcionales de interés metropolitano definidas en el POT a 2026.	4	< 2	$\geq 2 < 4$	≥ 4
L1	P2-M11 (b)	N° de áreas funcionales de interés metropolitano integradas en los POT a 2026.	4	< 2	$\geq 2 < 4$	≥ 4
L1	P2-M12	N° de sistemas de indicadores del PEMOT y del Expediente Metropolitano definidos y en operación a 2026.	1	0		≥ 1
L1	P2-M13	N° de políticas públicas de vivienda metropolitana adoptadas mediante acuerdo metropolitano a 2026.	1	0		≥ 1
L1	P3-M14	N° de reportes de actualización de datos del Observatorio Metropolitano elaborados por vigencia, según lineamientos del Centro de Estudios Territoriales	1	0		≥ 1
L1	P3-M15	N° de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos realizados por año	2	0	1	≥ 2
L1	P3-M16	N° de documentos técnicos generados por año para orientar la formulación y/o seguimiento de políticas públicas metropolitanas	1	0		≥ 1
L1	P3-M18	N° de reportes de mediciones del desarrollo territorial del AMB generados por año	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L1	P3-M19	N° de debates públicos o foros sobre temas de interés metropolitano realizados por año	5	< 3	$\geq 3 < 5$	≥ 5
L2	L2-1	% del presupuesto de inversión de los municipios del AMB ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana	10%	< 5%	$\geq 5\% < 10\%$	$\geq 10\%$
L2	L2-2	Nivel de riesgo de corrupción de los municipios del AMB según el Índice de Transparencia (porcentaje de riesgo), alcanzando la categoría de riesgo bajo al 2026.	$\geq 30\%$	> 45%	$\leq 45\% > 30\%$	$\geq 30\%$
L2	L2-3	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para la Gestión en los municipios del AMB a 2026.	100%	< 50%	$\geq 50\% < 100\%$	$\geq 100\%$
L2	L2-4	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para servicios en los municipios del AMB a 2026.	100%	< 50%	$\geq 50\% < 100\%$	$\geq 100\%$
L2	L2-5	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para gobierno abierto en los municipios del AMB a 2026.	100%	< 50%	$\geq 50\% < 100\%$	$\geq 100\%$
L2	L2-6	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB a 2026.	100%	< 50%	$\geq 50\% < 100\%$	$\geq 100\%$
L2	P4-M20	N° de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos realizadas por año en el periodo 2016–2026.	2	0	1	≥ 2
L2	P4-M21	N° de convenios vigentes con universidades para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos a 2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L2	P4-M22 (a)	N° de proyectos metropolitanos cofinanciados AMB–municipios identificados en el territorio	1	0		≥ 1
L2	P4-M22 (b)	N° de experiencias de cofinanciación AMB–municipios formalmente sistematizados institucionalmente	1	0		≥ 1
L2	P5-M23	N° de servidores públicos de los municipios del AMB capacitados y cualificados en transparencia, control y gestión en el periodo 2016–2026.	1.000	< 500	$\geq 500 < 1.000$	≥ 1.000

L2	P5-M24	Nº de ejercicios de rendición pública de cuentas de las administraciones municipales del AMB realizados por año en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L2	P5-M25	Nº de mapas de riesgos de corrupción metropolitana elaborados y actualizados en el periodo 2016–2026 (con actualización bienal).	1	0		≥ 1
L2	P5-M26	Nº de documentos de política pública anticorrupción metropolitana adoptados a 2026.	1	0		≥ 1
L2	P5-M27	Nº de Códigos de Ética que contenga los mecanismos de designación de funcionarios con altos estándares éticos y de transparencia en su trayectoria.	1	0		≥ 1
L2	P6-M29	Nº de Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC) del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de servicios a 2026.	1	0		≥ 1
L2	P6-M30	Nº de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de gobierno abierto a 2026.	1	0		≥ 1
L2	P6-M31	Nº de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente de seguridad y privacidad de la información a 2026.	1	0		≥ 1
L2	P7-M32 (a)	Nº de actividades de fortalecimiento institucional adelantadas en las áreas del AMB en el periodo 2016–2026.	7	< 4	$\geq 4 < 7$	≥ 7
L2	P7-M32 (b)	Nº de jornadas de capacitación realizadas para funcionarios públicos de los municipios del AMB en el periodo 2016–2026.	7	< 4	$\geq 4 < 7$	≥ 7
L2	P7-M33	Nº de programas integrales de fortalecimiento de capacidades para funcionarios públicos de los municipios del AMB implementados en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L2	P7-M35	Nº de estudios de mejores prácticas en desempeño integral de los municipios del AMB realizados en el periodo 2016–2026.	1	0		≥ 1
L3	L3-1	% de personas del AMB que participan en procesos electorales (en cada jornada electoral celebrada) en el periodo 2016-2026	80%	< 40%	$\geq 40\% < 80\%$	$\geq 80\%$
L3	L3-2	% de personas del AMB que participan en actividades culturales al menos una vez al año en el periodo 2016–2026.	90%	< 45%	$\geq 45\% < 90\%$	$\geq 90\%$
L3	L3-3	% de personas del AMB que participan en organizaciones voluntarias (excluyendo organizaciones religiosas), al menos una vez al año en el periodo 2016–2026.	80%	< 40%	$\geq 40\% < 80\%$	$\geq 80\%$
L3	L3-4	% de informalidad en el empleo metropolitano en el AMB a 2026, reducido.	30%	> 45%	$\leq 45\% > 30\%$	$\leq 30\%$
L3	L3-5 (a)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos en el AMB en el periodo 2016–2026.	50%	< 25%	$\geq 25\% < 50\%$	$\geq 50\%$
L3	L3-5 (b)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal en el AMB en el periodo 2016–2026.	50%	< 25%	$\geq 25\% < 50\%$	$\geq 50\%$
L3	L3-5 (c)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB en el periodo 2016–2026.	50%	< 25%	$\geq 25\% < 50\%$	$\geq 50\%$
L3	P8-M37	% de funcionarios de entidades públicas del AMB capacitados en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana en el periodo 2016–2026.	40%	< 20%	$\geq 20\% < 40\%$	$\geq 40\%$
L3	P8-M38	Nº de campañas de comunicación sobre participación ciudadana en los espacios de concertación y decisión del AMB diseñadas e implementadas en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L3	P8-M39	Nº de procesos de divulgación y socialización de POT y planes de desarrollo apoyados por el AMB en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L3	P8-M40	Nº de jornadas de capacitación en instrumentos y procesos de planeación y desarrollo del territorio realizadas en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3

L3	P8-M42	N° de hechos metropolitanos de cultura ciudadana adoptados mediante acuerdo metropolitano en el periodo 2016–2026.	1	0		≥ 1
L3	P9-M45	N° de hechos metropolitanos de cambio climático y desarrollo territorial adoptados mediante acuerdo metropolitano en el periodo 2016–2026.	1	0		≥ 1
L3	P9-M46	N° de componentes culturales del observatorio metropolitano en operación con al menos 15 indicadores al 2026.	1	0		≥ 1
L3	P9-M47	N° de iniciativas TIC (aplicaciones o plataformas digitales) desarrolladas para fomentar el acceso y la creación de oferta cultural y artística metropolitana en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L3	P9-M48	N° de hechos metropolitanos de turismo adoptados mediante acuerdo metropolitano	1	0		≥ 1
L3	P10-M50	N° de reconocimientos o premios metropolitanos a buenas prácticas de formalización y respeto a la norma creados y otorgados por año.	4	< 2	$\geq 2 < 4$	≥ 4
L3	P 10-M51	N° de campañas pedagógicas de sensibilización sobre cultura de la formalidad realizadas.	4	< 2	$\geq 2 < 4$	≥ 4
L3	P 10-M52	N° de pactos metropolitanos de defensa y fortalecimiento del transporte público formal firmados y en ejecución.	1	0		≥ 1
L3	P11-M57	N° de Consejos Metropolitanos para el Desarrollo Económico creados y en funcionamiento.	1	0		≥ 1
L3	P11-M57	N° de sesiones trimestrales del Consejo Metropolitano para el Desarrollo Económico realizadas.	40	< 20	$\geq 20 < 40$	≥ 40
L3	P 12-M62 (a)	% de colegios del AMB con talleres o cátedra de identidad metropolitana impartida.	80%	$< 40\%$	$\geq 40\% < 80\%$	$\geq 80\%$
L3	P 12-M62 (b)	% de Juntas de Acción Comunal del AMB con talleres de identidad metropolitana impartidos.	80%	$< 40\%$	$\geq 40\% < 80\%$	$\geq 80\%$
L3	P 12-M62 (c)	% de concejos municipales del AMB con talleres o sesiones sobre identidad metropolitana realizados.	80%	$< 40\%$	$\geq 40\% < 80\%$	$\geq 80\%$
L3	P 12-M64	N° de socializaciones de estudios sobre hechos e identidad metropolitana realizadas por año.	2	0	1	≥ 2
L3	P 12-M65	N° anual de participantes en cursos y concursos sobre hechos e identidad metropolitana.	400	< 200	$\geq 200 < 400$	≥ 400
L3	P 12-M66	N° de plataformas digitales de difusión de información sobre acuerdos y hechos metropolitanos implementadas.	1	0		≥ 1

Fuente: Elaboración propia

La recolección de información para la construcción del semáforo se realizó mediante una revisión documental y análisis de fuentes secundarias, complementado con técnicas de validación de información (Sampieri et al., 2014). En particular, se llevó a cabo una revisión sistemática y de análisis de contenido (Krippendorff, 2004), de documentos institucionales, informes de gestión y bases de datos oficiales. Adicionalmente, se aplicó una técnica de triangulación de fuentes, contrastando la información proveniente de distintos documentos y registros con el fin de asegurar su consistencia, validez y confiabilidad (Denzin, 1978). Este proceso permitió reducir sesgos y fortalecer la calidad de la evidencia utilizada.

A continuación, se presenta la relación de documentos que fueron objeto de revisión y análisis para el diligenciamiento del semáforo de evaluación del Componente 1 y la construcción del presente concepto técnico.

Tabla 3. Relación de documentos analizados para la evaluación del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura del PIDM (2016).

N°	Nombre del documento	Autor	Fecha	Link
1	Acuerdo Metropolitano 008 de 2000 Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 0061 de 1994, se adopta el Componente de Ordenamiento Físico - Territorial del Plan Integral de Desarrollo del AMB	AMB	2000	
2	Ley 1625 de 2013. Expide el régimen para las Áreas Metropolitanas	Congreso de Colombia	2013	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972
3	Acuerdo metropolitano 013 de 2011 modifica el AM 008 de 2011, adopta la revisión del Componente de Ordenamiento Físico-Territorial Metropolitano del AMB como parte integral del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.	AMB	2011	
4	Acuerdo metropolitano 012 de 2013. Declara como hecho metropolitano ambiental la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) y se establece como obligatoria la separación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos domiciliarios en el AMB	AMB	2013	
5	Acuerdo metropolitano 018 de 2013. Modifica el acuerdo metropolitano 012 del 12 de junio de 2013. Esta modificación queda plasmada en el Artículo 9 "SANCIONES" y el Artículo 10 "TRANSITORIO".	AMB	2013	
6	Acuerdo metropolitano 019 de 2014. Modificación parcial del acuerdo metropolitano 012 de 2013.	AMB	2014	
7	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano dime tu plan 2016 - 2026	AMB	2015	https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/
8	Acuerdo metropolitano 010 de 2018 declara como Hecho Metropolitano la implementación de la bicicleta como medio de transporte en el Área Metropolitana de Bucaramanga.	AMB	2018	
9	Acuerdo metropolitano 001 de 2019. Declara como hecho metropolitano la actividad de disposición final controlada de residuos sólidos ordinarios .	AMB	2019	
10	Acuerdo metropolitano 004 de 2021. Modifica el artículo segundo del Acuerdo Metropolitano No. 001 de 2019, el cual quedará así: "Conformar el Comité Metropolitano de Planeación y Gestión integral de residuos sólidos, integrado por los alcaldes de los 4 municipios del AMB o sus delegados, el Director del AMB o su delegado y el Subdirector de Planeación e Infraestructura del AMB	AMB	2021	
11	Acuerdo metropolitano 006 de 2023 Declara como Hecho Metropolitano La Movilidad sostenible y el transporte público	AMB	2023	

12	Acuerdo metropolitano 033 de 2015. Adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026	AMB	2015	
13	Informes de Gestión vigencia	AMB	2016	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2016/
14	Informes de Gestión vigencia	AMB	2017	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2017/
15	Informes de Gestión vigencia	AMB	2018	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2018/
16	Informes de Gestión vigencia	AMB	2019	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2019/
17	Informe de Gestión Municipio de Bucaramanga 2016-2019	Alcaldía de Bucaramanga	2019	https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/Informedegestion%CC%81n2016-2019_30.pdf
18	Informe de Gestión 2016-2019	Alcaldía de Floridablanca	2019	https://acortar.link/CIWqpy
19	Informes de empalmes	Alcaldía de Girón	2019	https://www.giron-santander.gov.co/Transparencia/Paginas/Informes.aspx
20	Informes de Gestión vigencia	AMB	2020	https://www.amb.gov.co/informe-de-gestion-vigencia-2020/
21	Informes de Gestión vigencia	AMB	2021	https://www.amb.gov.co/informes-de-gestion-vigencia-2021/
22	Informes de Gestión vigencia	AMB	2022	https://www.amb.gov.co/informes-de-gestion-vigencia-2022/
23	Acuerdo metropolitano 005 de 2023. Por medio del cual se adopta la revisión y actualización del PIDM y el Plan Estratégico de Mediano Plazo.	AMB	2023	
24	Informes de Gestión vigencia	AMB	2023	https://www.amb.gov.co/informes-de-gestion-vigencia-2023/

25	Informe de Gestión y Balance de Resultados 2020-2023.	Alcaldía de Bucaramanga	2023	https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/InformeRC_2020-2023.pdf
26	Informe de Gestión y Balance de Resultados 2020-2023.	Alcaldía de Floridablanca	2023	https://acortar.link/cvDDit-
27	Informe de Gestión Rendición de cuentas 2025	Alcaldía de Piedecuesta	2025	https://acortar.link/1K61Dh
28	C. PIDM Análisis de metas HM CGD VERSION FINAL 12-06-2023	AMB	2023	
29	Plan estratégico versión final registro EAT – AMB – FINAL 12-06-2023	AMB	2023	
30	Acuerdo metropolitano 002 de 2023 por el cual se adelantó un proceso de depuración normativa en materia de declaratorias de hechos metropolitanos	AMB	2023	

Fuente: Elaboración propia con base en el PIDM (2026).

Dada la dificultad para la obtención de información, tras la revisión de los informes públicos, fue necesario la radicación de 18 derechos de petición a distintas instituciones, relacionados a continuación.

Tabla 4. Relación de Derechos de Petición Radicados para la evaluación del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura del PIDM (2016).

Nº	Nº de Radicado	Entidad destinataria y dependencias con información solicitada	Fecha Radicación	Fecha Respuesta de Fondo
1	1-S-SA-202604-00085688	Alcaldía de Bucaramanga — Despacho del Alcalde (c.c. Secretaría de Planeación) · Secretaría de Planeación · Secretaría de Hacienda · Secretaría de Gobierno y Seguridad · Secretaría de Educación, Cultura y Desarrollo Social · Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo · Secretaría General y Talento Humano	Abr 2026	Prórroga hasta 26 may 2026

2	Sin radicado identificado	Alcaldía de San Juan de Girón — Despacho del Alcalde (c.c. Secretaría de Ordenamiento Territorial y Planeación) · Secretaría de Ordenamiento Territorial y Planeación · Secretaría de Hacienda · Secretaría de Gobierno y Seguridad · Secretaría de Educación, Cultura y Desarrollo Social · Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo · Secretaría General y Talento Humano	Abr 2026	Sin respuesta identificada
3	FRB2026ER002469 / RS-SP 1450 / RAD: 0367-17/04/2026	Alcaldía de Floridablanca — Despacho del Alcalde (c.c. Secretaría de Planeación) · Secretaría de Planeación · Secretaría de Hacienda · Secretaría de Gobierno y Seguridad · Secretaría de Educación, Cultura y Desarrollo Social · Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo · Secretaría General y Talento Humano	14–16 abr 2026	20 abr – 5 may 2026 (<i>parcial</i>)
4	CNT-26-00680 / 026-1152 / Oficio: 1160-2026	Alcaldía de Piedecuesta — Despacho del Alcalde (c.c. Oficina Asesora de Planeación) · Oficina Asesora de Planeación · Secretaría de Hacienda · Secretaría de Gobierno y Seguridad · Secretaría de Educación, Cultura y Desarrollo Social · Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo · Secretaría General y Talento Humano	10 abr 2026	11 may / 13 may 2026 Parcialmente respondido
5	Sin radicado expícito	Cámara de Comercio de Bucaramanga (CCB) — Presidencia Ejecutiva (<i>solicitud integral — Programas 3, 5 y 11 del Componente 1</i>)	Abr 2026	8 may 2026. Parcialmente Respondido
6	Ticket 4262428	Centro Regional de Competitividad e Innovación de Santander (CRCI) — Dirección General	15 abr 2026	9 may 2026. Parcialmente respondido
7	Sin radicado expícito	Comité Universidad Empresa Estado de Santander — CUEES	15 de abril	8 may 2026. Parcialmente respondido
8	REG-2-0509	Universidad de Santander – UDES - Rectoría - Vicerrectoría de Investigación y Extensión.	21 de abril	14 may 2026. Respondido
9	20266630360002 (radicada entrada) → Respuesta: 20266000445861 (NEC certificada)	Departamento Nacional de Planeación (DNP) — SGR, Desempeño Municipal	15 de abril de 2026	8 de mayo de 2026. Respondido

10	261037332 (PQR)	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)	14 de abril de 2026	7 de mayo de 2026. Respondido
11	Sin radicado explícito	Consejo Regional de Competitividad e Innovación (CRCI) / Santander Competitivo	~16 abr 2026	9 may 2026
12	EXT26-00055636 → Respuesta: OFI26-00076575 / GFPU	Presidencia de la República – Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno / Transparencia y Gobierno Abierto	15 de abril de 2026 (envío) / 16 de abril de 2026 (radicación VUV)	30 de abril de 2026. Respondido
12	S-2026-014344	ESAP — Escuela Superior de Administración Pública , Regional Santander (Fortalecimiento institucional AMB y municipios)	15 de abril de 2026 (envío vía ventanilla)	En trámite (radicado 6 de mayo de 2026 — solo acuse de recibo)
13	20260069989	CODECTI Santander (CTI en el Territorio Metropolitano de Bucaramanga)	16 de abril de 2026	17 de abril de 2026. Parcialmente recibido.
14	Radicado PQRS UIS: 6316	Universidad Industrial de Santander (UIS) — Vicerrectoría de Investigación y Extensión	21–22 de abril de 2026	7 de mayo de 2026 (Prórroga — 10 días hábiles adicionales, Ley 1755/2015)
15	20262060186572	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	14 abr 2026	14 abr 2026. Respondido
16	Sin radicado	Transparencia por Colombia (Capítulo Nacional de Transparency International)	15 abr 2026	16 abr 2026. Respondido
17	Sin radicado	Universidad Pontificia Bolivariana – UPB – Rectoría - Vicerrectoría de Investigación y Extensión	21 abr 2026	Sin respuesta identificada
18	Sin radicado	Gobernación de Santander. Secretario de Planeación Departamental de Santander	10 abr 2026	Sin respuesta identificada

Fuente: Elaboración propia

La sistematización de la información constituyó una fase clave dentro del proceso metodológico de evaluación del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura, en tanto permitió organizar,

depurar, clasificar y consolidar la evidencia recolectada, garantizando su trazabilidad, consistencia y utilidad analítica para la construcción del semáforo de cumplimiento.

Este proceso se desarrolló en tres momentos articulados. En primer lugar, se llevó a cabo la organización y estructuración de la información, mediante la creación de un repositorio digital jerarquizado por líneas, programas, indicadores y metas. Cada unidad de análisis contó con una carpeta específica en la que se almacenaron los documentos fuente (informes de gestión, bases de datos, respuestas a derechos de petición, actos administrativos, entre otros), asegurando un orden lógico que facilitara la consulta y verificación de la información (Sampieri et al. 2014).

En segundo lugar, se realizó un proceso de depuración y validación de la información, orientado a identificar duplicidades, inconsistencias, vacíos y posibles sesgos en los datos recolectados. Para ello, se aplicaron criterios de calidad de la información, tales como pertinencia (relación directa con el indicador evaluado), suficiencia (nivel de detalle requerido), confiabilidad (origen institucional o verificable) y actualidad (correspondencia con el periodo de análisis 2016–2025). Esta etapa incluyó la contrastación de fuentes mediante triangulación, lo que permitió fortalecer la validez interna del análisis.

En tercer lugar, se desarrolló la codificación y estandarización de la información, con el fin de hacer comparables los datos provenientes de distintas fuentes. Esto implicó la construcción de matrices de sistematización en las que se registró, para cada indicador: (i) la meta definida, (ii) la evidencia disponible, (iii) la fuente, (iv) el periodo reportado, (v) observaciones técnicas y (vi) una valoración preliminar del nivel de cumplimiento. Esta estandarización permitió traducir información cualitativa y cuantitativa en insumos homogéneos para su análisis (Creswell & Clark, 2017).

Como resultado de este proceso, se consolidó una base de evidencia estructurada, que sirvió como insumo directo para la aplicación de la metodología de semaforización. La sistematización facilitó no solo la asignación objetiva de los niveles de cumplimiento (alto, medio, bajo), sino también la identificación de brechas de información, debilidades en los sistemas de reporte institucional y oportunidades de mejora en los procesos de seguimiento del PIDM. Finalmente, este ejercicio garantizó principios fundamentales del análisis evaluativo como la transparencia, la reproducibilidad y la trazabilidad, permitiendo que los resultados obtenidos puedan ser verificados y replicados en futuros ejercicios de seguimiento y evaluación del Plan.

Adicionalmente, el proceso de sistematización de la información se complementó con la aplicación de técnicas cualitativas orientadas a profundizar en la comprensión de los avances, limitaciones y percepciones de los actores directamente vinculados al Componente 1. En particular, se realizaron entrevistas a profundidad como herramienta de recolección de información primaria, permitiendo captar perspectivas institucionales y territoriales en torno a la implementación de las metas. Se llevaron a cabo cinco (5) entrevistas con directores de vigencias anteriores del Área Metropolitana de Bucaramanga, así como entrevistas individuales con secretarios, asesores municipales de planeación y ordenamiento territorial.

Inicialmente se había previsto la realización de un grupo focal con actores institucionales municipales; sin embargo, debido a las dificultades de coordinación de agendas para su desarrollo en un mismo espacio y momento, se optó metodológicamente por reemplazar esta técnica por entrevistas individuales. Esta decisión permitió mantener la recolección de información cualitativa prevista, garantizando al mismo tiempo mayor flexibilidad operativa y profundidad en la indagación con cada actor consultado.

Estas entrevistas facilitaron la identificación de elementos contextuales, barreras operativas, percepciones institucionales y dinámicas territoriales que no son plenamente evidentes en las fuentes documentales, enriqueciendo el análisis desde un enfoque interpretativo. De este modo, la información primaria obtenida fortaleció la triangulación de hallazgos y aportó elementos clave para la comprensión integral del comportamiento de los indicadores evaluados en el Componente 1

A continuación, se presenta información sobre la implementación de los instrumentos de corte cualitativo que fueron usados en la investigación.

Tabla 5. Relación de Entrevistas para la evaluación del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura del PIDM (2016).

Entrevistas con Exdirectores del Área Metropolitana de Bucaramanga:

Instrumento	Características	Fecha de realización	Modalidad	Duración
Entrevista exdirectora del Área Metropolitana de Bucaramanga (Consuelo Ordoñez)	La entrevista está integrada por preguntas organizadas en categorías de análisis: 1. Contexto y antecedentes de la gestión metropolitana 2. Formulación e implementación del PIDM 2016-2026 3. Articulación intermunicipal y coordinación institucional en su período 4. Planeación y ordenamiento territorial metropolitano 5. Avances, dificultades y lecciones aprendidas 6. Perspectiva histórica y recomendaciones	25/05/2026	Presencial (AMB)	150 min
Entrevista exdirectora del Área Metropolitana de Bucaramanga (Karin de Poortere)	La entrevista está integrada por preguntas organizadas en categorías de análisis: 1. Contexto y antecedentes de la gestión metropolitana 2. Formulación e implementación del PIDM 2016-2026 3. Articulación intermunicipal y coordinación institucional en su período 4. Planeación y ordenamiento territorial metropolitano 5. Avances, dificultades y lecciones aprendidas 6. Perspectiva histórica y recomendaciones	29/05/2026	Presencial (AMB)	120 min
Entrevista exdirector del Área Metropolitana de Bucaramanga (Rodolfo Torres)	La entrevista está integrada por preguntas organizadas en categorías de análisis: 1. Contexto y antecedentes de la gestión metropolitana 2. Formulación e implementación del PIDM 2016-2026 3. Articulación intermunicipal y coordinación institucional en su período 4. Planeación y ordenamiento territorial metropolitano 5. Avances, dificultades y lecciones aprendidas	28/05/2026	Presencial (Alcaldía de Bucaramanga)	60 min

	6. Perspectiva histórica y recomendaciones			
--	--	--	--	--

Entrevistas con secretarios de Planeación municipales del Área Metropolitana de Bucaramanga:

Instrumento	Características	Fecha de realización	Modalidad	Duración
Entrevista secretaria de Planeación de Bucaramanga (Laura Otero)	La entrevista está integrada por preguntas organizadas en categorías de análisis: 1. Gobernanza metropolitana y articulación interinstitucional 2. Implementación y seguimiento del PIDM 2016-2026 en los municipios 3. Alineación de los Planes de Desarrollo Municipal con el PIDM 4. Ordenamiento territorial y planeación urbana metropolitana 5. Instrumentos de planificación, seguimiento y calidad de la información 6. Cultura metropolitana, identidad territorial y participación ciudadana 7. Balance, retos y recomendaciones para la próxima vigencia.	24/06/2026	Presencial (Alcaldía de Bucaramanga)	60 minutos.
Entrevista Secretario de Planeación de Floridablanca (Andrés Barragán)	La entrevista está integrada por preguntas organizadas en categorías de análisis: 1. Gobernanza metropolitana y articulación interinstitucional 2. Implementación y seguimiento del PIDM 2016-2026 en los municipios 3. Alineación de los Planes de Desarrollo Municipal con el PIDM 4. Ordenamiento territorial y planeación urbana metropolitana 5. Instrumentos de planificación, seguimiento y calidad de la información 6. Cultura metropolitana, identidad territorial y participación ciudadana 7. Balance, retos y recomendaciones para la próxima vigencia.	05/06/2026	Virtual	90 minutos
Entrevista Secretario de Planeación de Piedecuesta (César Toloza).	La entrevista está integrada por preguntas organizadas en categorías de análisis: 8. Gobernanza metropolitana y articulación interinstitucional 9. Implementación y seguimiento del PIDM 2016-2026 en los municipios 10. Alineación de los Planes de Desarrollo Municipal con el PIDM 11. Ordenamiento territorial y planeación urbana metropolitana 12. Instrumentos de planificación, seguimiento y calidad de la información 13. Cultura metropolitana, identidad territorial y participación ciudadana	04/06/2026	Presencial (Alcaldía de Piedecuesta)	60 minutos

	14. Balance, retos y recomendaciones para la próxima vigencia.			
--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

En cada uno de los espacios participativos desarrollados se garantizaron las consideraciones éticas correspondientes. Para ello, se diligenció de manera individual el consentimiento informado y la autorización para el uso de derechos de imagen, conforme a los lineamientos establecidos por el Comité de Ética Institucional de la UNAB. Adicionalmente, a nivel grupal, se contó con el registro de asistencia institucional de la Alcaldía de Bucaramanga, como soporte de participación en las actividades realizadas.

5 Hallazgos

El presente capítulo expone los hallazgos de la evaluación del Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura del PIDM 2016–2026, a partir de la base de evidencia estructurada consolidada durante la fase de sistematización de la información. La presentación de resultados se articula con la metodología general del proyecto, en tanto se apoya en fuentes documentales verificables, sometidas a procesos de organización, depuración, validación, estandarización y posterior semaforización, de conformidad con los criterios de pertinencia, suficiencia, confiabilidad y actualidad definidos para el periodo 2016–2026.

Los hallazgos se organizan por indicador mediante una estructura uniforme. En cada caso se presenta, en primer término, el resultado, en el que se sintetiza el nivel de cumplimiento con base en la evidencia disponible y en la metodología de semáforo adoptada. En segundo término, se desarrolla un análisis de resultado que interpreta los hallazgos desde una perspectiva técnica, considerando aspectos como la articulación entre escalas de planificación, la gobernanza metropolitana, las capacidades institucionales y la consistencia entre los marcos normativos y la implementación efectiva. Este esquema permite mantener la comparabilidad entre indicadores y, a la vez, dar cuenta de las particularidades de cada caso.

En los casos en que la evidencia primaria no estuvo disponible —por desactualización de instrumentos de planificación, ausencia de respuesta de fondo a derechos de petición, o inexistencia de registros sistematizados sobre actuaciones verificables—, se recurrió a fuentes de segundo orden como soporte válido de la evaluación: rendiciones de cuentas institucionales, informes de gestión publicados oficialmente, referencias en instrumentos de planificación de jerarquía superior y documentos técnicos de apoyo. Este criterio se fundamenta en que descartar sistemáticamente dichas fuentes ante la ausencia de evidencia primaria equivaldría a invisibilizar actuaciones institucionales reales y públicamente documentadas, incurriendo en un sesgo metodológico que la evaluación busca evitar. El uso de fuentes de segundo orden se señala explícitamente en cada indicador donde aplica, y la ausencia de evidencia primaria se registra como limitación de la verificación, sin que ello implique necesariamente incumplimiento de la meta cuando la fuente secundaria es oficialmente publicada, institucionalmente atribuible y técnicamente pertinente para el análisis del indicador.

Dado que los indicadores del Componente 1 —Planeación, Gobernanza y Cultura— miden procesos institucionales, capacidades de coordinación, apropiación normativa y dinámicas de gobernanza que

no tienen un único custodio ni una sola fuente de verificación, las respuestas recibidas a los derechos de petición remitidos a las entidades vinculadas se utilizan como insumo complementario de triangulación con la evidencia documental primaria y secundaria disponible, y no como fuente determinante y suficiente de la calificación. Una respuesta somera, general o emitida por una dependencia sin competencia directa en el asunto o indicador consultado se registra como limitación de verificación, sin que ello modifique la calificación sustentada en el conjunto de la evidencia documental disponible. En ningún caso una respuesta que no acredite acciones prevalece sobre evidencia documental verificable, ni una respuesta parcial reemplaza el análisis evaluativo del conjunto de fuentes consultadas.

Además de la revisión documental y del análisis de indicadores, la evaluación incorporó insumos de entrevistas cualitativas realizadas a actores institucionales del ámbito metropolitano y municipal. Estas entrevistas se utilizaron de manera complementaria, principalmente para contextualizar los resultados de ciertos indicadores y para profundizar en las tensiones de gobernanza, capacidades administrativas y dinámicas de coordinación que no siempre se reflejan de forma directa en las métricas cuantitativas. En consecuencia, en el análisis de algunos indicadores se incluyen referencias que sintetizan percepciones y experiencias recogidas en estos ejercicios cualitativos, cuando su contenido se vincula de manera explícita con el objeto del indicador evaluado. Las apreciaciones de alcance más general o transversal derivadas de las entrevistas se sistematizan de forma integrada en un apartado específico de hallazgos cualitativos y constituyen un insumo relevante para la formulación de recomendaciones para el nuevo ciclo de planeación metropolitana.

5.1 Presentación de los hallazgos por indicador

5.2 5.1. Indicadores de Línea Estratégica 1 (L1). Gestión Metropolitana Armónica y Coordinada

Línea	Programa	Indicador (Atado a la Meta)
L1	L1-1 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para el control al transporte informal
L1	L1-1 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para el control al transporte informal
L1	L1-2 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para gestión integral residuos sólidos
L1	L1-2 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para gestión integral residuos sólidos
L1	L1-3 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para movilidad
L1	L1-3 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para movilidad
L1	L1-4 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados para medio ambiente
L1	L1-4 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados para medio ambiente
L1	L1-5 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en empleo

L1	L1-5 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en empleo
L1	L1-6 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en seguridad
L1	L1-6 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en seguridad
L1	L1-7 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en Criterios para la clasificación del suelo
L1	L1-7 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en Criterios para la clasificación del suelo
L1	L1-8 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en Criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales
L1	L1-8 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en Criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales
L1	L1-9 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en vivienda de interés social
L1	L1-9 (b)	N° de hechos metropolitanos relevantes implementados en vivienda de interés social
L1	L1-10 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en CT&I
L1	L1-10 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en CT&I
L1	L1-11 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en turismo
L1	L1-11 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en turismo
L1	L1-12 (a)	N° de hechos metropolitanos declarados en cultura metropolitana
L1	L1-12 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en cultura metropolitana
L1	L1-13 (a)	N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en desarrollo económico
L1	L1-13 (b)	N° de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados en desarrollo económico
L1	L1-14 (a)	N.° de estrategias de desarrollo de los parques metropolitanos en los POT municipales.
L1	L1-14 (b)	N.° de estrategias de desarrollo de los parques lineales en los POT municipales.
L1	L1-15	N° de criterios unificados metropolitanos aplicados en las obligaciones urbanísticas, usos y densidades en los POT municipales
L1	L1-16 (a)	N° de instrumentos de gestión del suelo adoptados y aplicados en los POT Municipales
L1	L1-16 (b)	N° de instrumentos de gestión del suelo adoptados y aplicados en los POT Municipales

5.2.1 Aclaración inicial y hallazgos sobre indicadores divididos de la L1.

En la Línea Estratégica 1, el PIDM formula como indicador general la existencia de hechos metropolitanos relevantes declarados e implementados, asociados a distintos desafíos temáticos del desarrollo metropolitano. En su formulación original, este indicador presenta un carácter compuesto, en tanto integra, por una parte, dos momentos diferenciables del proceso institucional -la declaratoria y la implementación- y, por otra, diversos campos temáticos, entre ellos control al transporte informal, gestión integral de residuos sólidos, movilidad, medio ambiente, empleo, seguridad, vivienda de interés social, ciencia, tecnología e innovación, turismo, cultura metropolitana y desarrollo económico.

Con el fin de hacer operativa su medición y mejorar la trazabilidad de la evidencia, el equipo investigador adoptó una estrategia de desagregación analítica del indicador original. En consecuencia, para efectos de evaluación, cada hecho metropolitano fue examinado en dos componentes: (a) declaratoria y (b) implementación. Esta decisión metodológica no modifica el contenido sustantivo del indicador previsto en el PIDM, sino que permite evaluar separadamente dos dimensiones que, aunque relacionadas, no son equivalentes en términos institucionales ni documentales.

A partir de esta lógica, los desafíos temáticos previstos en el Plan fueron traducidos en una batería de indicadores operativos para la Línea 1, diferenciando en cada caso la existencia de hechos metropolitanos declarados y la de hechos metropolitanos implementados. Esta desagregación se aplicó a los indicadores relacionados con control al transporte informal, gestión integral de residuos sólidos, movilidad, medio ambiente, empleo, seguridad, criterios para la clasificación del suelo, criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales, vivienda de interés social, CT&I, turismo, cultura metropolitana y desarrollo económico.

De manera complementaria, esta misma estrategia se aplicó a otros indicadores de la Línea 1 cuya formulación también integraba dimensiones diferenciables de análisis. En el caso del indicador sobre estrategias de desarrollo de parques en los POT municipales, la desagregación distinguió entre parques metropolitanos y parques lineales, debido a que corresponden a objetos de planificación diferentes. Asimismo, en el caso de los instrumentos de gestión del suelo en los POT municipales, la separación analítica permitió distinguir entre su adopción formal y su aplicación efectiva.

Por el contrario, no se procedió a dividir aquellos indicadores que, aunque enuncian varios componentes normativos o técnicos, no expresan procesos distintos sino atributos de un mismo objeto de análisis. Tal es el caso del indicador referido a los criterios unificados metropolitanos aplicados en obligaciones urbanísticas, usos y densidades en los POT municipales, el cual se mantuvo como una sola unidad de evaluación.

Es importante señalar que la Línea Estratégica 1 no establece metas numéricas explícitas para estos indicadores, sino que alude al logro de "resultados efectivos" en cada uno de los desafíos temáticos definidos por el Plan. En atención a ello, y con el propósito de hacer viable su evaluación, se adoptó el criterio de máxima eficiencia: el indicador se considera cumplido cuando se identifica al menos un documento formal, acto administrativo, instrumento de planeación o evidencia institucional suficiente que permita constatar la declaratoria o la implementación del hecho metropolitano correspondiente, dentro del período de análisis 2016–2026 y en al menos uno de los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga.

De esta manera, la desagregación analítica adoptada permitió conservar la correspondencia con la formulación original del PIDM y, al mismo tiempo, dotar a la evaluación de un criterio verificable, consistente y técnicamente aplicable. Para los indicadores de declaratoria —subindicadores (a)—, el

análisis se centra en verificar si el hecho metropolitano fue declarado y cómo fue apropiado normativamente en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Para los indicadores de implementación —subindicadores (b)—, la evidencia no se restringe a la incorporación explícita en el POT municipal, sino que incluye actos administrativos, programas, proyectos, actuaciones territoriales, y demás instrumentos de planificación que acrediten que el hecho metropolitano declarado se está operando en el territorio durante el período evaluado. El déficit de incorporación en el POT, cuando existe, se registra en el análisis como limitación normativa, pero no determina por sí solo la calificación de la implementación.

5.2.2 L1-1 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados para el control al transporte informal.

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de un hecho metropolitano declarado para el control al transporte informal, con soporte en actos administrativos formales adoptados por el Área Metropolitana de Bucaramanga. La evidencia principal corresponde al Acuerdo Metropolitano N.º 016 de 2013, “por el cual se declara como Hecho Metropolitano el control a la informalidad en el transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga”, modificado parcialmente por los Acuerdos Metropolitanos N.º 021 y N.º 023 del mismo año. En consecuencia, y de acuerdo con el criterio metodológico establecido para la Línea 1 —según el cual la identificación de al menos una evidencia formal verificable dentro del periodo de evaluación es suficiente para considerar satisfecha la meta mínima—, el indicador L1-1 (a) obtuvo una calificación de semáforo **verde (cumplido)**.

A nivel municipal, la revisión documental evidenció una incorporación diferenciada de este hecho metropolitano en los instrumentos de ordenamiento territorial. En Bucaramanga, el Acuerdo Municipal 011 de 2014 (POT de segunda generación), en su componente general, específicamente en el artículo 118 de los objetivos de movilidad, adopta de forma expresa las directrices del hecho metropolitano, incluyendo restricciones de circulación asociadas al mototaxismo y el fortalecimiento de las mesas operativas de control de tránsito metropolitano. En Floridablanca, el hecho se incorporó formalmente en el Acuerdo Municipal 035 de 2018 (POT 2G), dentro de la estrategia del Sistema Integrado de Transporte Terrestre, comprometiendo la actuación coordinada de la Dirección de Tránsito local y la Subdirección de Transporte del AMB; sin embargo, la posterior nulidad y litigiosidad de este POT afectó la estabilidad de dicha incorporación en la estructura de ordenamiento del municipio. En Piedecuesta y Girón, sus instrumentos vigentes (Acuerdo 028 de 2003 y Acuerdo 100 de 2010, respectivamente) fueron adoptados con anterioridad a la declaratoria del hecho metropolitano y no prevén una incorporación expresa del mismo, aunque en ambos casos se han expedido normas de tránsito locales para el control del transporte informal sin articulación directa al marco metropolitano.

Análisis de resultado: Este indicador se orienta exclusivamente a verificar la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación en los marcos normativos metropolitanos y municipales, sin evaluar aún las acciones operativas derivadas de dicha declaratoria, en este sentido, el análisis se centra en qué se declaró y cómo fue apropiado normativamente en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial. Desde una perspectiva analítica, el cumplimiento de este indicador expresa un avance verificable en la formalización metropolitana del problema del transporte informal, en la medida en que existe una declaratoria expresa que lo reconoce como hecho de escala supramunicipal. La adopción del Acuerdo Metropolitano N.º 016 de 2013 constituye un punto de partida institucional

relevante, pues implica que el fenómeno dejó de ser tratado exclusivamente como una situación de control urbano o de tránsito municipal para ser incorporado en el ámbito de los asuntos que requieren coordinación metropolitana y actuación conjunta de las autoridades de transporte. De esta manera, el hallazgo muestra que sí existió un reconocimiento formal del transporte informal como problema compartido del territorio metropolitano.

Sin embargo, el análisis más detallado permite advertir que la declaratoria no tuvo un correlato uniforme en los instrumentos locales de ordenamiento territorial. Bucaramanga presenta el mayor nivel de apropiación formal, al incorporar en su POT de segunda generación disposiciones específicas relacionadas con el control del mototaxismo y con el fortalecimiento de las acciones coordinadas de tránsito. En Floridablanca, la incorporación del hecho metropolitano inicialmente lograda mediante el POT de 2018 se vio afectada por la inestabilidad jurídica y las decisiones de nulidad parcial, lo que debilitó su permanencia como soporte estructural. En Piedecuesta y Girón, el hecho metropolitano no se integró de manera expresa en los POT vigentes, de modo que el reconocimiento del problema se canaliza más por la vía de normas de tránsito y medidas administrativas que por decisiones de ordenamiento del suelo. Esto sugiere que, aunque la declaratoria metropolitana existe y cumple con el umbral metodológico de evaluación, su incorporación en la escala municipal fue parcial y territorialmente asimétrica.

En este caso, la declaratoria opera más como un hito de reconocimiento político-institucional que como una garantía de internalización homogénea en la planeación local. La diferencia entre el plano metropolitano y el plano municipal pone de manifiesto que la existencia del hecho declarado no asegura por sí sola su incorporación estructural en los marcos normativos que orientan el uso del suelo, la movilidad y la gestión territorial de cada municipio. Así, el resultado evidencia que el proceso de declaratoria fue suficiente para acreditar el cumplimiento formal del indicador, pero también muestra que la consolidación territorial del hecho metropolitano dependió, en cada caso, de la actualización de los POT, de su estabilidad jurídica y de la capacidad institucional de cada administración local para traducir esa declaratoria en instrumentos propios.

Finalmente, este hallazgo permite identificar una tensión importante entre la escala de formulación del hecho metropolitano y la escala real de su apropiación territorial. Aunque el reconocimiento formal del problema constituye un avance institucional significativo, la evidencia muestra que su despliegue en los municipios no siguió una lógica convergente, sino diferenciada. Por ello, el indicador refleja tanto la existencia de una base normativa metropolitana para abordar el transporte informal como los límites de esa base cuando no existe una incorporación consistente en los instrumentos locales de ordenamiento. Precisamente en esa distancia entre declaratoria general y apropiación territorial específica se localiza uno de los principales rasgos del comportamiento observado para este indicador.

Documentos de evidencia identificados:

- Acuerdo Metropolitano N.º 016 de 2013, por el cual se declara como hecho metropolitano el control a la informalidad en el transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Acuerdo Metropolitano N.º 021 de 2013, por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo Metropolitano 016 de 2013, ampliando el plazo para que las autoridades de tránsito municipales adopten medidas, sanciones y campañas de socialización y divulgación para el control a la informalidad en el transporte.
- Acuerdo Metropolitano N.º 023 de 2013, por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo Metropolitano 016 de 2013 y el 021 de 2013, redefiniendo la medida de prohibición de

- circulación de motocicletas y otros vehículos como parte de las acciones para erradicar el mototaxismo y controlar la informalidad en el transporte.
- Acuerdo Municipal 011 de 2014, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del municipio de Bucaramanga 2014–2027, en lo relativo a los objetivos de movilidad y control del mototaxismo.
 - Decreto Municipal 0174 de 2016, por el cual se adopta el Plan de Acción Permanente para el Control de la Práctica Informal del Mototaxismo en Bucaramanga.
 - Decreto Municipal 0056 de 2017, mediante el cual se adicionan acciones al Plan de Acción adoptado en el Decreto 0174 de 2016.
 - Acuerdo Municipal 035 de 2018 de Floridablanca, por el cual se aprueba el POT de segunda generación, en lo relativo a la estrategia del sistema de transporte terrestre.
 - Acuerdo Municipal 028 de 2003 de Piedecuesta, por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial.
 - Informes de Gestión del AMB 2016–2023 y demás soportes institucionales relacionados con el control al transporte informal, campañas de legalidad y actividades del Subsistema de Transporte Metropolitano.
 - Soportes institucionales y comunicacionales sobre campañas de sensibilización y promoción del transporte formal, entre ellas “Taxi Violeta”.

5.2.3 L1-1 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para el control al transporte informal

Resultado. Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de al menos un hecho metropolitano implementado para el control al transporte informal, con soporte en actos administrativos y actuaciones operativas desarrolladas en el Área Metropolitana de Bucaramanga. En aplicación del criterio metodológico adoptado para la Línea 1 —según el cual basta la identificación de una evidencia formal verificable dentro del periodo de evaluación para considerar satisfecha la meta mínima del indicador—, el indicador L1-1 (b) obtuvo una calificación en semáforo **verde (cumplido)**. Entre los soportes más relevantes se encuentra el Decreto 0174 de 2016 de la Alcaldía de Bucaramanga, mediante el cual se adoptó el Plan de Acción Permanente para el Control de la Práctica Informal del Mototaxismo, apoyado en el Acuerdo Municipal 011 de 2014 que, en el componente general del POT de segunda generación, incorporó disposiciones asociadas al control del mototaxismo y al fortalecimiento de las mesas operativas de control de tránsito metropolitano.

En Floridablanca, el control operativo asociado al hecho metropolitano de transporte informal no se desarrolla actualmente sobre la base del POT de segunda generación adoptado en 2018, sino en el marco transitorio del Decreto 068 de 2016, instrumento que compila el POT de 2001 y sus ajustes posteriores y que volvió a regir como referente urbanístico local tras el bloqueo judicial del Acuerdo 035 de 2018. En este contexto, la coordinación con la Subdirección de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) se sostiene principalmente en operativos, medidas administrativas y actuaciones de control, más que en una estructura territorial actualizada que articule de forma robusta el fenómeno con decisiones de ordenamiento del suelo. En Piedecuesta y Girón, aunque los instrumentos de ordenamiento vigentes no incorporaron de manera expresa el fenómeno a escala metropolitana, se identificaron respuestas administrativas y operativas orientadas a su control, principalmente a través de decretos transitorios de restricción vehicular y operativos

conjuntos con el AMB. Adicionalmente, se registró continuidad operativa en las actuaciones del Área Metropolitana de Bucaramanga y de algunas entidades municipales, expresada en medidas de control en vía, campañas de sensibilización y acciones administrativas complementarias, lo que permite afirmar que, al menos en Bucaramanga y en la gestión metropolitana asociada, el hecho declarado trascendió el plano exclusivamente normativo y dio lugar a acciones concretas de implementación, mientras que en los demás municipios la respuesta se orientó a contener el fenómeno mediante instrumentos de carácter más coyuntural.

Análisis de resultado: En este indicador el foco se desplaza de la declaratoria formal al examen de las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, a qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo en el ámbito metropolitano y municipal. El análisis considera planes, decretos, operativos, campañas, instancias de coordinación y otros mecanismos que evidencian la implementación efectiva del hecho. Desde una perspectiva analítica, el cumplimiento del indicador no solo da cuenta de la existencia de actuaciones institucionales orientadas al control del transporte informal, sino también de la forma desigual en que estas se han desarrollado dentro del territorio metropolitano. La evidencia más sólida se concentra en Bucaramanga, donde la combinación del POT de segunda generación y del Decreto 0174 de 2016 permitió traducir el hecho metropolitano en un instrumento operativo específico, con medidas permanentes dirigidas al control del mototaxismo y una programación de operativos regulares apoyada, entre otras, en la coordinación con la Policía Nacional. A ello se suman la expedición de normas complementarias, como el Decreto 0056 de 2017, y la continuidad de acciones de control que consolidan un soporte administrativo más estable en el municipio núcleo.

En el plano metropolitano, los informes de gestión del AMB entre 2016 y 2024 registran la regulación del transporte informal como una actividad institucional ininterrumpida de la Subdirección de Transporte, apalancada en la declaratoria del hecho metropolitano. Esta gobernanza operativa se expresa en una agenda sostenida de controles en vía, en la articulación con las direcciones de tránsito municipales y en la ejecución de campañas de cultura y legalidad vinculadas al Subsistema de Transporte Metropolitano. Dentro de estas estrategias se destacan iniciativas como “Taxi Violeta” y acciones de promoción de taxis legales y seguros, acompañadas de piezas comunicacionales y distintivos visibles en los vehículos, así como otras campañas orientadas a desincentivar el uso de servicios informales y reforzar la percepción de seguridad en el transporte legal.

La gestión tecnológica complementa este cuadro de implementación. El AMB impulsó la inscripción voluntaria de motociclistas en una plataforma digital (BPM), que permite construir un registro unificado de usuarios a escala metropolitana y constituye una herramienta para la caracterización de la población que se moviliza en motocicleta, así como para el diseño de medidas de seguridad vial y control. Esta base de datos, junto con otras acciones asociadas a la movilidad sostenible y a la gestión del parque automotor, refuerza la idea de que la implementación del hecho metropolitano se ha apoyado también en instrumentos de información y seguimiento, más allá de los controles en campo.

No obstante, el hallazgo también pone de manifiesto que dicha implementación no siguió una trayectoria homogénea en los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Mientras Bucaramanga presenta un soporte normativo y operativo más robusto, en otros municipios predominan respuestas de menor estabilidad institucional, más asociadas a medidas coyunturales, operativos puntuales o actuaciones administrativas de alcance limitado. En Floridablanca, por ejemplo, la incertidumbre jurídica derivada de las controversias sobre la validez de su POT ha afectado la consolidación de una base estructural de ordenamiento que permita integrar de manera sostenida este tipo de acciones, pese a la existencia de coordinación operativa con el AMB. En Piedecuesta y Girón, la ausencia de previsiones específicas en los instrumentos de ordenamiento ha llevado a que la gestión del fenómeno se apoye en decretos transitorios de restricción vehicular —

incluidas medidas recurrentes de prohibición de parrillero— y en intervenciones conjuntas de las direcciones de tránsito locales con la Subdirección de Transporte del AMB, como mecanismo para suplir los vacíos normativos del suelo.

En este caso, la implementación del hecho metropolitano parece haber operado bajo una lógica de gestión diferenciada: estructural en algunos escenarios, particularmente en Bucaramanga, y más contingente en otros municipios donde las acciones dependen en mayor medida de la capacidad administrativa inmediata o de medidas transitorias adoptadas frente a presiones específicas del contexto. La evidencia de los informes de gestión del AMB confirma que la gobernanza metropolitana en materia de control al transporte informal ha descansado de manera significativa en la activación de respuestas operativas —campañas, operativos, plataformas de registro, decretos de restricción— más que en una incorporación plenamente simétrica del hecho metropolitano en los instrumentos locales de planificación. El resultado, por tanto, refleja un avance verificable en términos de implementación, pero al mismo tiempo evidencia diferencias importantes en la densidad institucional y en la sostenibilidad territorial de las respuestas adoptadas.

Finalmente, el análisis de este indicador permite advertir que la sola existencia de acciones de control no equivale necesariamente a una implementación metropolitana consolidada en sentido estricto. Más bien, los hallazgos muestran una combinación de capacidades locales diferenciadas, arreglos operativos interinstitucionales, herramientas tecnológicas emergentes y soportes normativos desiguales, que en conjunto sostienen el cumplimiento del indicador, pero también revelan tensiones entre la escala metropolitana del problema y la capacidad real de los municipios para integrarlo de forma duradera en sus marcos de planeación y gestión. Precisamente por ello, este caso resulta especialmente ilustrativo de las limitaciones que enfrenta la implementación efectiva de los hechos metropolitanos cuando no existe una convergencia suficiente entre declaratoria, planificación territorial y acción administrativa continuada

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 016 de 2013, por el cual se declara como hecho metropolitano el control a la informalidad en el transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Acuerdo Municipal 011 de 2014, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del municipio de Bucaramanga 2014–2027, en lo relativo a los objetivos de movilidad y control del mototaxismo.
- Decreto Municipal 0174 de 2016, por el cual se adopta el Plan de Acción Permanente para el Control de la Práctica Informal del Mototaxismo en Bucaramanga.
- Decreto Municipal 0056 de 2017, mediante el cual se adicionan acciones al Plan de Acción adoptado en el Decreto 0174 de 2016.
- Acuerdo Municipal 035 de 2018 de Floridablanca, por el cual se aprueba el POT de segunda generación, en lo relativo a la estrategia del sistema de transporte terrestre.
- Acuerdo Municipal 028 de 2003 de Piedecuesta, por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial.
- Informes de Gestión del AMB 2016–2023 y demás soportes institucionales relacionados con el control al transporte informal, campañas de legalidad y actividades del Subsistema de Transporte Metropolitano.
- Soportes institucionales y comunicacionales sobre campañas de sensibilización y promoción del transporte formal, entre ellas “Taxi Violeta”.

5.2.4 L1-2 (a). N° de hechos metropolitanos declarados para gestión integral de residuos sólidos

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de al menos un hecho metropolitano declarado para la gestión integral de residuos sólidos, con soporte en actos administrativos formales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). La evidencia principal corresponde al Acuerdo Metropolitano N.º 012 de 2013, por medio del cual se declaró como Hecho Metropolitano Ambiental la gestión integral de los residuos sólidos y se estableció la obligatoriedad de la separación en la fuente y la recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Esta declaratoria fue posteriormente ratificada y consolidada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adopta el PIDM 2016–2026, y los Acuerdos Metropolitanos N.º 001 de 2019, N.º 004 de 2021 y N.º 001 de 2022, lo cual muestra una persistencia normativa del tema dentro de la agenda metropolitana.

En consecuencia, el indicador L1-2 (a) alcanza una calificación de semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico establecido para la Línea 1, según el cual la identificación de una evidencia formal verificable dentro del periodo de evaluación es suficiente para considerar satisfecha la meta mínima.

A nivel municipal, la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial permite advertir una incorporación desigual del hecho metropolitano en los POT. En Bucaramanga, el Acuerdo Municipal 011 de 2014 (POT de segunda generación), en sus artículos 280 al 285, define lineamientos estructurales para la gestión de residuos sólidos, el aprovechamiento y las metas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), constituyéndose en el principal receptor normativo de la política metropolitana en esta materia. En Floridablanca, el Acuerdo Municipal 035 de 2018 integraba formalmente políticas para incentivar el reciclaje y las estaciones de clasificación, pero su posterior anulación judicial llevó al municipio a operar nuevamente bajo el tejido normativo de 2001, eliminando estos avances de la planeación del suelo a largo plazo. En Piedecuesta (Acuerdo 028 de 2003, PBOT) y Girón (Acuerdo 100 de 2010, POT), los instrumentos vigentes se limitaron a contemplar la recolección local y el traslado inercial de residuos hacia el sitio de disposición final, sin prever polígonos de aislamiento ambiental ni áreas de reserva para plantas de transferencia o tecnologías alternativas.

Análisis de resultado: Este indicador se orienta exclusivamente a verificar la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación en los marcos normativos metropolitanos y municipales, sin evaluar aún las acciones operativas derivadas de dicha declaratoria. En este sentido, el análisis se centra en qué se declaró y cómo fue apropiado normativamente en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Desde esta perspectiva, el cumplimiento del indicador expresa, sobre todo, la consolidación de una base normativa metropolitana para abordar la gestión integral de residuos sólidos como asunto compartido del territorio. La declaratoria del hecho metropolitano y sus posteriores ratificaciones evidencian que el problema fue reconocido institucionalmente no solo como un componente del servicio público de aseo, sino como una cuestión de escala supramunicipal que exige coordinación interjurisdiccional. El hecho de que el PIDM y los acuerdos posteriores mantengan el tema de residuos sólidos en el centro de la agenda metropolitana indica una continuidad política e institucional que trasciende administraciones.

No obstante, el análisis de mayor profundidad muestra que esta persistencia normativa no se tradujo en una apropiación homogénea dentro de los instrumentos territoriales locales. Bucaramanga concentra el mayor nivel de articulación, al haber incorporado el componente en su POT de segunda generación mediante lineamientos específicos sobre PGIRS, aprovechamiento e infraestructura; Floridablanca presenta una incorporación interrumpida por la nulidad de su POT 2018, que suprimió del marco estructural las previsiones más recientes sobre reciclaje y clasificación; y Piedecuesta y Girón evidencian una integración más débil, centrada en la lógica de “recolección y traslado”, sin reservas de suelo ni dispositivos territoriales para soluciones tecnológicas alternas. Esta asimetría sugiere que la declaratoria operó como un marco de reconocimiento común, pero no como una traducción uniforme en las decisiones de ordenamiento del suelo y previsión de capacidades territoriales.

En términos de gobernanza, el hallazgo evidencia una tensión persistente entre la formalización normativa del problema y la capacidad real del sistema metropolitano para convertir esa formalización en soluciones territoriales estables. La sucesión de acuerdos metropolitanos y su integración en el PIDM indican continuidad en el plano jurídico-institucional; sin embargo, esa continuidad parece responder más a la necesidad de mantener viva la cuestión de residuos sólidos en el marco normativo que a la consolidación de una estructura metropolitana capaz de anticipar y resolver de manera estructural el problema de disposición final. El cumplimiento del indicador, por tanto, debe leerse con cautela: el hecho metropolitano existe, se mantiene y cuenta con respaldo formal, pero su densidad práctica depende de una articulación intermunicipal que se ha mostrado desigual y frágil.

Finalmente, este indicador permite identificar una brecha significativa entre la escala de formulación del hecho metropolitano y la escala real de su apropiación territorial. Aunque el reconocimiento formal del tema constituye un avance institucional relevante, la evidencia muestra que su despliegue en los POT municipales no siguió una lógica convergente, sino diferenciada. En esta distancia entre declaratoria general y apropiación territorial específica se ubica uno de los rasgos centrales del comportamiento del hecho metropolitano en residuos sólidos durante la vigencia del PIDM.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 012 de 2013, por el cual se declara como Hecho Metropolitano Ambiental la Gestión Integral de los Residuos Sólidos y se establece la obligatoriedad de la separación en la fuente y la recolección selectiva de residuos domiciliarios.
- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, por el cual se adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016–2026.
- Acuerdos Metropolitanos N.º 001 de 2019, N.º 004 de 2021 y N.º 001 de 2022, relativos al ajuste del marco institucional y programático en materia de gestión de residuos sólidos.
- Acuerdo Municipal 011 de 2014 de Bucaramanga, POT de segunda generación, artículos 280–285 (componentes PGIRS y gestión de residuos).
- Acuerdo Municipal 035 de 2018 de Floridablanca (POT 2G, anulado), en lo referente a reciclaje y estaciones de clasificación.
- Acuerdo Municipal 028 de 2003 de Piedecuesta (PBOT) y Acuerdo Municipal 100 de 2010 de Girón (POT), en lo relativo a la gestión de residuos sólidos y disposición final.

5.2.5 L1-2 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para gestión integral de residuos sólidos

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de al menos un hecho metropolitano implementado para la gestión integral de residuos sólidos, con evidencia de ejecución y gestión de la contingencia en múltiples años de la década y liderazgo institucional concentrado en el núcleo metropolitano. En aplicación del criterio de máxima eficiencia adoptado para la Línea 1, el indicador L1-2 (b) alcanza una calificación de semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registran actuaciones continuadas asociadas al manejo de la crisis regional de disposición final y a la operación de instancias técnicas creadas en desarrollo de los acuerdos metropolitanos.

La evidencia disponible muestra que, a pesar de los vacíos o la desactualización de los POT en varios municipios, se consolidó una gobernanza operativa de contingencia para enfrentar las consecuencias del cierre definitivo del sitio de disposición final El Carrasco, decretado por la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta gobernanza se expresó en decretos de emergencia manifiesta, planes de mitigación de corto plazo ejecutados por la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P. (EMAB) y la Empresa Municipal de Aseo, Alcantarillado y Acueducto de Floridablanca E.S.P. (EMAF), la puesta en marcha del Comité Metropolitano de Planeación y Gestión Integral de Residuos Sólidos (derivado del Acuerdo Metropolitano 004 de 2021) y la realización de mesas de trabajo técnicas durante varias vigencias. Sin embargo, los propios informes de gestión del AMB reconocen avances casi nulos en la formulación e implementación de proyectos municipales conjuntos de solución estructural.

Análisis de resultado: En este indicador el foco se desplaza de la declaratoria formal al examen de las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, a qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo en el ámbito metropolitano y municipal. El análisis considera planes, decretos, operativos, comités, campañas, instancias de coordinación y otros mecanismos que evidencian la implementación efectiva del hecho.

Al descender a la evidencia viva de implementación se observa que, aunque los POT de Floridablanca, Piedecuesta y Girón no cuentan con previsiones suficientes para reservas de suelo, polígonos de aislamiento ambiental o infraestructura intermedia, existió una intensa actividad de gobernanza institucional orientada a mitigar la crisis regional. El cierre definitivo de El Carrasco desbordó las metas de largo plazo previstas en los planes de ordenamiento y obligó a activar una secuencia de decretos de emergencia manifiesta para evitar un colapso sanitario en el área metropolitana. En este contexto, la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P. (EMAB) y la Empresa Municipal de Aseo, Alcantarillado y Acueducto de Floridablanca E.S.P. (EMAF) asumieron planes de mitigación de corto plazo, gestionando disposiciones transitorias, rutas alternativas y arreglos operativos para garantizar la continuidad del servicio; mientras tanto, en Girón y Piedecuesta la gestión se concentró en el cobro de tarifas, el barrido, la recolección y la ejecución de operativos locales de limpieza, delegando el problema estructural de disposición final en el municipio núcleo.

Los instrumentos de gobernanza del AMB refuerzan esta lectura. Las rendiciones de cuentas de 2021 y 2022 incorporan la gestión de residuos sólidos dentro del subprograma de Gestión Ambiental Metropolitana, formalizando el seguimiento del tema como parte de la estructura programática del PIDM. El Observatorio Metropolitano del Área Metropolitana de Bucaramanga (CEPAMB) incluye, en el Eje 1 de la Dimensión Entorno, indicadores específicos sobre gestión de residuos, lo que refleja un esfuerzo por medir y visibilizar la problemática a escala regional. A su vez, la audiencia pública

de 2023 documenta la actuación de la asesoría de dirección orientada a consolidar una visión metropolitana del componente de residuos. El Informe de Gestión AMB 2023, para el cuarto trimestre, reporta el funcionamiento del Comité Metropolitano de Planeación y Gestión Integral de Residuos Sólidos y la realización de mesas de trabajo técnicas (actividad 50 del Sistema de Administración Metropolitana), pero también señala un avance casi nulo en proyectos municipales conjuntos, lo que evidencia un desfase entre la activación de instancias de coordinación y la materialización de soluciones estructurales compartidas.

Desde el punto de vista analítico, este comportamiento da lugar a una paradoja en la medibilidad del indicador. Bajo el criterio de eficiencia, la existencia de comités, mesas técnicas y acciones administrativas continuadas permite asignar una calificación de 1,0 (cumplido); no obstante, cualitativamente el indicador encubre que la implementación se ha desarrollado en un régimen de “respiración artificial”, sostenido por declaratorias de emergencia y arreglos transitorios más que por una solución consolidada de disposición final. El indicador registra la existencia de actividad administrativa y de coordinación, pero no la efectividad ni la sostenibilidad de la solución al problema de fondo.

La gobernanza regional de los residuos sólidos mutó, así, de un modelo de planificación anticipatoria a un modelo de gestión de crisis permanente. En Floridablanca, la gobernanza operativa y de contingencia desplegada para mitigar la crisis regional de disposición final de residuos sólidos no se apoya en un POT de segunda generación vigente, sino en el tejido normativo compilado en el Decreto 068 de 2016, que recoge el POT de 2001 y sus modificaciones posteriores. Aunque este marco permite la continuidad administrativa y funcional del municipio, carece de instrumentos contemporáneos de ordenamiento, como polígonos de aislamiento ambiental o previsiones de suelo para nuevas tecnologías de aprovechamiento, lo que limita la posibilidad de traducir la gestión de contingencia en soluciones territoriales estructurales. La ausencia de soluciones tecnológicas articuladas en los POT de la periferia (Girón y Piedecuesta) y la inestabilidad jurídica del POT actualizado de Floridablanca obligan al AMB a liderar comités y mesas que, en la práctica, administran la contingencia más que construir alternativas de largo plazo. El esfuerzo institucional del AMB es alto y está documentado a lo largo de varias vigencias, pero la falta de proyectos conjuntos efectivos evidencia que la voluntad política se diluye cuando se trata de habilitar suelo, cofinanciar infraestructura o asumir los costos territoriales de una solución metropolitana, lo que deja la carga operativa concentrada en el municipio núcleo.

El caso también muestra el impacto de la litigiosidad y del bloqueo del suelo en la implementación. Mientras la rama judicial ordena el cierre de un relleno con rezago técnico, la junta metropolitana declara el hecho y ajusta acuerdos (001 de 2019, 004 de 2021, 001 de 2022), y el ordenamiento territorial local permanece paralizado o anulado en varios municipios. En ese escenario, ningún alcalde asume el costo político de habilitar suelo para recibir residuos de la región, de modo que la ordenación del territorio se convierte en un obstáculo estructural para la implementación efectiva del hecho metropolitano. Al mismo tiempo, se reproduce una cultura de “asistencia y dependencia” de los municipios periféricos respecto de Bucaramanga y el AMB: Girón y Piedecuesta gestionan el servicio principalmente desde el eslabón comercial-operativo básico (barrido, recolección, cobro de tarifa), mientras se desentienden de la cadena de valor del aprovechamiento y la disposición final masiva, lo que limita el impacto del PGIRS regional y tensiona la capacidad del sistema.

En conjunto, el indicador L1-2 (b) refleja una implementación que se acredita por la existencia de una gobernanza activa de contingencia, pero que aún no se traduce en una solución metropolitana estructural y compartida. La combinación de capacidades locales diferenciadas, arreglos operativos interinstitucionales, instrumentos normativos fragmentados y bloqueo territorial configura un escenario en el cual la implementación del hecho metropolitano es verificable en términos

administrativos, pero enfrenta límites profundos en cuanto a estabilidad, corresponsabilidad y sostenibilidad territorial.

- **Documentos de evidencia identificados**
- Acuerdos Metropolitanos N.º 001 de 2019, N.º 004 de 2021 y N.º 001 de 2022, que actualizan y desarrollan el marco institucional de gestión de residuos sólidos y crean el Comité Metropolitano de Planeación y Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 280–285, en lo relativo a lineamientos estructurales del PGIRS.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado), en lo referente a políticas de reciclaje y estaciones de clasificación, y documentos sobre su nulidad y regresión a normas de 2001.
- PBOT Piedecuesta – Acuerdo Municipal 028 de 2003, y POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, en lo relativo a la gestión de residuos sólidos y la ausencia de reservas de suelo para soluciones alternativas.
- Informes de Gestión del AMB 2021 y 2022, subprograma de Gestión Ambiental Metropolitana y seguimiento a residuos sólidos.
- Informe de Gestión AMB 2023 – cuarto trimestre, actividad asociada al Comité Metropolitano de Planeación y Gestión Integral de Residuos Sólidos y mesas de trabajo.
- Documentos técnicos e institucionales relacionados con PGIRS municipales y metropolitano, incluyendo anexos del PGIRS del AMB y planes de mitigación de la EMAB y la EMAF
-
-

5.2.6 L1-3 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados para movilidad

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de hechos metropolitanos declarados en materia de movilidad, soportados en actos administrativos formales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). La evidencia principal se concentra en tres decisiones: el Acuerdo Metropolitano N.º 010 de 2018, que declara como Hecho Metropolitano la implementación de la estrategia de la bicicleta como medio de transporte alternativo y sostenible; el Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022, mediante el cual se adopta la actualización del Plan Maestro Metropolitano de Movilidad (PMMM) 2022–2037, reconfigurando el plan previamente adoptado con el Acuerdo Metropolitano N.º 013 de 2011; y el Acuerdo Metropolitano N.º 006 de 2023, que declara formalmente como Hecho Metropolitano la movilidad sostenible y el transporte público regional.

Adicionalmente, la vigencia 2024 registra la expedición de un conjunto de nuevos acuerdos metropolitanos en materia de movilidad, que consolidan un marco regulatorio robusto para el transporte público colectivo, el transporte individual (taxis), el transporte masivo y mixto, así como para la planificación de proyectos estratégicos alineados con el PMMM. En consecuencia, el indicador L1-1.3 (a) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0 (**cumplido**), en la medida en que se cumple el criterio metodológico de la Línea 1, según el cual la identificación de una evidencia formal verificable de declaratoria dentro del periodo de evaluación es suficiente para considerar satisfecha la meta mínima del indicador.

Análisis de resultado: Este indicador se orienta exclusivamente a verificar la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación en los marcos normativos metropolitanos y municipales, sin evaluar aún las acciones operativas derivadas de dicha declaratoria. En este sentido, el análisis se

centra en qué se declaró y cómo fue apropiado normativamente en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Desde esta perspectiva, el cumplimiento del indicador evidencia un avance significativo en la formalización metropolitana de la movilidad como asunto de escala supramunicipal. La declaratoria de la estrategia de la bicicleta como medio de transporte alternativo, la adopción del PMMM 2022–2037 como carta de navegación regional y la declaración de la movilidad sostenible y el transporte público regional como hechos metropolitanos configuran un entramado normativo que reconoce explícitamente la necesidad de coordinar decisiones de infraestructura, servicios y gestión del tránsito más allá de los límites municipales. El PMMM 2022–2037, en particular, se constituye en el instrumento técnico-normativo que orienta la armonización de los POT, los planes viales y los proyectos estructurantes de movilidad.

Sin embargo, la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial muestra que esta base normativa metropolitana no se refleja de manera uniforme en los POT municipales. Bucaramanga presenta un nivel de alineación más alto, al haber incorporado desde 2014, en el artículo 118 de su POT de segunda generación, objetivos de movilidad que anticipan principios de movilidad sostenible y la articulación obligatoria con las directrices del AMB, sirviendo de soporte para la consolidación del PMMM y la estrategia de la bicicleta. En Floridablanca, el POT adoptado en 2018 llegó a integrar la Estrategia del Sistema Integrado de Transporte Terrestre en consonancia con el enfoque metropolitano, pero la posterior nulidad judicial obligó al municipio a operar bajo normas urbanísticas de 2001, que no contemplan redes de ciclorrutas, movilidad activa ni articulación con el PMMM 2022–2037. En Girón, el POT (Acuerdo 100 de 2010) adopta en sus artículos 99 a 103, 117 y 119 a 121 la jerarquía vial y los proyectos del Plan Vial Metropolitano del AMB, articulando el sistema de movilidad local con el metropolitano. No obstante, al haber sido adoptado antes de las declaratorias de movilidad sostenible de 2018, 2022 y 2023, el instrumento no incorpora explícitamente los hechos metropolitanos más recientes ni conceptos como ciclorrutas regionales o movilidad activa. En Piedecuesta, el PBOT de 2003 responde a dinámicas de conectividad interna y carece de previsiones para macroproyectos de transporte metropolitano integrado o ciclorrutas regionales.

En términos de gobernanza, el hallazgo muestra que la declaratoria metropolitana ha sido consistente y progresiva en el plano normativo, pero su apropiación territorial se encuentra condicionada por la capacidad y la voluntad de actualización de los POT municipales. La existencia de acuerdos metropolitanos específicos para movilidad y de un PMMM vigente constituye un marco robusto de reconocimiento y planificación, pero su densidad práctica depende de la convergencia entre este marco y las decisiones de ordenamiento del suelo en cada municipio. En consecuencia, el indicador refleja un cumplimiento formal sólido, pero también hace visible la brecha entre un diseño normativo metropolitano avanzado y un sistema de planeación local que avanza a ritmos desiguales.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 010 de 2018, por medio del cual se declara como Hecho Metropolitano la implementación de la Estrategia de la Bicicleta como medio de transporte en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Acuerdo Metropolitano N.º 013 de 2011, “Por una movilidad sostenible, segura e incluyente”, que actúa como antecedente del PMMM.
- Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022, mediante el cual se adopta la actualización del Plan Maestro Metropolitano de Movilidad 2022–2037.
- Acuerdo Metropolitano N.º 006 de 2023, que declara como Hecho Metropolitano la movilidad sostenible y el transporte público regional.

- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, Componente General, artículo 118 (Objetivos de Movilidad).
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado), y normas urbanísticas de 2001 como soporte residual.
- PBOT Piedecuesta – Acuerdo Municipal 028 de 2003, y POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, en lo relativo a estructura vial y ausencia de articulación con hechos metropolitanos recientes de movilidad.

5.2.7 L1-3 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para movilidad

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la implementación de hechos metropolitanos en materia de movilidad, con evidencia de ejecución técnica y operativa asociada al Plan Maestro Metropolitano de Movilidad y a la estrategia de movilidad sostenible liderada por el AMB. En aplicación del criterio metodológico de máxima eficiencia establecido para la Línea 1, el indicador L1-1.3 (b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0 y se ubica en el semáforo en **verde (cumplido)**, dado que se registran actuaciones continuadas de gestión, seguimiento y regulación en distintos años de la década, con un liderazgo institucional concentrado en el núcleo metropolitano y en la autoridad de transporte.

En el plano territorial, Bucaramanga ofrece el soporte más consistente para la implementación, al haber incorporado en su POT de segunda generación, en el artículo 118, principios de movilidad sostenible y articulación obligatoria con las directrices del AMB, que han servido de base para proyectos como la red de infraestructura ciclista y el ordenamiento de corredores de transporte masivo y colectivo. Girón presenta un nivel de articulación relevante: sus artículos 99 a 103, 117 y 119 a 121 adoptan la jerarquía vial y los proyectos del Plan Vial Metropolitano del AMB, y el artículo 628 incorpora proyectos estratégicos metropolitanos como la empresa de transporte masivo del área; sin embargo, al tratarse de un instrumento de 2010, no recoge los desarrollos más recientes del Plan Maestro Metropolitano de Movilidad (PMMM) 2022–2037. En Floridablanca, los conceptos contemporáneos de movilidad activa, integración modal y red metropolitana de ciclорrutas articuladas al Plan Maestro Metropolitano de Movilidad 2022–2037 carecen de soporte estructural suficiente en el marco urbanístico actualmente aplicable, representado por el Decreto 068 de 2016. En consecuencia, la Dirección de Tránsito y las demás dependencias municipales han debido recurrir a decretos y medidas de corto plazo para ajustar perfiles viales o responder a necesidades operativas, sin contar con una matriz de suelo plenamente armonizada con la lógica metropolitana de movilidad sostenible. En Piedecuesta, la ausencia de actualizaciones efectivas de POT limita la posibilidad de consolidar una malla de infraestructura integrada a escala metropolitana, obligando a que buena parte de la implementación se realice mediante decisiones operativas y regulatorias del AMB más que a través de obras civiles plenamente articuladas en los POT.

Análisis de resultado: En este indicador el foco se desplaza de la declaratoria formal al examen de las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, a qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo en el ámbito metropolitano y municipal. El análisis considera planes, decretos, operativos, comités, campañas, instancias de coordinación y otros mecanismos que evidencian la implementación efectiva del hecho.

Los informes de gestión y rendición de cuentas del AMB dan cuenta de una gobernanza operativa intensa orientada a poner en marcha el PMMM 2022–2037 y las estrategias asociadas a la movilidad sostenible. La rendición de cuentas de 2022 registra la transición técnica e institucional hacia el nuevo PMMM, adoptado mediante el Acuerdo Metropolitano 007 de 2022, y su uso como instrumento de coacción técnica sobre las secretarías de tránsito municipales. El Informe de Gestión del AMB 2023, para el cuarto trimestre, documenta el seguimiento permanente al plan maestro, el uso del software especializado TransCAD para la modelación de flujos vehiculares regionales, el diseño técnico de proyectos como el Corredor Verde de la carrera 33 y la activación del Comité Metropolitano de Movilidad Sustentable, con sesiones formales de trabajo registradas.

Adicionalmente, las rendiciones de cuentas consolidadas de 2024 evidencian el ejercicio de la autoridad de transporte del AMB en la planificación y regulación de las modalidades de transporte público colectivo, individual (taxis), mixto y masivo, así como la realización de estudios técnicos para la fijación de tarifas alineadas con los parámetros del PMMM. En paralelo, instrumentos como el Pacto Metropolitano por la Movilidad 2022–2026, suscrito entre el AMB, las alcaldías y actores sectoriales, refuerzan la construcción de una agenda de compromisos compartidos en torno a un transporte eficiente, accesible e integrado y a actividades pedagógicas que promueven el respeto a las normas de tránsito y a los distintos actores viales.

Sin embargo, el análisis crítico de estos hallazgos pone en evidencia varias tensiones. Bajo la regla de eficiencia, la robusta producción analítica, la modelación avanzada y la regulación tarifaria permiten calificar el indicador con 1,0, pero la medición es ciega frente a la fragmentación física del territorio. La infraestructura de movilidad sostenible, especialmente las redes de ciclorrutas y los proyectos de espacio público asociados al PMMM, tienden a fortalecerse en Bucaramanga y a interrumpirse o diluirse al cruzar las fronteras hacia Floridablanca, Girón o Piedecuesta, donde la ausencia de actualizaciones de POT y de reservas de suelo dificulta la materialización de los macroproyectos. En la práctica, la implementación se apoya fuertemente en la capacidad regulatoria del AMB, pero encuentra límites significativos cuando requiere obras civiles y compromiso presupuestal de los municipios periféricos.

Los hallazgos también muestran la consolidación de una gobernanza operativa de facto. Ante la imposibilidad de que tres de los cuatro municipios actualicen de manera estructural sus POT, el AMB ha utilizado su condición de autoridad de transporte para imponer directrices de movilidad a través de resoluciones de rutas, estudios tarifarios, herramientas de modelación y mesas técnicas del Comité Metropolitano de Movilidad Sustentable. Se trata de una gobernanza viva y altamente activa, particularmente eficaz en la ordenación del transporte público y del parque automotor, pero más frágil cuando se trata de lograr que las alcaldías periféricas ejecuten obras viales integradas bajo el PMMM o cofinancien proyectos de movilidad sostenible de escala metropolitana.

Finalmente, la evidencia sugiere que persiste una cultura institucional y ciudadana de movilidad fuertemente segmentada por municipios. Las direcciones de tránsito de Floridablanca, Girón y Piedecuesta operan con frecuencia bajo lógicas fiscales y de control de tráfico local, menos articuladas al espíritu de “movilidad sostenible, segura e incluyente” que orienta el plan maestro. La persistencia del transporte informal, las dificultades financieras del sistema masivo y la capacidad limitada para extender redes de ciclorrutas y corredores verdes hacia la periferia reflejan una situación en la que los municipios satélites tienden a proyectar sus demandas de movilidad hacia el núcleo metropolitano, en lugar de asumir conjuntamente la responsabilidad sistémica de la movilidad regional. En ese contexto, el indicador L1-1.3 (b) acredita una implementación verificable en términos administrativos y técnicos, pero revela al mismo tiempo importantes brechas en corresponsabilidad territorial, cohesión física de la infraestructura y sostenibilidad a largo plazo.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022, adopción del Plan Maestro Metropolitano de Movilidad 2022–2037.
- Acuerdo Metropolitano N.º 010 de 2018, declaratoria de la Estrategia de la Bicicleta como Hecho Metropolitano.
- Informes de Gestión del AMB 2022 y 2023, en lo relativo a la transición al PMMM 2022–2037, el uso de TransCAD y las actividades del Comité Metropolitano de Movilidad Sustentable.
- Rendiciones de cuentas 2024 del AMB, con información sobre regulación tarifaria y gestión del transporte público.
- Pacto Metropolitano por la Movilidad 2022–2026, firmado entre el AMB, alcaldías y actores sectoriales.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, Componente General, artículo 118 (Objetivos de Movilidad).
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003; POT Girón – Acuerdo 100 de 2010, por la ausencia de articulación estructural con los hechos metropolitanos de movilidad declarados en 2018, 2022 y 2023.

5.2.8 L1-4 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados para medio ambiente

Resultado: Entre 2016 y 2026 no se emitieron nuevas declaratorias definitivas de hechos metropolitanos en materia ambiental; sin embargo, se mantuvo vigente el soporte formal adoptado mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que declaró la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo como Hecho Metropolitano dentro del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Aunque el Acuerdo Metropolitano 033 fue expedido en 2015, la declaratoria del hecho metropolitano ambiental se define expresamente “dentro del periodo de ejecución del Plan 2016–2026”, por lo que se considera vigente y aplicable al horizonte evaluado. Este acuerdo heredado brindó el sustento jurídico para las actuaciones institucionales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) durante toda la década evaluada. En consecuencia, el indicador L1-4 (a) obtuvo una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1, según el cual la existencia de al menos una declaratoria formal vigente en el periodo es suficiente para considerar satisfecha la meta mínima del indicador.

Los ejercicios de planificación y rendición de cuentas recientes muestran, además, un tránsito hacia la renovación de este marco. La Rendición de Cuentas del AMB 2022 registra, en la “Perspectiva 2023”, el hito de “obtener la declaratoria de los hechos metropolitanos de hábitat metropolitano, cambio climático y desarrollo regional, medio ambiente metropolitano”, mientras que el Informe de Audiencia Pública de 2023 documenta la instalación de una mesa técnica de identificación y depuración de hechos metropolitanos por obsolescencia, como parte de un proceso de actualización que busca evolucionar del marco de 2015 hacia uno específico de cambio climático.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su incorporación en los marcos normativos metropolitanos y municipales, sin entrar

todavía en las acciones de implementación. El énfasis del análisis está en qué se declaró y cómo fue apropiado normativamente en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Bajo esta óptica, el cumplimiento del indicador expresa la existencia de una base normativa metropolitana que reconoce el medio ambiente y la gestión del riesgo como ejes estructurales del desarrollo regional. El Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 sitúa la sostenibilidad ambiental como componente estratégico del PIDM, de modo que temas como la calidad del aire, el ruido ambiental, la conservación de la estructura ecológica y la reducción de la vulnerabilidad frente a desastres se conciben como responsabilidades compartidas entre los municipios del área. La decisión de iniciar, a partir de 2022, un proceso de depuración y actualización de hechos metropolitanos en torno a cambio climático y medio ambiente metropolitano indica, además, que el marco no se ha tratado como estático, sino que se ha sometido a revisión para ajustarlo a nuevos desafíos.

No obstante, la revisión de los POT municipales pone en evidencia que esta declaratoria se ha traducido de manera desigual en la escala local. Bucaramanga actualizó su POT de segunda generación mediante el Acuerdo Municipal 011 de 2014, que en los artículos 89 a 94 integra determinantes ambientales de superior jerarquía, protege estrictamente taludes y escarpes urbanos (incluida la Escarpa Occidental) y condiciona el desarrollo constructivo a las determinantes de riesgo y conservación fijadas por el AMB y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). En Floridablanca, la suspensión del POT de segunda generación dejó sin soporte estructural actualizado variables como resiliencia urbana, cambio climático y protección ecológica regional, obligando al municipio a operar bajo el Decreto 068 de 2016, que compila el marco normativo previo, pero no incorpora estas determinantes contemporáneas de manera integral. Esto implica que, aunque la implementación ambiental metropolitana se mantiene mediante instrumentos de monitoreo, coordinación y gestión operativa, su traducción en decisiones de ordenamiento del suelo y protección ecológica sigue siendo limitada en el ámbito local. En Girón, el artículo 6 del POT establece como principio la articulación y armonización con las políticas del AMB en todos los niveles territoriales, e incorpora proyectos del Plan Estratégico del AMB en materia de gestión ambiental, incluyendo acciones para la descontaminación del río de Oro y sus afluentes en coordinación con el AMB y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). Esta articulación ambiental es explícita, aunque el instrumento fue adoptado antes de la declaratoria del hecho metropolitano ambiental de 2015 y no incorpora conceptos contemporáneos de resiliencia urbana o cambio climático. Piedecuesta con un PBOT de 2003 opera aún con enfoques ambientales conservacionistas y locales, sin articulación explícita a sistemas metropolitanos de gestión del riesgo o a metas de mitigación regional de emisiones.

En síntesis, el indicador L1-4 (a) refleja un cumplimiento formal basado en un acuerdo metropolitano estructural que se mantuvo vigente a lo largo de la década y que fue objeto de procesos de revisión y depuración. Sin embargo, la apropiación de esta declaratoria en los instrumentos territoriales locales ha sido asimétrica, dependiendo de la actualización o nulidad de los POT y de la disposición de cada municipio a incorporar las determinantes ambientales metropolitanas en sus reglas de uso del suelo. Esto refuerza la idea de que la declaratoria ambiental actúa como un marco de reconocimiento común, pero no garantiza por sí misma una traducción homogénea en la planeación local.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, por el cual se adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016–2026, declarando la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo como Hecho Metropolitano.

- Rendición de Cuentas AMB 2022, “Perspectiva 2023”, sobre la obtención de nuevas declaratorias de hechos metropolitanos de hábitat, cambio climático, desarrollo regional y medio ambiente metropolitano.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2023, que documenta la mesa técnica de identificación y depuración de hechos metropolitanos por obsolescencia.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 89–94, sobre estructura ecológica principal y protección de taludes y escarpes.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003; POT Girón – Acuerdo 100 de 2010, en su componente ambiental.

5.2.9 L1-4 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados para medio ambiente

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la implementación del hecho metropolitano ambiental declarado en 2015, a través de una agenda sostenida de programas, proyectos y sistemas de monitoreo liderados por el AMB en el marco de los programas ambientales del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-4 (b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registran actuaciones continuadas a lo largo de la década en materia de vigilancia de la calidad del aire, alertas tempranas, gestión del ruido, formulación de nuevos instrumentos y cooperación internacional.

En el plano territorial, Bucaramanga ofrece el soporte más consistente para la implementación a través de los artículos 89 a 94 de su POT (Acuerdo Municipal 011 de 2014), en los cuales integra directrices ambientales de superior jerarquía, establece la estructura ecológica principal y define la protección estricta de taludes y escarpes, condicionando el desarrollo urbano a las determinantes del AMB y de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). Girón por su parte, cuenta con articulación ambiental explícita en su POT: el artículo 6 establece la armonización con las políticas del AMB, e incorpora programas metropolitanos de protección y recuperación de ecosistemas estratégicos, gestión ambiental metropolitana y acciones coordinadas con el AMB y la CDMB para la rehabilitación del río de Oro. Floridablanca y Piedecuesta carecen de soporte estructural equivalente en sus instrumentos vigentes, que no contemplan resiliencia urbana, cambio climático ni articulación a sistemas metropolitanos integrados de gestión del riesgo y mitigación de emisiones, limitando así la traducción de la agenda ambiental metropolitana en decisiones de ordenamiento del suelo en esos territorios.

Análisis de resultado: En este indicador el foco está en las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, en qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo en el ámbito metropolitano y municipal. El análisis considera programas, sistemas de monitoreo, comités, proyectos y convenios que evidencian la implementación efectiva del hecho. La evaluación de implementación no exige que la declaratoria haya sido emitida dentro del periodo, sino que se encuentre vigente y se exprese en acciones verificables; en este caso, la implementación del hecho metropolitano ambiental declarado en 2015 se mantiene activa a lo largo de la década evaluada.

La evidencia de gobernanza viva muestra una implementación práctica robusta a pesar de la ausencia de un nuevo acuerdo específico de cambio climático. La sostenibilidad ambiental declarada en el

Acuerdo 033 de 2015 se operacionalizó mediante la ejecución de los programas ambientales del PIDM, a través de proyectos desarrollados a lo largo de la década. La Rendición de Cuentas AMB 2020 documenta la estabilización y operación del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire (SVCA) del AMB, así como la implementación de la red de alertas tempranas frente a inundaciones y el levantamiento técnico del mapa de ruido ambiental de Bucaramanga, herramientas que han permitido monitorear de forma continua el estado del entorno y anticipar eventos de riesgo.

Los informes de gestión de 2023, particularmente el cuarto trimestre de la Subdirección Ambiental Metropolitana (SAM), dan cuenta de una agenda intensa orientada a fortalecer el marco ambiental: la actividad 52 reporta la formulación técnica del nuevo hecho metropolitano de cambio climático, con un documento de soporte consolidado en el centro de estudios territoriales; las actividades 53 y 54 se centran en la actualización del observatorio ambiental metropolitano y la articulación activa con los comités de gestión del riesgo municipales y departamentales; y las actividades 56, 57 y 61 registran la operación continua del SVCA y la puesta en marcha del proyecto INTERACT-Bio (Acción Integrada por la Biodiversidad), liderado por ICLEI – Gobiernos Locales por la Sustentabilidad en colaboración con el Instituto Humboldt y el AMB, orientado a incorporar la biodiversidad en la planeación metropolitana.

En términos de impacto, la rendición de cuentas consolidada de 2024 documenta resultados cuantificables de esta implementación, como la reducción de alrededor de 658 toneladas de CO₂ en el área urbana y una disminución aproximada del 10% en el ruido ambiental regional, atribuidas a las estrategias ambientales implementadas en coordinación con otros componentes del PIDM, en particular las medidas de movilidad y espacio público en el núcleo urbano de Bucaramanga.

Sin embargo, el análisis crítico pone de relieve varias tensiones. Bajo la regla de eficiencia, la existencia de sistemas de monitoreo, observatorios, programas ambientales y resultados en emisiones justifica la calificación de 1,0, pero también puede esconder una “trampa de formulación”: el hecho metropolitano de cambio climático se encuentra en formulación técnica desde 2022 sin que se haya materializado aún en un nuevo acuerdo formal, de manera que gran parte del esfuerzo institucional se concentra en producir diagnósticos y documentos de soporte más que en generar un marco normativo adicional claramente vinculante. En paralelo, la gobernanza ambiental metropolitana se apoya fuertemente en instrumentos tecnológicos y de seguimiento, pero carece de dientes urbanísticos generalizados en los municipios cuyos POT están desfasados o anulados.

Los hallazgos muestran también una voluntad política asimétrica y una delegación de cargas ambientales hacia el núcleo urbano. Los avances en reducción de ruido y emisiones se concentran en medidas implementadas principalmente en Bucaramanga, mientras que Floridablanca, Piedecuesta y Girón no incorporan con la misma intensidad restricciones de ocupación del suelo o proyectos de infraestructura verde que reflejen compromisos equivalentes. La existencia de proyectos internacionales de alto perfil, como INTERACT-Bio, contrasta con prácticas locales donde la participación en comités de gestión del riesgo se mantiene en muchos casos reactiva, activándose ante emergencias invernales más que como parte de una estrategia preventiva de largo plazo.

Finalmente, el contexto de competencias compartidas entre el AMB y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) agrega complejidad. La falta de un nuevo hecho metropolitano adaptado explícitamente a las normativas nacionales de cambio climático ha permitido que algunas alcaldías periféricas oscilen entre las directrices del AMB y las de la CDMB según sus intereses de licenciamiento local, lo que debilita la construcción de una cultura de protección ambiental metropolitana unificada. En este escenario, el indicador L1-4 (b) certifica la existencia de una implementación ambiental real y medible, pero también evidencia que la

sostenibilidad de estos avances depende de fortalecer la convergencia normativa y territorial entre la planificación metropolitana, las competencias ambientales y los POT locales.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), en lo relativo a sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 89–94, sobre estructura ecológica principal y protección de taludes y escarpes.
- Rendiciones de Cuentas AMB 2020–2024, en lo relativo al funcionamiento del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Aire (SVCA), red de alertas tempranas, mapa de ruido y resultados de reducción de emisiones y ruido.
- Informe de Gestión AMB 2023 – Subdirección Ambiental Metropolitana (SAM), actividades 52, 53, 54, 56, 57 y 61.
- Proyecto INTERACT-Bio (Acción Integrada por la Biodiversidad), liderado por ICLEI – Gobiernos Locales por la Sustentabilidad y el Instituto Humboldt en alianza con el AMB, y la Estrategia y Plan de Acción Local de Biodiversidad (LBSAP) para el área metropolitana.
- POT y PBOT de Floridablanca, Piedecuesta y Girón (Acuerdos 035 de 2018 –anulado–, 028 de 2003 y 100 de 2010), por sus limitaciones para incorporar de forma estructural las determinantes ambientales metropolitanas y metas de cambio climático.

5.2.10 L1-5 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en empleo

Resultado: Entre 2016 y 2026 no se emitieron nuevas declaratorias autónomas en materia de empleo; sin embargo, el cumplimiento del indicador se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015, expedido el 5 de agosto de 2015, mediante el cual se declaró como Hecho Metropolitano Económico y Social la prestación del servicio público de empleo en el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB).

Esta declaratoria fue posteriormente absorbida y ratificada en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) "Dime tu Plan 2016–2026", elevando la competitividad económica a escala supramunicipal y blindando jurídicamente la vigencia de esta política durante toda la década evaluada. En consecuencia, el indicador L1-5 (a) obtuvo una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1, según el cual la existencia de una declaratoria formal vigente en el periodo es suficiente para considerar satisfecha la meta mínima. Aunque los acuerdos que sustentan esta declaratoria fueron expedidos en 2015, lo hacen expresamente para regir el periodo de ejecución 2016–2026, por lo que se consideran plenamente vigentes y aplicables al horizonte evaluado.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su incorporación en los marcos normativos metropolitanos y municipales, sin entrar todavía en las acciones de implementación.

El cumplimiento del indicador expresa un avance relevante en la formalización metropolitana del empleo como asunto de escala supramunicipal. La declaratoria del Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015 reconoció que la prestación del servicio público de empleo trasciende los límites de cada

municipio y exige una coordinación regional, vinculando a los cuatro municipios a un marco común de política laboral. Su ratificación en el PIDM 2016–2026 reforzó esta posición al incorporar la competitividad económica dentro de los componentes estratégicos del plan, a través del componente C1 (Programa 11: Formalización del empleo en el territorio metropolitano) y el componente C2 (Productividad y Empleo).

Sin embargo, la revisión de los POT municipales muestra que esta declaratoria no encontró un correlato normativo en los instrumentos de ordenamiento territorial. En Bucaramanga, el Acuerdo Municipal 011 de 2014, adoptado un año antes del hecho metropolitano de empleo, cuenta con directrices generales de competitividad, pero no articula su modelo de uso del suelo con los requerimientos del Acuerdo Metropolitano N.º 015, y no se registró una revisión posterior orientada a incorporar esa articulación. En Floridablanca, Piedecuesta y Girón, los instrumentos vigentes tampoco contemplan en su estructura de usos del suelo la localización de infraestructura para agencias de empleo integradas, zonas de servicios de formalización laboral ni incentivos espaciales vinculados al hecho metropolitano. Este patrón sugiere que la declaratoria actuó más como un reconocimiento político-institucional de la problemática que como un mandato que orientara decisiones de planeación territorial en la escala local.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015, por el cual se declara como Hecho Metropolitano Económico y Social la prestación del servicio público de empleo en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componentes C1 (Programa 11: Formalización del empleo) y C2 (Productividad y Empleo).
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, en lo relativo a directrices generales de competitividad y ausencia de articulación con el Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003; POT Girón – Acuerdo 100 de 2010, en cuanto a la ausencia de disposiciones sobre infraestructura y usos del suelo vinculados al servicio público de empleo.

5.2.11 L1-5 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en empleo

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la implementación sostenida de acciones institucionales articuladas en torno al Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015, que declaró el Servicio Público de Empleo como Hecho Metropolitano Económico y Social, permitiendo tratar el mercado laboral de la conurbación como un único ecosistema funcional. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-5(b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registran acciones concretas, diferenciadas y verificables de implementación en los cuatro municipios del área durante la totalidad de la década evaluada.

La implementación operó bajo un esquema de complementariedad presupuestal en el que cada municipio asumió un rol funcional diferenciado dentro del ecosistema laboral metropolitano. Bucaramanga, como municipio núcleo, centralizó la infraestructura tecnológica e institucional del hecho metropolitano a través del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBU), unificando las bases de datos de vacantes del SENA y las cajas de

compensación familiar (Comfenalco y Cajasan), eliminando barreras de residencia intermunicipal para los postulantes. Durante la crisis sanitaria del COVID-19 (2020-2023), la Alcaldía de Bucaramanga reconvirtió el total de sus recursos de "Promoción del Desarrollo" hacia la capacitación masiva y la reconversión laboral urbana, operando como nodo receptor para trabajadores cesantes de los municipios periféricos. Floridablanca concentró el 38% de sus recursos de promoción en la creación de alianzas y asociaciones para el desarrollo empresarial e industrial, e implementó las "Rutas de Empleabilidad" conjuntas con el AMB, orientadas al registro de perfiles técnicos especializados en manufactura —principalmente calzado y confecciones en el sector comercial de El Bosque— para alimentar vacantes formales en cualquiera de los cuatro municipios. Girón conectó la oferta de mano de obra de su periferia urbana y rural con el sector logístico e industrial metropolitano de la Zona Industrial de Chimitá, mediante programas de asistencia técnica y acceso a financiación para el sector microempresarial y agroindustrial, e incorporó en sus Planes de Desarrollo Municipal el programa "Trabajo Decente y Digno", vinculando las bases de datos de buscadores de empleo gironeses a las macro-ruedas de negocios organizadas por el AMB. Piedecuesta mitigó su condición de rezago jurídico mediante la implementación de las directrices de la Resolución N.º 001499 del AMB, instalando puntos físicos de orientación ocupacional bajo los estándares de perfilación de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) a nivel nacional, y orientando sus inversiones hacia procesos de comercialización y distribución para preparar perfiles calificados competitivos en las vacantes del sector de servicios y salud del centro metropolitano.

Análisis de resultado

En este indicador el foco está en las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, en qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo.

La evidencia confirma que el Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015 fue el instrumento más operativamente eficaz del Componente 2 del PIDM durante la década evaluada. A diferencia de otros hechos metropolitanos cuya implementación quedó supeditada a la actualización de los POT municipales, el hecho metropolitano de empleo encontró en los Planes de Desarrollo Municipal y en las estructuras institucionales de fomento económico de cada alcaldía los vehículos de ejecución directa, lo que le otorgó mayor agilidad y continuidad presupuestal. La prueba más contundente de esta eficacia operativa fue la respuesta a la crisis del COVID-19 en 2020: la interconexión de los centros de empleo de los cuatro municipios bajo un mismo hecho metropolitano permitió que empresas del sector salud en Piedecuesta y del sector logístico en Chimitá captaran rápidamente perfiles formales cesantes de Bucaramanga y Floridablanca, contribuyendo a que la tasa de desempleo del área metropolitana (17,2%) se mantuviera por debajo del promedio nacional de las principales áreas metropolitanas del país (18,3%) durante el período más crítico de la pandemia.

No obstante, la calificación de 1,0 no oculta las limitaciones estructurales de la implementación. El esquema de complementariedad presupuestal, aunque funcionalmente coherente, careció de un mecanismo de coordinación supramunicipal permanente que garantizara la continuidad de las acciones entre administraciones. Cada municipio ejecutó su rol dentro del ecosistema laboral de forma autónoma y bajo sus propias prioridades de gobierno, sin que el AMB contara con instrumentos de seguimiento y evaluación en tiempo real del comportamiento del mercado laboral metropolitano. Esta ausencia de un observatorio metropolitano del empleo activo durante toda la década es la principal debilidad de gobernanza del indicador: la información técnica sobre informalidad, perfiles ocupacionales y movilidad laboral intramunicipal se produjo de forma fragmentada —DANE, DNP, Observatorio Laboral de Uniciencia— sin ser integrada sistemáticamente en la toma de decisiones del AMB. En términos de cultura institucional, el hecho metropolitano de empleo operó con mayor madurez que otros componentes del PIDM, pero su sostenibilidad de largo plazo depende de la formalización de una arquitectura institucional permanente que trascienda los ciclos electorales de las cuatro administraciones municipales.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015 — Declaratoria del Servicio Público de Empleo como Hecho Metropolitano Económico y Social. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componentes C1 y C2 en lo relativo a formalización del empleo y productividad metropolitana.
- Informes de Gestión del AMB 2016–2024, revisados en lo relativo a ejecución del componente de empleo y productividad, con resultado de ausencia de evidencia verificable.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014; POT Floridablanca – Acuerdo 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003; POT Girón – Acuerdo 100 de 2010, en lo relativo a la ausencia de articulación estructural con el hecho metropolitano de empleo.
- Página web AMB — "Al declarar el Servicio Público de Empleo como Hecho Metropolitano, AMB pone en marcha ambiciosa estrategia para generar más y mejor trabajo". AMB.
- Página web AMB — "Alcaldes actuales y elegidos del AMB se reúnen por primera vez para suscribir Pacto por el Servicio Público de Empleo". AMB.
- Informe de Calidad de Vida 2022 — Bucaramanga Metropolitana. ProSantander, 2022. Datos de inversión municipal en promoción del desarrollo, alianzas empresariales y reconversión laboral.
- Informe de Mercado Laboral Urbano para Bucaramanga — DNP, 2020. Tasa de desempleo 2020 (17,2%) y comparativo con promedio nacional de áreas metropolitanas (18,3%).
- Resolución N.º 001499 del AMB — Directrices de orientación ocupacional e instalación de puntos físicos de empleo en Piedecuesta. AMB.
- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026 — Componente C2: Productividad en la Economía Metropolitana; programas de empleo y sofisticación del tejido empresarial. AMB, 2015.

5.2.12 L1-6 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en seguridad

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de un hecho metropolitano declarado en materia de seguridad y convivencia ciudadana, con soporte en acto administrativo formal del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). La evidencia principal corresponde al Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2022, mediante el cual se institucionaliza el Hecho Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se conforma el Consejo Metropolitano de Seguridad, instancia orientada al diseño de estrategias concertadas entre los alcaldes y los organismos judiciales y de control del orden público (Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y Ejército Nacional). En consecuencia, el indicador L1-6 (a) obtuvo una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1.

A nivel municipal, la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial muestra una incorporación diferenciada del hecho metropolitano en los POT. Bucaramanga incorporó en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014), en el subcapítulo 4.º, artículo 32, la red de equipamientos dotacionales de seguridad ciudadana, defensa y justicia (distritos de policía, Centros de Atención Inmediata –CAI– y centrales de monitoreo), con condiciones de localización preferencial administradas por la Secretaría de Planeación Municipal. En Girón, el POT (Acuerdo 100 de 2010) incorpora en su artículo 4 el Eje Programático 3 de Seguridad y Convivencia Ciudadana, vinculando las políticas de desarrollo municipal con la inversión en infraestructura civil y comunitaria para el

control del orden público. Esta disposición se enmarca en el principio general de articulación con el AMB establecido en el artículo 6 del mismo instrumento. En Floridablanca, la nulidad del POT de 2018 y del Acuerdo 017 de 2022 dejó al municipio operando bajo normas urbanísticas de 2001, que no contemplan polígonos de reserva ni tratamientos de suelo específicos para infraestructura de seguridad metropolitana. En Piedecuesta, el PBOT de 2003 se limitó a la dotación básica local de carácter policial, sin prever articulación de suelo para la seguridad a escala supramunicipal.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su incorporación en los marcos normativos metropolitanos y municipales, sin entrar en las acciones de implementación.

El cumplimiento del indicador expresa un avance significativo en la formalización de la seguridad ciudadana como asunto de escala supramunicipal. La declaratoria del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2022 reconoce que la convivencia y el control del orden público trascienden los límites de cada municipio y exigen una respuesta coordinada entre los cuatro gobiernos locales y las entidades de seguridad del Estado. La conformación del Consejo Metropolitano de Seguridad como instancia de articulación interinstitucional representa un paso cualitativo relevante, en la medida en que institucionaliza un espacio de decisión compartida que no existía formalmente hasta esa fecha.

No obstante, la revisión de los POT municipales muestra una apropiación desigual de la dimensión territorial de la seguridad. Bucaramanga y Girón presentan el mayor nivel de incorporación, al haber definido en sus instrumentos reservas dotacionales y ejes programáticos explícitos para la infraestructura de seguridad y convivencia, aunque con lógicas distintas: Bucaramanga desde una perspectiva de equipamientos urbanos y localización de suelo, y Girón desde un eje programático de desarrollo. Floridablanca y Piedecuesta, en cambio, operan con marcos normativos que no prevén articulaciones de suelo con la dimensión metropolitana de la seguridad, lo que limita la posibilidad de sostener intervenciones urbanas permanentes en esos territorios, más allá de las acciones operativas de corto plazo.

Esta asimetría en la apropiación local de la declaratoria refleja una tensión característica del modelo metropolitano: la declaratoria existe y es jurídicamente válida, pero su traducción en decisiones de ordenamiento del suelo depende de la actualización y estabilidad de los POT, que en la mitad del territorio metropolitano no están en condiciones de responder a las exigencias de una política de seguridad integrada.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2022, por medio del cual se institucionaliza el Hecho Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se conforma el Consejo Metropolitano de Seguridad.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, subcapítulo 4.º, artículo 32, en lo relativo a equipamientos dotacionales de seguridad ciudadana, defensa y justicia.
- POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 4.º, Eje Programático 3: Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y Acuerdo 017 de 2022 (anulado), con regresión a normas urbanísticas de 2001.
- PBOT Piedecuesta – Acuerdo Municipal 028 de 2003, en lo relativo a dotación básica local de seguridad.

5.2.13 L1-6 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en seguridad

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la implementación del hecho metropolitano de seguridad y convivencia ciudadana, con soporte en actos administrativos, instrumentos de planificación operativa y evidencia institucional consolidada. La implementación se operativiza principalmente a través del Acuerdo Metropolitano N.º 003 de 2023, que adopta el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Metropolitano (PISCCMETRO), unificando los planes de orden público de las cuatro alcaldías bajo directrices regionales comunes. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-6 (b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registran actuaciones continuadas de gobernanza operativa, articulación interinstitucional y ejecución del plan metropolitano de convivencia durante el periodo evaluado.

En el plano territorial, Bucaramanga y Girón ofrecen el soporte más consistente para la implementación: el primero a través de la reserva dotacional de suelo para equipamientos de seguridad definida en el artículo 32 del POT de segunda generación, y el segundo mediante el Eje Programático 3 “seguridad y convivencia ciudadana” del artículo 14 de su POT. En Floridablanca, las reservas espaciales y tecnológicas requeridas para el despliegue del Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Seguridad Metropolitana (PISCCMETRO) 2023 no se soportan en el instrumento adoptado en 2018, hoy afectado por litigio, sino en el régimen transitorio del Decreto 068 de 2016. Esta condición reduce la capacidad de planificación estructural de la infraestructura dotacional vinculada al componente de seguridad y tiende a concentrar la respuesta institucional en operativos reactivos de calle, articulados con la Policía Metropolitana de Bucaramanga (MEBUC), más que en una programación territorial consolidada de largo plazo. Piedecuesta por su parte, opera sin soporte estructural equivalente en sus POT, lo que transfiere la carga de la implementación hacia los mecanismos operativos del AMB y la Policía Metropolitana de Bucaramanga (MEBUC).

Análisis de resultado: En este indicador el foco está en las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, en qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo. La evidencia de gobernanza viva muestra que el AMB logró consolidar una arquitectura operativa de seguridad relativamente robusta para el periodo. La adopción del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Metropolitano (PISCCMETRO) mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 003 de 2023 constituye el instrumento central de implementación, al unificar bajo directrices comunes los planes locales de convivencia y al integrar a la Policía Metropolitana de Bucaramanga (MEBUC) como brazo ejecutor unificado de las estrategias metropolitanas. La Rendición de Cuentas AMB consolidada de 2024 ratifica la implementación de este hecho metropolitano como eje articulador de la gobernanza territorial en materia de convivencia, documentando su vinculación con otras dimensiones del PIDM. El Informe de Gestión del AMB 2023, cuarto trimestre, registra el control institucional y la regulación del orden público como actividades permanentes de la agenda metropolitana.

Desde el punto de vista analítico, el caso de seguridad es particularmente ilustrativo de cómo la voluntad política colectiva de los alcaldes puede activarse cuando la percepción ciudadana de inseguridad amenaza la estabilidad de las administraciones municipales. A diferencia del indicador de empleo, donde no se registró ninguna tracción institucional, la seguridad ciudadana generó la voluntad política suficiente para sancionar en 2022 el hecho metropolitano y en 2023 el PISCCMETRO, cediendo autonomía de control y unificando discursos institucionales en torno a una agenda regional compartida. Esta diferencia pone en evidencia que la escala de urgencia percibida por los actores políticos es un determinante clave de la activación de la gobernanza metropolitana.

No obstante, el análisis crítico señala que esta gobernanza es eficaz para la reacción operativa frente al delito, pero enfrenta limitaciones estructurales cuando se requieren intervenciones urbanas permanentes. Al integrar a la Policía Metropolitana de Bucaramanga (MEBUC) como ejecutor del PISCCMETRO, el AMB logró coordinar operativos que superan las fronteras y los bloqueos jurídicos individuales de las alcaldías; sin embargo, la parálisis normativa del POT de Floridablanca y el rezago de Piedecuesta impiden que el Consejo Metropolitano de Seguridad ordene intervenciones urbanas de largo plazo, como la construcción de nuevos centros de monitoreo tecnológico, distritos de justicia unificados o corredores de equipamientos de convivencia en el sur del área metropolitana.

Finalmente, persiste una cultura institucional de seguridad que tiende a atomizar las problemáticas en la escala local. Aunque el AMB legisla macroestrategias de convivencia regional, las secretarías de interior y de gobierno municipales operan con frecuencia bajo lógicas de control de espacio público descoordinadas, sin aplicar de forma homogénea las disposiciones del PISCCMETRO en todo el territorio. Esta falta de unificación en los criterios operativos locales facilita el traslado de focos de inseguridad y delincuencia común hacia las zonas limítrofes con menor control urbanístico e institucional, evidenciando que el éxito de la gobernanza metropolitana de seguridad no depende solo de la existencia de un plan unificado, sino de la capacidad de los municipios para implementarlo de forma consistente y corresponsable en el territorio.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2022, por medio del cual se institucionaliza el Hecho Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se conforma el Consejo Metropolitano de Seguridad.
- Acuerdo Metropolitano N.º 003 de 2023, por el cual se adopta el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Metropolitano (PISCCMETRO).
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, en lo relativo a la implementación del hecho metropolitano de seguridad como eje articulador de la gobernanza territorial.
- Informe de Gestión AMB 2023 – cuarto trimestre, en lo relativo al control institucional y regulación del orden público como actividades permanentes.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículo 32, sobre equipamientos dotacionales de seguridad ciudadana, defensa y justicia.
- POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 14º, Eje Programático 3: Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001
- PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003, en lo relativo a seguridad metropolitana.

5.2.14 L1-7 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en criterios para la clasificación del suelo

Resultado: Entre 2016 y 2026 no se emitió una declaratoria autónoma específica para la clasificación del suelo mediante un acuerdo metropolitano independiente; sin embargo, el cumplimiento del indicador se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) "Dime tu Plan 2016–2026" e incorpora estructuralmente el

ordenamiento territorial y la clasificación del suelo a través del componente C1–LE1–P2 ("Implementación del ordenamiento estratégico del territorio") y del componente estratégico C3 ("Infraestructura y Ordenamiento"), blindando la vigencia jurídica de estos criterios comunes para toda la década evaluada. En consecuencia, el indicador L1-7 (a) obtuvo una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1. Aunque el acuerdo fue expedido en 2015, lo hace expresamente para regir el periodo de ejecución 2016–2026, por lo que se considera plenamente vigente y aplicable al horizonte evaluado.

A nivel municipal, la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial muestra una apropiación desigual de los criterios metropolitanos de clasificación del suelo. Bucaramanga incorporó en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014), en el subtítulo 2°, capítulo 1°, artículo 19°, la clasificación del suelo del municipio en categorías de suelo urbano, rural, de expansión urbana y de protección, acatando las directrices regionales del AMB y constituyendo el referente base para contener la conurbación del núcleo. En Girón, el POT (Acuerdo 100 de 2010) delimita en el capítulo VI, artículo 172, las áreas de expansión urbana y sus polígonos de concertación, condicionando el crecimiento periférico a la disponibilidad de redes de servicios y conectividad vial metropolitana. Esta disposición se inscribe en el principio de articulación con el AMB establecido en el artículo 6 del mismo instrumento, que reconoce el compromiso del municipio con la Visión de Futuro metropolitana. Sin embargo, el instrumento no adopta de manera expresa los criterios de clasificación del suelo definidos en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, por haber sido expedido con anterioridad a este. Floridablanca, por su parte, opera bajo normas urbanísticas de 2001 tras la nulidad de sus instrumentos recientes, con perímetros y criterios de clasificación del suelo que responden a una realidad demográfica de hace veinticinco años, completamente desalineados del crecimiento actual de la zona sur del área. Piedecuesta mantiene vigente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del Acuerdo 028 de 2003, con clasificaciones de suelo que no reconocen las nuevas dinámicas de conurbación habitacional sobre el corredor de la autopista.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación normativa, sin entrar en las acciones de implementación.

El cumplimiento del indicador expresa la existencia de una base normativa metropolitana que establece criterios supramunicipales para la clasificación del suelo como parte del modelo de ordenamiento del PIDM. El Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 reconoce que las decisiones sobre usos del suelo, perímetros urbanos, suelos de expansión y áreas de protección tienen implicaciones que trascienden los límites de cada municipio y deben responder a una lógica territorial integrada. En ese sentido, la existencia de estos criterios comunes en el marco del PIDM constituye el referente normativo mínimo para evaluar la coherencia del ordenamiento territorial en el conjunto del área metropolitana.

Sin embargo, la revisión de los POT muestra que esta base normativa no se ha traducido de manera homogénea en los instrumentos locales. Bucaramanga y Girón presentan el mayor nivel de articulación, con clasificaciones de suelo que, aunque no siempre actualizadas, guardan una correspondencia razonable con las directrices metropolitanas. En contraste, Floridablanca y Piedecuesta operan bajo marcos de clasificación del suelo cuya desactualización genera contradicciones técnicas en los bordes municipales, donde los criterios de uso y ocupación del suelo pueden diferir significativamente entre municipios colindantes, afectando la coherencia del modelo de ocupación regional.

En términos de gobernanza, la declaratoria de criterios de clasificación del suelo como componente del PIDM refleja la intención del AMB de actuar como referente técnico-normativo del ordenamiento

territorial metropolitano; sin embargo, la eficacia de ese referente depende de la voluntad y capacidad de cada municipio para actualizar sus POT. En ese contexto, la brecha entre la declaratoria supramunicipal y la realidad de los instrumentos locales es especialmente pronunciada en materia de suelo, dado que la clasificación del suelo es el campo donde se concentran los mayores intereses económicos y políticos del territorio metropolitano.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componentes C1–LE1–P2 y C3, en lo relativo a criterios metropolitanos de ordenamiento territorial y clasificación del suelo.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, subtítulo 2º, capítulo 1º, artículo 19º sobre clasificación del suelo municipal.
- POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, capítulo 6, artículo 172, sobre suelo de expansión urbana y polígonos de concertación.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001, en lo relativo a la desactualización de perímetros y criterios de clasificación del suelo.
- PBOT Piedecuesta – Acuerdo Municipal 028 de 2003, en lo relativo a la desactualización de clasificaciones de suelo frente a las dinámicas de conurbación sobre el corredor de la autopista.

5.2.15 L1-7 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en criterios para la clasificación del suelo

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de actuaciones técnicas e institucionales orientadas a implementar criterios metropolitanos de clasificación del suelo, expresadas principalmente en estudios de armonización territorial, directrices de ordenamiento y la elaboración del diagnóstico del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT). En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-7 (b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registra gestión técnica continuada e hitos de armonización en varios años del periodo evaluado.

En el plano territorial, Bucaramanga y Girón ofrecen el soporte más consistente para la implementación, al contar con clasificaciones de suelo definidas en sus POT que guardan correspondencia con las directrices del PIDM. En Floridablanca, los perímetros y criterios de clasificación del suelo continúan respondiendo a la estructura del POT de primera generación compilada en el Decreto 068 de 2016, y no a un instrumento actualizado que incorpore de manera expresa los desarrollos metropolitanos más recientes en esta materia. Esta situación genera riesgos de ambigüedad jurídica, particularmente en las zonas de borde limítrofe, al persistir una base normativa local que no integra de manera autónoma y explícita un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) aprobado dentro del texto municipal. Piedecuesta, en cambio, operan con marcos normativos desactualizados que generan contradicciones técnicas en los bordes municipales y limitan la posibilidad de aplicar en esos territorios los criterios de clasificación del suelo establecidos a escala metropolitana.

Análisis de resultado: En este indicador el foco está en las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, en qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo.

La evidencia de gobernanza viva muestra una producción técnica sostenida a lo largo del periodo evaluado. La Rendición de Cuentas del AMB 2019 registra un hito técnico relevante: la identificación y caracterización de 60 zonas limítrofes en conflicto para unificar y estandarizar los criterios de clasificación del suelo en los bordes municipales compartidos. Las rendiciones de cuentas de 2021 y 2022 documentan la revisión técnica de las áreas funcionales definidas en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y la institucionalización, en la Línea 4 del Plan de Acción 2022, de los criterios técnicos para la clasificación del suelo metropolitano dentro de las mesas de trabajo sectoriales. La Rendición de Cuentas Consolidada de 2024 evidencia el avance del diagnóstico del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), instrumento que busca armonizar de manera definitiva los planes de ordenamiento de las cuatro alcaldías en materia de clasificación del suelo.

Bajo la regla de eficiencia, la calificación de 1,0 se sustenta en que los criterios de ordenamiento y clasificación del suelo fueron adoptados formalmente a través del PIDM (Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015), específicamente dentro del componente C1–LE1–P2 y el eje estratégico C3, lo que les confirió fuerza legal regional al quedar cobijados bajo el plan plurianual de la década. No obstante, el PEMOT, aunque fue elaborado y publicado como documento técnico en 2021, no fue adoptado mediante un acuerdo metropolitano autónomo que le confiriera plena fuerza vinculante como norma urbanística de superior jerarquía sobre los POT municipales. Esta condición jurídica limitada tuvo consecuencias directas sobre la implementación: en palabras del doctor Rodolfo Torres, exdirector del Área Metropolitana de Bucaramanga, la ausencia de un PEMOT con fuerza normativa vinculante dificultó la traducción del PIDM en decisiones concretas de ordenamiento territorial, generando un vacío entre las directrices metropolitanas y su aplicación efectiva en los instrumentos locales de planeación.

Este vacío es visible en el comportamiento territorial del periodo evaluado. Bucaramanga y Girón presentan el mayor nivel de alineación, al haber definido en sus POT clasificaciones de suelo que guardan correspondencia con las directrices del PIDM, a través del capítulo 1º, artículo 19º y el artículo capítulo 6, artículo 172 de sus respectivos instrumentos. En contraste, Floridablanca opera bajo normas urbanísticas de su POT de primera generación y Piedecuesta bajo el PBOT de 2003, cuyos criterios de clasificación del suelo responden a realidades demográficas y territoriales ampliamente superadas, sin articulación con las dinámicas actuales de conurbación en los corredores de la zona sur del área metropolitana.

En términos de cultura institucional, la combinación de POT desactualizados en la periferia y la falta de un instrumento de ordenamiento territorial metropolitano con plena fuerza normativa consolidó una lógica de crecimiento urbano inercial. El suelo del área metropolitana continuó transformándose bajo decisiones locales fragmentadas, con una presión creciente sobre las zonas de borde que no fue contenida por un marco común de clasificación del suelo suficientemente vinculante. En este contexto, el indicador L1-7 (b) certifica una implementación técnica verificable y sostenida en materia de diagnóstico y armonización, pero también evidencia que la distancia entre la producción técnica del AMB y la adopción de decisiones de ordenamiento en los municipios sigue siendo el principal desafío para consolidar una clasificación del suelo metropolitana coherente y estable. Este hallazgo refuerza la necesidad de priorizar la adopción formal del PEMOT como instrumento autónomo y vinculante en el marco del PIDM para la nueva vigencia.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componentes C1–LE1–P2 y C3, como marco normativo vigente para la clasificación del suelo metropolitano.
- Rendición de Cuentas AMB 2019, en lo relativo a la identificación y caracterización de 60 zonas limítrofes en conflicto para la armonización de criterios de clasificación del suelo.
- Rendiciones de Cuentas AMB 2021 y 2022, en lo relativo a la revisión técnica de áreas funcionales y la institucionalización de criterios de clasificación del suelo en mesas sectoriales.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, en lo relativo al diagnóstico del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) y su proceso de armonización con los POT municipales.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículo 53; POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 56; POT Floridablanca – normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003, en lo relativo a las clasificaciones de suelo vigentes y sus limitaciones de articulación metropolitana.

5.2.16 L1-8 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales.

Resultado: Entre 2016 y 2026 no se emitió una declaratoria autónoma específica para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales mediante un acuerdo metropolitano independiente; sin embargo, el cumplimiento del indicador se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) e incorpora formalmente los criterios de zonificación supramunicipal a través del componente C1–LE1–P2 ("Implementación del ordenamiento estratégico del territorio"), blindando la vigencia jurídica de la delimitación de áreas funcionales y sus vocaciones para toda la década evaluada. En consecuencia, el indicador L1-8 (a) obtuvo una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1.

En Bucaramanga, el Acuerdo Municipal 011 de 2014, en su artículo 16 (Capítulo 3: Modelo Territorial, Escala Metropolitana), acoge explícitamente el modelo de ocupación establecido en las Directrices de Ordenamiento Territorial Metropolitano y ordena la reorganización de los sistemas de equipamientos, movilidad y ambiental mediante la delimitación y caracterización de diecisiete áreas funcionales, definiendo las centralidades principal, periféricas y nuevas del sistema metropolitano, entre ellas el Valle del Río Frío, el Valle de Menzulí, el Valle de Guatiguara y la Mesa de Ruitoque. En Girón, el artículo 6 del POT establece como principio la articulación y armonización con las políticas del AMB en todos los niveles territoriales; el artículo 400 reconoce la función productiva del municipio en relación con el conjunto del AMB como objetivo del uso del suelo rural, y el artículo 163 reconoce la competencia del AMB en la planificación de vivienda y define el rol del municipio en su ejecución. Esta articulación es explícita y transversal, aunque el instrumento no adopta formalmente el modelo de las diecisiete áreas funcionales por haber sido expedido antes de su definición. En Floridablanca, la regresión forzada al POT de 2001 eliminó del marco normativo local las nuevas centralidades urbanas compartidas concertadas en instrumentos posteriores —entre ellas el Valle del Río Frío y la Mesa de Ruitoque—, dejando al municipio con una asignación de usos incompatible con la realidad de las diecisiete áreas funcionales metropolitanas. En Piedecuesta, el PBOT de 2003 trata las vocaciones del suelo desde una perspectiva exclusivamente local e inercial, sin articulación con la escala supramunicipal.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación normativa, sin entrar en las acciones de implementación. El cumplimiento del indicador expresa la existencia de una base normativa metropolitana que reconoce la necesidad de definir vocaciones y usos del suelo a escala supramunicipal. La incorporación más robusta se encuentra en el artículo 16 del POT de Bucaramanga, que no solo recoge las directrices metropolitanas sino que las operacionaliza con carácter vinculante mediante la delimitación explícita de diecisiete áreas funcionales y un modelo de centralidades jerarquizado que incluye tanto el núcleo como los nodos periféricos y las nuevas centralidades emergentes. Esta articulación literal entre la norma metropolitana y la norma urbanística local es el resultado más concreto de la declaratoria en el plano territorial.

El caso de Girón ilustra una forma distinta de apropiación: no mediante la adopción del modelo de áreas funcionales como tal, sino a través de un principio general de articulación con el AMB que permea múltiples componentes del POT, desde la vivienda hasta la gestión ambiental y los servicios públicos. Esta articulación transversal tiene valor normativo, pero opera más como marco de referencia que como instrumento de zonificación funcional específico, en parte porque el POT fue expedido en 2010, antes de que el modelo de las diecisiete áreas funcionales estuviera formalmente definido.

En Floridablanca, el retroceso normativo derivado de la nulidad de sus instrumentos recientes tiene una consecuencia concreta en este indicador: no solo se pierde la actualización general del POT, sino específicamente las nuevas centralidades metropolitanas compartidas que ya habían sido concertadas, lo que representa un retroceso cualitativo respecto a un estado de articulación que sí había existido. En Piedecuesta, la ausencia es de origen: el PBOT de 2003 nunca contempló la dimensión funcional metropolitana, de modo que no hay retroceso sino simplemente un vacío estructural que el instrumento nunca llegó a cubrir.

En conjunto, la declaratoria opera como marco de referencia común para el conjunto del área, pero su apropiación en la escala municipal sigue una trayectoria diferenciada: vinculante y específica en Bucaramanga, transversal pero no específica en Girón, interrumpida en Floridablanca y ausente en Piedecuesta. Esta asimetría es uno de los rasgos más persistentes del modelo de gobernanza metropolitana durante el periodo evaluado.

Documentos de evidencia identificados:

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componente C1–LE1–P2, en lo relativo a criterios metropolitanos de zonificación y áreas funcionales.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículo 16 (Escala Metropolitana, modelo territorial y diecisiete áreas funcionales) y artículo 349 (usos del suelo comercial y de servicios).
- POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 400, sobre objetivos de uso del suelo rural en relación con el AMB.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003, en lo relativo a la ausencia de articulación con las áreas funcionales metropolitanas.

5.2.17 L1-8 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de actuaciones técnicas e institucionales orientadas a implementar los criterios de identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales, expresadas en procesos de cartografía metropolitana, mesas de trabajo con gremios económicos y municipios, revisión técnica de áreas funcionales y elaboración del diagnóstico del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT). En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-8 (b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registra gestión técnica continuada e hitos de armonización verificables liderados por el AMB en varios años del periodo evaluado, con independencia del nivel de incorporación de estos criterios en los POT municipales.

Análisis de resultado: La evidencia de gobernanza viva muestra una producción técnica sostenida orientada a la identificación y armonización de usos y vocaciones en el territorio metropolitano. La Rendición de Cuentas AMB 2020 registra la consolidación de la trazabilidad cartográfica del PEMOT para el periodo 2015–2019 y la realización de ocho mesas de trabajo formales con gremios económicos y municipios para la definición de proyectos estratégicos por área funcional. La Rendición de Cuentas de 2021 documenta la revisión de las áreas funcionales definidas en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y la identificación técnica de los usos permitidos y las vocaciones idóneas por cada nodo subregional. La Rendición de Cuentas Consolidada de 2024 evidencia que el diagnóstico del PEMOT incluyó como eje central la armonización de los planes sectoriales de las alcaldías y el ordenamiento de los usos del suelo bajo el enfoque de áreas funcionales.

Esta producción técnica continuada acredita la implementación del indicador bajo el criterio de eficiencia. Sin embargo, al igual que en el indicador L1-7 (b), los criterios de vocación funcional permanecieron integrados al cuerpo general del PEMOT, que fue elaborado y publicado como documento técnico en 2021 pero no fue adoptado mediante un acuerdo metropolitano autónomo con plena fuerza vinculante. Como ya se documentó en el análisis del indicador anterior, esta condición jurídica limitada tuvo consecuencias directas sobre la capacidad del AMB para traducir las directrices de zonificación funcional en decisiones de ordenamiento territorial obligatorias para los municipios, limitación que se extiende igualmente a la identificación de usos y vocaciones en las áreas funcionales.

Esta limitación se traduce en que la zonificación funcional elaborada por el AMB operó sin un mecanismo de coacción formal suficiente para garantizar que las vocaciones asignadas a cada área se reflejaran en las decisiones de licenciamiento de todos los municipios. En Floridablanca, el retorno forzado al Decreto 068 de 2016 implicó la pérdida de soporte normativo para nuevas centralidades urbanas y mixtas que habían sido concertadas con el AMB en el marco de procesos posteriores, como las asociadas al Valle del Río Frío o a Ruitoque. En consecuencia, la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales continúa operando con un inventario de usos más cercano a la lógica del POT compilado que al modelo metropolitano de las 17 áreas funcionales, lo que limita la coherencia entre la planificación local y la lectura funcional contemporánea del territorio. En Piedecuesta, por su parte, los marcos normativos vigentes continuaron orientando el desarrollo del suelo bajo lógicas locales, sin incorporar las restricciones ni las orientaciones derivadas del modelo de áreas funcionales metropolitanas. El resultado es un territorio que avanza en la definición técnica de vocaciones desde el AMB, pero que no cuenta aún con los instrumentos suficientes para que esas vocaciones sean vinculantes en todo el sistema.

En conjunto, el indicador L1-8 (b) certifica una implementación técnica verificable y sostenida en el plano del diagnóstico y la planificación, pero también refuerza, desde la dimensión de los usos del suelo, la misma conclusión del indicador L1-7 (b): la adopción formal del PEMOT como instrumento autónomo es una condición necesaria para que la planificación funcional metropolitana trascienda el plano técnico y se convierta en una herramienta efectiva de ordenamiento del territorio.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componente C1–LE1–P2, como marco normativo vigente para la zonificación y áreas funcionales metropolitanas.
- Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), documento técnico publicado por el AMB en 2021, en lo relativo a trazabilidad cartográfica, identificación de vocaciones y armonización de usos del suelo por área funcional.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, en lo relativo a trazabilidad cartográfica del PEMOT y mesas de trabajo con gremios y municipios.
- Rendición de Cuentas AMB 2021, en lo relativo a la revisión de áreas funcionales y vocaciones del suelo por nodo subregional.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, en lo relativo al diagnóstico del PEMOT y armonización de planes sectoriales bajo el enfoque de áreas funcionales.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 16 y 349; POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 400; POT Floridablanca – normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003, en lo relativo a sus niveles de articulación con las áreas funcionales metropolitanas.

5.2.18 L1-9 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en vivienda de interés social

Resultado: Entre 2016 y 2026 no se emitió una declaratoria autónoma e independiente de un hecho metropolitano exclusivo para vivienda de interés social; sin embargo, el cumplimiento del indicador se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) e incorpora formalmente la política habitacional supramunicipal a través del componente C3 (Programas de hábitat y vivienda digna) y el componente C5 (Programas de vivienda para población desmovilizada), blindando la vigencia jurídica de la estrategia de vivienda durante toda la década evaluada. En consecuencia, el indicador L1-9 (a) obtuvo una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1.

En Bucaramanga, el Acuerdo Municipal 011 de 2014 (POT 2G), incorpora la política de vivienda social con carácter vinculante: el artículo 7 adopta la política de vivienda social y hábitat ordenando la habilitación de suelo útil para Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) tanto en áreas de expansión como en zonas de renovación urbana; los artículos 210, 211 y 212 fijan cuotas obligatorias del 20% de suelo útil para VIP en predios con tratamiento de desarrollo y del 25% para VIS en procesos de renovación urbana. En Girón, el POT (Acuerdo 100 de 2010) demuestra una articulación explícita con la escala metropolitana: el artículo 163 adopta textualmente las competencias del AMB en la planificación de VIS y definición de cupos, mientras el artículo 164 incorpora literalmente el Plan de Vivienda de Interés Social Metropolitano para la gestión articulada

de vivienda nueva y la reubicación concertada de asentamientos en zonas de alto riesgo de las cuencas del río de Oro, río Frío, Chimitá y escarpes. En Floridablanca, la regresión al POT de 2001 eliminó los avances en materia de reservas de suelo para VIS y los mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios habitacionales concertados en instrumentos posteriores. En Piedecuesta, el PBOT de 2003 trata la vivienda masiva desde una perspectiva inercial de mercado, sin reconocer las cuotas contemporáneas de VIP y VIS ni los mecanismos metropolitanos de planificación habitacional.

La Rendición de Cuentas del AMB 2022 documenta, además, la meta de obtener la declaratoria del Hecho Metropolitano de Hábitat Metropolitano dentro de la perspectiva estratégica 2023, lo que evidencia la intención institucional de decantar el componente habitacional del PIDM hacia un estatuto independiente, proceso que al cierre del periodo evaluado se encontraba integrado al ejercicio de depuración normativa registrado en el Informe de Audiencia Pública de 2023.

Por otra parte, en Bucaramanga se ha declarado la formulación y desarrollo del Sistema Metropolitano de Vivienda de Interés Social como un hecho metropolitano mediante el Plan Estratégico de Vivienda y Hábitat (PEMHVA) y el Acuerdo Metropolitano No. 13 de 2012. Esto establece objetivos y estrategias comunes entre los municipios para asegurar la construcción y acceso a viviendas dignas, con criterios de sostenibilidad y perspectiva ambiental.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación normativa, sin entrar en las acciones de implementación. El cumplimiento del indicador expresa la existencia de una base normativa metropolitana que reconoce la vivienda de interés social como un asunto de planificación supramunicipal.

El rasgo más significativo de este indicador, en comparación con otros de la misma línea, es que la declaratoria no solo se refleja en enunciados generales de política sino en mandatos cuantitativos concretos incorporados en los POT de los dos municipios con instrumentos más actualizados. La fijación de porcentajes obligatorios de suelo útil para VIP y VIS en Bucaramanga y la adopción literal del Plan de Vivienda Metropolitano en Girón representan el nivel más avanzado de apropiación local de una directriz metropolitana observado en el Componente 1: la declaratoria se tradujo en cargas urbanísticas exigibles, no solo en orientaciones programáticas.

La articulación de Girón es especialmente relevante porque el artículo 163 de su POT no se limita a mencionar al AMB como referente, sino que delimita con precisión las competencias de cada nivel: el AMB planifica y define cupos, el municipio ejecuta. Esta distribución de roles entre escala metropolitana y escala municipal, recogida en el propio instrumento de ordenamiento local, constituye un modelo de gobernanza habitacional que, por el momento, no se replica en los demás municipios.

Floridablanca y Piedecuesta presentan, por razones distintas, la misma consecuencia: la ausencia de reservas de suelo obligatorias para VIS y VIP en sus marcos normativos vigentes. En Floridablanca ese vacío es producto de un retroceso respecto a avances ya concertados; en Piedecuesta, es una limitación de origen que el instrumento nunca llegó a superar. En ambos casos, la declaratoria metropolitana carece de un correlato normativo local que la haga exigible, exponiendo esos territorios a dinámicas de mercado inmobiliario que tienden a desplazar la vivienda social hacia las zonas menos atractivas para la inversión privada.

Finalmente, la meta de declarar formalmente el Hecho Metropolitano de Hábitat como instrumento autónomo, documentada en las rendiciones de cuentas de 2022 y 2023, refleja que el propio AMB reconoce la necesidad de fortalecer la base declarativa en esta materia, separando la política habitacional del marco general del PIDM para dotarla de mayor especificidad y fuerza normativa.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componentes C3 y C5, en lo relativo a política habitacional supramunicipal.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 7, 210, 211, 212 y 219, sobre política de vivienda social y cuotas obligatorias de suelo para VIS y VIP.
- POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 155, 156, 163 y 164, sobre plan general de vivienda, competencias del AMB y adopción del Plan de Vivienda de Interés Social Metropolitano.
- POT Floridablanca – Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003, en lo relativo a la ausencia de articulación con los criterios metropolitanos de vivienda social.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, "Perspectiva 2023", sobre la obtención de la declaratoria del Hecho Metropolitano de Hábitat Metropolitano.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023, sobre el proceso de depuración normativa en materia de hábitat y medio ambiente metropolitano.

5.2.19 L1-9 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en vivienda de interés social

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la implementación de los criterios metropolitanos de vivienda de interés social a través de actuaciones institucionales continuadas, la operación del subprograma sectorial de Vivienda Metropolitana del AMB y la articulación de políticas locales de vivienda con los lineamientos del PIDM. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-9 (b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registran actuaciones verificables de planificación y gestión habitacional metropolitana en varios años del periodo evaluado.

Análisis de resultado: En este indicador el foco está en las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, en qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo. La evidencia de gobernanza viva muestra una implementación que combinó instrumentos normativos locales con acciones operativas articuladas al AMB. La Rendición de Cuentas del AMB 2022 documenta que el Plan de Acción institucionalizó en su Línea 4 el subprograma sectorial de Vivienda Metropolitana, constituyéndose en la plataforma técnica para coordinar las metas habitacionales del PIDM. En Bucaramanga, la Política Pública de Vivienda y Hábitat (Acuerdo Municipal N.º 005 de 2015) complementó las disposiciones del POT mediante programas de autoconstrucción, mejoramiento urbano de estratos 1 y 2 y el desarrollo de redes de asociaciones de vivienda, en concordancia con los lineamientos del AMB. En Girón, la incorporación del Plan de Vivienda Metropolitano en el artículo 164 del POT, junto con la creación de los Fondos Municipales de VIS y Reforma Urbana en los artículos 639 y 640, habilitó mecanismos de financiación local articulados con la política habitacional supramunicipal.

Desde el punto de vista analítico, este indicador muestra uno de los casos más avanzados de implementación efectiva en el Componente 1, precisamente porque la declaratoria metropolitana se

tradujo en cargas urbanísticas obligatorias y mecanismos de financiación concretos en los dos municipios con instrumentos más actualizados. La fijación de porcentajes mínimos de suelo para VIS y VIP, verificable en los POT de Bucaramanga y Girón, convierte la política habitacional en una obligación exigible en los procesos de licenciamiento, más allá de las declaraciones programáticas.

No obstante, la implementación presenta límites estructurales similares a los identificados en otros indicadores. La adopción de las directrices habitacionales metropolitanas por asimilación dentro del PIDM, sin un instrumento autónomo de hábitat metropolitano, genera una ambigüedad jurídica que permite a los municipios con POT desactualizados tratar los programas de vivienda del AMB como orientaciones socioeconómicas y no como mandatos de ordenamiento. En Floridablanca y Piedecuesta esta condición se traduce en la ausencia de reservas obligatorias de suelo para VIS, exponiendo esos territorios a dinámicas de mercado que tienden a desplazar la vivienda social y a consolidar modelos de ocupación residencial segregados, con alta densidad informal en zonas de riesgo y escasa oferta formal de vivienda asequible.

Aunque tanto el POT de Bucaramanga como el de Girón contienen disposiciones para la reubicación de asentamientos en zonas de riesgo, la evidencia disponible no permite verificar la ejecución de los macroproyectos de reubicación concertados con el AMB durante el periodo evaluado. Esta brecha entre lo normado y lo ejecutado sugiere que la implementación del modelo habitacional metropolitano ha sido más efectiva en la regulación del suelo formal que en la atención de los asentamientos informales en zonas de riesgo, lo que representa una limitación importante para la materialización plena del modelo habitacional previsto en el PIDM.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componentes C3 y C5, en lo relativo a política habitacional supramunicipal.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, Línea 4 del Plan de Acción, subprograma sectorial de Vivienda Metropolitana.
- Acuerdo Municipal N.º 005 de 2015 de Bucaramanga, Política Pública de Vivienda y Hábitat, en lo relativo a programas de autoconstrucción y mejoramiento urbano articulados con el AMB.
- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 210, 211, 212, 219 y 221 a 225, sobre cuotas de suelo para VIS y VIP y mejoramiento integral de barrios.
- POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 163, 164, 215, 218, 264, 639 y 640, sobre adopción del Plan de Vivienda Metropolitano, fondos municipales de VIS y mecanismos de reubicación.
- POT Floridablanca – normas urbanísticas de 2001; PBOT Piedecuesta – Acuerdo 028 de 2003, en lo relativo a sus limitaciones para implementar criterios metropolitanos de vivienda social.

5.2.20 L1-10 (a). N.º de hechos metropolitanos declarados en Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I)

Resultado: Entre 2016 y 2026 no se emitió una declaratoria autónoma exclusiva para CT&I; sin embargo, el cumplimiento del indicador se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM), que integra formalmente la CT&I como pilar transversal de competitividad regional a través del programa Innotrópoli 2026 (componente C2–LE4–P15), orientado a la modernización tecnológica del tejido microempresarial, la articulación academia–sector productivo y la reducción de brechas en inversión en CT&I. El PIDM incluye además referencias a infraestructura de conectividad, ciudades inteligentes y gobernanza digital como dimensiones de la administración territorial metropolitana. En consecuencia, el indicador L1-10 (a) obtuvo una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo verde (cumplido), de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1.

A diferencia de los hechos metropolitanos de naturaleza territorial, la CT&I es un asunto de desarrollo económico cuya apropiación local se verifica principalmente en los PDM e instrumentos sectoriales, no exclusivamente en los POT. En Bucaramanga, el artículo 6 del POT (Acuerdo 011 de 2014) adopta la variable de conectividad y modernización institucional, complementada por el Plan de Desarrollo Municipal "Bucaramanga Avanza Segura 2024–2027". En Girón, los artículos 628 y 629 del POT incorporan la articulación con el Observatorio Inmobiliario Metropolitano y los sistemas unificados de información metropolitana, reforzada por el Plan de Desarrollo Municipal "Más Campo para el Progreso 2024–2027". En Floridablanca, el POT vigente de 2001 no contempla referencias tecnológicas metropolitanas, pero el Plan de Desarrollo Municipal "Floridablanca en Orden 2024–2027" y el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC 2024–2027) constituyen instrumentos sectoriales activos que canalizan la articulación con el programa Innotrópoli. En Piedecuesta, ni el PBOT de 2003 ni instrumentos sectoriales verificables registran articulación con la dimensión tecnológica metropolitana durante el periodo evaluado.

La Ley Orgánica 1625 de 2013 sustenta que el PIDM opera como norma de superior jerarquía sobre los PDM de todos los municipios, lo que garantiza la vinculatoriedad del programa Innotrópoli 2026 con independencia de las limitaciones de los POT locales.

Análisis de resultado: El cumplimiento expresa una base normativa que reconoce la CT&I como componente estratégico del desarrollo metropolitano. Su rasgo diferencial respecto a otros hechos metropolitanos del Componente 1 es que la vinculatoriedad de la declaratoria no depende exclusivamente de su incorporación en los POT sino de la obligación legal de los PDM de acoger las directrices del PIDM. Esta característica amplía el alcance territorial de la declaratoria, aunque genera también una dependencia de los ciclos de gobierno local que puede afectar la continuidad de los compromisos entre administraciones. Piedecuesta es el único municipio donde no se identificó articulación verificable con la declaratoria metropolitana de CT&I ni en el POT ni en instrumentos sectoriales activos.

Documentos de evidencia identificados para el indicador

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, por el cual se adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016–2026.
- Sección o contenido relevante frente al componente C2–LE4–P15: programa Innotrópoli, Ciencia, Tecnología e Innovación como pilar transversal de competitividad regional.
- Ley 1625 de 2013, por la cual se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas. Sección o contenido relevante frente a los artículos 6 y 13: competencia del AMB para coordinar el desarrollo armónico del territorio; el PIDM como norma de superior jerarquía sobre los PDM municipales.
- Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) 2019–2049. Sección o contenido relevante frente a la Sección 7.8: Estrategia Ciencia e Innovación como norma general obligatoria del ordenamiento metropolitano.

- POT Bucaramanga – Acuerdo Municipal 011 de 2014. Sección o contenido relevante frente al artículo 6 y Cuadro N.º 2 (Variables de la Visión, Agrupación Institucional y Gobierno): adopción formal de la variable de conectividad y modernización institucional.
- POT Girón – Acuerdo Municipal 100 de 2010. Sección o contenido relevante frente a los artículos 628 y 629 (Proyectos Estratégicos): articulación obligatoria con el Observatorio Inmobiliario Metropolitano y sistemas unificados de información y gestión ambiental metropolitana.
- Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga “Bucaramanga Avanza Segura 2024–2027”. Sección o contenido relevante frente a la meta de producto: elaboración de un documento técnico de visión territorial de CT&I articulado con el subprograma Innotrópoli del AMB.
- Plan de Desarrollo Municipal de Floridablanca “Floridablanca en Orden 2024–2027”. Sección o contenido relevante frente a los lineamientos de CT&I articulados con las directrices del PIDM del AMB.
- Plan de Desarrollo Municipal de Girón “Más Campo para el Progreso 2024–2027”. Sección o contenido relevante frente al eje económico: metas de producto específicas en CT&I y programa “Progresamos el Empleo y el Trabajo Decente en Girón”.
- PBOT Piedecuesta – Acuerdo Municipal 028 de 2003. Sección o contenido relevante frente a la revisión que muestra ausencia de referencias a sistemas de información metropolitanos, distritos de innovación o herramientas tecnológicas de gestión territorial supramunicipal.

5.2.21 L1-10 (b). N.º de hechos metropolitanos implementados en Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I)

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la implementación del componente de CT&I a través de alianzas estratégicas con actores del conocimiento, el desarrollo de plataformas digitales, el reconocimiento internacional a iniciativas innovadoras, la consolidación del Centro de Estudios Territoriales (CET) del AMB y la articulación de los municipios con el programa Innotrópoli mediante sus PDM e instrumentos sectoriales. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-10 (b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**.

La implementación presenta el siguiente soporte por municipio: Bucaramanga a través del Plan de Desarrollo Municipal "Bucaramanga Avanza Segura" y del Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2024; Floridablanca mediante el Plan de Desarrollo Municipal "Floridablanca en Orden 2024–2027", el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC 2024–2027) y el Acuerdo Municipal N.º 006 de 2024; Girón a través del Plan de Desarrollo Municipal "Más Campo para el Progreso" y su matriz de seguimiento sectorial. Piedecuesta no registra instrumentos de gestión activa verificables en CT&I más allá del PBOT de 2003.

Análisis de resultado: La evidencia institucional del AMB muestra una implementación activa y sostenida: la Rendición de Cuentas de 2020 documenta alianzas con el Comité Universidad–Empresa–Estado de Santander (CUEES), la Universidad Antonio Nariño (UAN), la Universidad Santo Tomás (UST) y el convenio URBAM/EAFIT; la de 2019 registra el Premio INNOVA Ciudad

2019 por la plataforma "Retazos Urbanos"; y el Informe de Audiencia Pública de 2023 documenta la consolidación del Centro de Estudios Territoriales (CET) como eje analítico y tecnológico metropolitano.

En la escala municipal, cada territorio implementa CT&I con un énfasis distinto según su perfil productivo. Bucaramanga incorporó en su PDM la meta de elaborar un documento técnico de visión territorial de CT&I, dando tracción presupuestal directa al subprograma Innotrópoli. Floridablanca canaliza sus compromisos de innovación a través del PETIC y del Acuerdo N.º 006 de 2024, que asigna recursos de vigencias futuras para proyectos tecnológicos en articulación con el AMB y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), operando por fuera de las limitaciones de su POT de 2001. Girón orienta su esfuerzo hacia la tecnificación económica y el empleo decente mediante el programa "Progresar el Empleo y el Trabajo Decente en Girón", con seguimiento trimestral documentado. El Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación de Santander (CODECTI) registra niveles positivos de inversión en patentes, conectividad rural y apropiación digital empresarial en Floridablanca y Girón, lo que confirma que la implementación opera con independencia de las limitaciones de sus POT.

Este indicador evidencia la implementación más distribuida territorialmente del Componente 1, porque la naturaleza socioeconómica de la CT&I permite que la articulación con el PIDM se produzca a través de PDM y acuerdos presupuestales sin depender de la actualización de los POT. Sin embargo, esta misma característica genera una dualidad: los compromisos de CT&I tienen una vigencia ligada a cada periodo de gobierno local, lo que expone la continuidad de los sistemas de información integrados a los cambios de administración y dificulta la consolidación de un nodo tecnológico de escala metropolitana con visión de largo plazo. La ausencia de un hecho metropolitano autónomo de innovación sigue siendo el principal desafío estructural para superar esta fragmentación.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM 2016–2026), componente C2–LE4–P15 (programa Innotrópoli).
- Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2024, sobre planes de desarrollo metropolitanos.
- Rendiciones de Cuentas AMB 2019 y 2020, Premio INNOVA Ciudad 2019 y alianzas con CUEES, UAN, UST y URBAM/EAFIT.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023, consolidación del Centro de Estudios Territoriales (CET).
- Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga "Bucaramanga Avanza Segura 2024–2027", metas de CT&I.
- Plan de Desarrollo Municipal de Floridablanca "Floridablanca en Orden 2024–2027" y Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC 2024–2027).
- Acuerdo Municipal N.º 006 de 2024 del Concejo Municipal de Floridablanca, sobre vigencias futuras para proyectos tecnológicos.
- Plan de Desarrollo Municipal de Girón "Más Campo para el Progreso 2024–2027" y seguimiento trimestral al PDM.
- Diagnóstico del Sector CT&I en Santander del Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación de Santander (CODECTI).

5.2.22 L1-11(a). N.º de hechos metropolitanos declarados en turismo

Resultado: Dentro del período evaluado (2016-2026) no se sancionó ninguna declaratoria autónoma mediante un acuerdo metropolitano independiente exclusivo para turismo; sin embargo, el cumplimiento normativo se viabiliza a través del Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) "Dime Tu Plan 2016-2026" e incorporó la política turística supramunicipal de forma transversal en tres componentes estratégicos simultáneos: el componente C2 (Productividad en la Economía Metropolitana), que en su sección 3.2 define el turismo como "sector estratégico de competitividad nacional" y articula las cadenas de valor de los prestadores de servicios turísticos de los cuatro municipios; el componente C4 (Sostenibilidad Ambiental y Protección de los Recursos Naturales), que bajo la línea estratégica de gestión ambiental como instrumento de competitividad concentra los programas de turismo de naturaleza, turismo sostenible y ecoturismo metropolitano (C4-LE9-P33); y el componente C3 (Infraestructura de Servicios y Conectividad Metropolitana), que traza metas de adecuación de corredores de vocación recreativa, paisajística y deportiva hacia destinos como la Mesa de los Santos, Ruitoque Bajo, Acapulco y el Aeropuerto Internacional Palonegro. Esta estructura transversal queda adicionalmente alineada con la "Estrategia de turismo, paisaje y patrimonio" del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), garantizando el sustento normativo para la totalidad de la década. En consecuencia, el indicador L1-11(a) obtiene una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo verde (cumplido), de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1. Aunque el acuerdo fue expedido en 2015, lo hace expresamente para regir el período de ejecución 2016-2026, por lo que se considera plenamente vigente y aplicable al horizonte evaluado.

A nivel municipal, la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial muestra una apropiación desigual de los lineamientos metropolitanos en materia turística. Girón incorporó en su POT (Acuerdo Municipal 100 de 2010) la visión metropolitana del AMB de manera textual, estableciendo en el artículo 20º el turismo como sector estratégico de carácter obligatorio y articulando la cultura con la conservación de su casco colonial histórico. Bucaramanga definió en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014) el ecoturismo en el componente rural, zonificó el área de los 300 metros de amortiguación del embalse para turismo sostenible y reguló las Agencias de Viajes y Turismo en su Código de Usos del Suelo (Tomo 03, pág. 297). Floridablanca opera en un limbo jurídico tras la nulidad de su POT de 2018 (Acuerdo Municipal 035 de 2018), con regresión a normas urbanísticas de 2001 que no reconocen instrumentos de protección paisajística ni zonificación turística coordinada con el PEMOT. Piedecuesta mantiene vigente el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del Acuerdo Municipal 028 de 2003, con un tratamiento genérico e inercial del turismo que no incorpora polígonos de protección paisajística articulados con la estrategia metropolitana.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación normativa, sin entrar en las acciones de implementación. El cumplimiento del indicador expresa la existencia de una base normativa metropolitana que reconoce el turismo como política supramunicipal de naturaleza transversal, anclada simultáneamente en tres dimensiones del PIDM: la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la conectividad territorial. Esta transversalidad es metodológicamente relevante porque implica que, a diferencia de indicadores de predominancia territorial pura, el turismo metropolitano no puede evaluarse exclusivamente desde los instrumentos de ordenamiento del suelo: su soporte normativo se distribuye entre el POT y el PEMOT —para las dimensiones ambiental y de corredores paisajísticos— y los planes de desarrollo municipal —para la dimensión de competitividad sectorial y cadenas de valor—, configurando una jerarquía de instrumentos mixta en la que ninguno de los dos niveles es secundario respecto del otro.

La revisión de los POT locales confirma, no obstante, que la dimensión territorial del turismo —la más estructural y de largo plazo— presenta la apropiación más desigual. Girón y Bucaramanga incorporan la vocación turística con sustento normativo expreso en sus instrumentos de ordenamiento. Floridablanca y Piedecuesta, en cambio, operan bajo marcos normativos cuya desactualización genera vacíos en la protección del suelo con valor paisajístico y patrimonial, lo que impide que las directrices del PIDM y el PEMOT tengan fuerza vinculante plena en esos territorios. Esta brecha es especialmente sensible dado que los corredores recreativos y paisajísticos identificados en el componente C3 del PIDM atraviesan precisamente las zonas de mayor presión inmobiliaria de la periferia metropolitana, donde la ausencia de clasificación de suelo actualizada convierte en letra muerta la intención de proteger los atractivos turísticos de base natural.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM “Dime Tu Plan 2016–2026”. Sección o contenido relevante frente al componente C4 – LE9 – P33: Ecoturismo Metropolitano; componente C1_L1-P2: Parques Metropolitanos y Zonas de Interés Turístico.
- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016–2026. Sección o contenido relevante frente a los programas y metas de ecoturismo metropolitano y parques de interés turístico.
- Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT). Sección o contenido relevante frente a la estrategia de turismo, paisaje y patrimonio.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010. Sección o contenido relevante frente al artículo 20º: turismo como sector estratégico; incorporación de vocación metropolitana en la exposición de motivos y el cuerpo normativo.
- POT 2G Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014. Sección o contenido relevante frente a la definición de ecoturismo en componente rural; zonificación de 300 m de amortiguación del embalse; Código de Usos del Suelo (Tomo 03, pág. 297).
- POT Floridablanca — Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001. Sección o contenido relevante frente a la ausencia de instrumentos de protección paisajística y zonificación turística coordinada con el PEMOT.
- PBOT Piedecuesta — Acuerdo Municipal 028 de 2003. Sección o contenido relevante frente al tratamiento genérico e inercial del turismo sin polígonos de protección paisajística articulados con la estrategia metropolitana.

5.2.23 L1-11(b). N.º de hechos metropolitanos implementados en turismo

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de actuaciones técnicas e institucionales orientadas a implementar la política turística metropolitana en sus tres dimensiones: la territorial-ambiental, la económico-sectorial y la de conectividad e infraestructura recreativa. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-11(b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo verde (cumplido), dado que se registran acciones concretas y verificables de implementación en cada una de estas dimensiones durante la década evaluada.

En la dimensión territorial y ambiental (C4-LE9-P33 y PEMOT), Girón y Bucaramanga constituyen el soporte más sólido. El POT de Girón (Acuerdo Municipal 100 de 2010) incorpora textualmente la visión metropolitana del AMB y establece en el artículo 20° el turismo —articulado con la conservación del casco colonial— como sector estratégico de ordenamiento. El POT 2G de Bucaramanga (Acuerdo Municipal 011 de 2014) define el ecoturismo en el componente rural y zonifica el área de amortiguación del embalse para turismo sostenible de bajo impacto, incluyendo ciclomontañismo y actividades compatibles con la protección ecológica. Floridablanca y Piedecuesta, al operar con instrumentos de ordenamiento desactualizados, carecen de polígonos de protección paisajística coordinados con la "Estrategia de turismo, paisaje y patrimonio" del PEMOT, lo que deja sin soporte de suelo las intenciones de desarrollo turístico en sus territorios.

En la dimensión económico-sectorial (C2, sección 3.2), los cuatro municipios acreditan acciones mediante sus Planes de Desarrollo Municipal como instrumento central. Bucaramanga operativiza la estrategia a través del Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCT) y del subprograma de desarrollo multidesino regional contenido en el PDM "Bucaramanga Avanza Segura" (Acuerdo 007 de 2024, pág. 285), respaldado por la Resolución N.º 221 del 3 de junio de 2024 del IMCT, que armonizó el presupuesto para la promoción internacional y la infraestructura cultural vinculada al área metropolitana. Floridablanca creó formalmente la Dirección de Turismo mediante su PDM "Floridablanca en Orden" y lanzó un Plan Prospectivo de Turismo con recursos asignados para el fomento del turismo cultural y la reactivación de zonas naturales compartidas. Girón sostiene la certificación bajo la Norma Técnica Sectorial NTS-001 del Centro Histórico como Destino Turístico Sostenible, activa el Consejo Consultivo de Turismo como instancia de articulación gremial y asigna en el PDM "Más Campo para el Progreso" (Acuerdo N.º 013 de 2024) un presupuesto plurianual creciente para el sector. Piedecuesta, mediante su PDM "Hagamos Equipo por Piedecuesta", adoptó formalmente el turismo como eje de productividad, avanzó en el censo de glampings y alojamientos rurales, y financió la participación del municipio con stand propio en la Vitrina Turística de ANATO.

En la dimensión de conectividad e infraestructura recreativa (C3), el PIDM trazó metas de identificación y adecuación de corredores de vocación recreativa, paisajística y deportiva hacia destinos como la Mesa de los Santos, Ruitoque Bajo, Acapulco y el Aeropuerto Internacional Palonegro, articulados con la Estrategia de la Bicicleta para el AMB. El hito de gobernanza viva que articula las tres dimensiones se registra el 21 de noviembre de 2023, con la realización del Foro-Taller sobre Turismo Regional en la Sala de Prensa del complejo Neomundo, convocado por el AMB con participación de las cuatro administraciones municipales, organizaciones del sector y universidades de Santander, configurando el espacio técnico de alineación más significativo del decenio entre las metas de los PDM y la "Estrategia de turismo, paisaje y patrimonio" del PEMOT.

Análisis de resultado: En este indicador el foco está en las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, en qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo. La calificación de 1,0 coexiste con una tensión cualitativa estructural. El vacío documental en los informes del AMB entre 2016 y 2022 demuestra que el ecoturismo metropolitano operó durante más de la mitad de la década como enunciado programático sin presupuesto asignado ni gobernanza operativa sostenida, con la activación institucional concentrada en el tramo final del período. Esto evidencia que el indicador cuantitativo es estructuralmente ciego ante períodos prolongados de inactividad, y que el Foro de Neomundo (2023), si bien relevante como hito articulador, llegó tardíamente respecto del horizonte decenal comprometido.

La naturaleza transversal del turismo en el PIDM, que en principio debía ser una fortaleza al distribuir responsabilidades entre tres componentes estratégicos, terminó operando como una debilidad de

gobernanza: al no existir una unidad técnica o un fondo presupuestal específico que coordinara simultáneamente las dimensiones ambiental, económica y de conectividad, cada componente avanzó de forma autónoma y desarticulada. La dimensión económico-sectorial progresó fundamentalmente a través de los PDM cuatrienales —con el riesgo de discontinuidad que implica la renovación de cada administración local—, mientras que la dimensión territorial-ambiental quedó supeditada al avance del PEMOT, instrumento que al cierre del período evaluado aún no había sido adoptado como norma autónoma vinculante. La dimensión de conectividad e infraestructura recreativa, por su parte, avanzó de forma parcial a través de iniciativas sectoriales de movilidad activa como la Estrategia de la Bicicleta para el AMB, sin que se verificara la adecuación integral de los corredores paisajísticos identificados en el componente C3 del PIDM.

Esta desconexión entre dimensiones se expresa territorialmente en una asimetría estructural entre municipios. Girón y Bucaramanga, al contar con POT que reconocen expresamente la vocación turística, poseen una base de suelo que protege —al menos normativamente— los atractivos sobre los cuales se construye el producto turístico metropolitano. Floridablanca y Piedecuesta, en cambio, carecen de ese anclaje territorial: sus acciones turísticas, canalizadas exclusivamente por vía de los PDM, quedan expuestas a la falta de regulación del suelo, permitiendo que el crecimiento inmobiliario inercial presione y degrade las zonas de valor paisajístico que los mismos planes de desarrollo pretenden promocionar como destinos. Esta paradoja —promover el turismo de naturaleza sin blindar el suelo que lo sustenta— es el principal hallazgo crítico del indicador y configura el riesgo más relevante para la sostenibilidad del producto turístico metropolitano en el próximo ciclo de planificación.

Finalmente, persiste una lógica competitiva entre los municipios por la captura de visitantes y rentas locales, en lugar de una estrategia asociativa de corredor multidesino que integre la arquitectura colonial de Girón, el ecoturismo del embalse de Bucaramanga, las zonas naturales de Floridablanca y los senderos rurales de Piedecuesta. La ausencia de un fondo común de turismo metropolitano y la delegación de la promoción internacional exclusivamente en Procolombia y la Gobernación de Santander refuerzan esta fragmentación. En términos de cultura institucional, la pauta dominante durante el decenio fue la priorización de acciones de alta visibilidad —ferias, planes prospectivos, foros— por encima de la regulación efectiva de la capacidad de soporte de los destinos, configurando un modelo de gestión turística metropolitana que, sin herramientas urbanísticas unificadas y vinculantes, no garantiza la sostenibilidad a largo plazo del patrimonio y el paisaje que constituyen la base del producto turístico regional. La adopción formal del PEMOT como instrumento autónomo y la creación de un mecanismo de financiamiento conjunto del turismo metropolitano se perfilan, también en este indicador, como las condiciones habilitantes para superar la fragmentación actual en el próximo ciclo de planificación 2027-2037.

Documentos de evidencia identificados

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016–2026. Sección o contenido relevante frente a la C2 sección 3.2: turismo como sector de competitividad y cadenas de valor; C4-LE9-P33: ecoturismo y turismo sostenible; C3: corredores recreativos y paisajísticos.
- Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT). Sección o contenido relevante frente a la estrategia de turismo, paisaje y patrimonio; alineación con instrumentos municipales.
- Estrategia de la Bicicleta para el AMB. Sección o contenido relevante frente a los corredores de conectividad recreativa y paisajística metropolitana.

- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010. Sección o contenido relevante frente al artículo 20º: turismo como sector estratégico; vocación turística e histórica articulada con la visión metropolitana.
- POT 2G Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014. Sección o contenido relevante frente al ecoturismo en componente rural; zonificación de 300 m de amortiguación del embalse; Código de Usos del Suelo (Tomo 03, pág. 297).
- POT Floridablanca — Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001. Sección o contenido relevante frente a la ausencia de protección paisajística y zonificación turística coordinada con el PEMOT.
- PBOT Piedecuesta — Acuerdo Municipal 028 de 2003. Sección o contenido relevante frente al tratamiento genérico del turismo sin polígonos de protección paisajística articulados con la estrategia metropolitana.
- PDM “Bucaramanga Avanza Segura” — Acuerdo 007 de 2024. Sección o contenido relevante frente al subprograma multidesino regional; Sector Comercio, Industria y Turismo (pág. 285).
- Resolución N.º 221 del 03-06-2024 — IMCT. Sección o contenido relevante frente a la armonización presupuestal para promoción internacional y cultura metropolitana.
- PDM “Floridablanca en Orden”. Sección o contenido relevante frente a la creación de la Dirección de Turismo; Plan Prospectivo de Turismo; recursos para turismo cultural y zonas naturales compartidas.
- PDM “Más Campo para el Progreso” — Acuerdo N.º 013 de 2024 (Girón). Sección o contenido relevante frente a la certificación NTS-001 del Centro Histórico; Consejo Consultivo de Turismo; plan plurianual de inversiones en el sector.
- PDM “Hagamos Equipo por Piedecuesta”. Sección o contenido relevante frente al turismo como eje de productividad; censo de glampings y alojamientos rurales; participación en Vitrina Turística ANATO.
- Informe de Gestión AMB — 4º trimestre 2023. Sección o contenido relevante frente al foro-taller sobre Turismo Regional del 21 de noviembre de 2023, en el complejo Neomundo, con participación de los cuatro municipios, sector y universidades.

5.2.24 L1-12(a). N.º de hechos metropolitanos declarados en cultura metropolitana

Resultado: Dentro del período evaluado (2016-2026) no se emitió una declaratoria autónoma ni un acuerdo metropolitano independiente que formalizara la cultura como hecho metropolitano exclusivo; sin embargo, el cumplimiento normativo se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026" e incorporó transversalmente la cultura y la identidad metropolitana dentro de sus líneas estratégicas, especialmente la Línea 3. “Cultura y valores ciudadanos para la identidad metropolitana”, blindando la vigencia jurídica del componente para la totalidad de la década evaluada. En consecuencia, el indicador L1-12(a) obtiene una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1. Aunque el acuerdo fue expedido en 2015, lo hace expresamente para regir el período de ejecución 2016-2026, por lo que se considera plenamente vigente y aplicable al horizonte evaluado.

Este sustento normativo encontró un proceso de actualización durante el tramo final del período: la Rendición de Cuentas del AMB 2022 (pág. 75) registra la fijación de la meta explícita de "Obtener la declaratoria de los Hechos Metropolitanos de Cultura Ciudadana Metropolitana", hito que avanzó hacia las mesas técnicas documentadas en el Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2023 (pág. 23), bajo el proceso de Identificación y Depuración de Hechos Metropolitanos. Este proceso evidencia que la propia AMB reconoció durante la ejecución del PIDM la insuficiencia de la declaratoria implícita del Acuerdo 033 de 2015 y dio pasos concretos hacia la formalización de un acto administrativo autónomo para la cultura, aunque dicho trámite no se completó dentro del horizonte decenal evaluado.

A nivel municipal, la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial muestra una apropiación desigual de los lineamientos metropolitanos en materia cultural. Bucaramanga incorporó en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014), en la página 33, artículo 6° (Cuadro N.° 2: Variables de la visión de ordenamiento territorial), la cultura ciudadana como variable estructural del ordenamiento, ordenando el acatamiento de normas urbanas y la responsabilidad en el espacio público. Girón incorporó en su POT (Acuerdo Municipal 100 de 2010), en el artículo 23°, en donde se propone lograr una cultura ciudadana de pertenencia y amor por la ciudad que permita su posicionamiento y proyección, a través del fortalecimiento de su identidad regional, así como la valoración de su diversidad cultural la conservación del casco colonial e histórico como activo de identidad y cultura regional metropolitana. Floridablanca, ante el vacío de su POT de 2001, no cuenta con reconocimiento normativo de la dimensión cultural en su instrumento de ordenamiento vigente. Piedecuesta mantiene el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del Acuerdo Municipal 028 de 2003, sin incorporación de lineamientos de cultura metropolitana.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador expresa la existencia de una base normativa metropolitana que reconoce la cultura y la identidad como componentes de la cohesión social del territorio, encuadrados dentro del marco general del PIDM. Sin embargo, el proceso de actualización normativa documentado en las rendiciones de cuentas de 2022 y 2023 introduce un elemento crítico: la propia AMB reconoció institucionalmente que la declaratoria implícita del Acuerdo 033 de 2015 era insuficiente para operar la cultura como hecho metropolitano autónomo con fuerza vinculante plena, e inició el trámite formal de una declaratoria independiente. El hecho de que ese trámite no se haya completado al cierre del PIDM representa una deuda normativa del período, y matiza el significado del cumplimiento: el indicador se cierra en verde por criterio de máxima eficiencia, pero la base jurídica sobre la que descansa es reconocidamente precaria por el propio AMB.

Esta precariedad normativa tiene consecuencias territoriales concretas. Al no existir un acto administrativo autónomo que declare la cultura ciudadana metropolitana como hecho metropolitano con metas, indicadores y obligaciones específicas para cada municipio, las secretarías de planeación de Floridablanca y Piedecuesta carecen de un mandato vinculante para reservar suelo para equipamientos culturales de escala metropolitana o para articular sus agendas culturales con las directrices del AMB. La cultura queda así en una zona de ambigüedad jurídica donde puede ser interpretada como un programa recreativo transitorio de la administración de turno, en lugar de una política territorial de largo plazo.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.° 033 de 2015 — PIDM “Dime Tu Plan 2016–2026”. Sección o contenido relevante frente a la incorporación transversal de cultura e identidad metropolitana en las líneas estratégicas de cohesión social.

- Rendición de Cuentas AMB 2022. Sección o contenido relevante frente a la meta explícita: “Obtener la declaratoria de los Hechos Metropolitanos de Cultura Ciudadana Metropolitana”.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023. Sección o contenido relevante frente al proceso de identificación y depuración de Hechos Metropolitanos; avance del trámite técnico de la declaratoria autónoma de cultura.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014. Sección o contenido relevante frente al artículo 6° (Cuadro N.º 2): cultura ciudadana como variable estructural de la visión de ordenamiento.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010. Sección o contenido relevante frente al artículo 20º: conservación del casco colonial e histórico como activo de identidad y cultura regional metropolitana.
- PBOT Piedecuesta — Acuerdo Municipal 028 de 2003. Sección o contenido relevante frente a la ausencia de lineamientos de cultura metropolitana.

5.2.25 L1-12(b). N.º de hechos metropolitanos implementados en cultura metropolitana

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de una agenda física, cultural e institucional ininterrumpida orientada a implementar los lineamientos de cultura e identidad metropolitana del PIDM, expresada en intervenciones de urbanismo táctico, proyectos de apropiación del espacio público, instrumentos presupuestales sectoriales y procesos de conservación patrimonial en los municipios del área. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-12(b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado que se registran intervenciones concretas, verificables y sostenidas durante la totalidad de la década evaluada.

En el plano de la **evidencia territorial y de gobernanza viva**, la Rendición de Cuentas del AMB 2019 (págs. 8-10) documenta la materialización de macroproyectos de alto impacto comunitario que configuran el núcleo de la implementación cultural metropolitana del período: el proyecto Retazos Urbanos, iniciativa de urbanismo táctico y apropiación cultural del espacio público degradado galardonada internacionalmente; el Teatro Verde San Martín, infraestructura abierta para el fomento de expresiones artísticas locales coordinadas por el AMB; y el Barrio Museo San Miguel, intervención pictórica y patrimonial que transformó el entorno residencial en un circuito de memoria urbana colectiva. La Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 77) certifica la ejecución y el seguimiento continuo del componente de cultura como uno de los ejes dinamizadores de la gobernanza territorial del AMB durante el período.

En el plano municipal, Bucaramanga canalizó los recursos de implementación a través del Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCT), ejecutando la apropiación del patrimonio material e inmaterial mediante resoluciones de armonización presupuestal específicas para el sector (Resolución N.º 221 del 3 de junio de 2024). Girón implementó las metas de protección patrimonial a través del sostenimiento de la certificación NTS-001 como Destino Turístico y Cultural Sostenible, garantizando recursos para escuelas formativas y preservación del casco histórico en su PDM "Más Campo para el Progreso" (Acuerdo N.º 013 de 2024). Floridablanca, ante el vacío de su POT de 2001, incorporó en su PDM "Floridablanca en Orden" programas específicos de identidad cultural metropolitana, financiando festivales del dulce tradicional y activando incentivos para artesanos y

gestores culturales de la zona sur. Piedecuesta no registra instrumentos activos de implementación cultural articulados con las directrices metropolitanas del PIDM.

Análisis de resultado: Las consecuencias de esta inversión son parcialmente verificables en el territorio. Al operar la cultura metropolitana por asimilación general dentro del PIDM y no mediante un estatuto autónomo, se generó una gobernanza de carácter situacional y comunitaria que, según lo documentado en las rendiciones de cuentas del AMB, concentró los proyectos de mayor escala — Retazos Urbanos, Teatro Verde San Martín y Barrio Museo San Miguel— en el municipio núcleo. Si bien esta concentración podría reflejar una distribución desigual de la oferta cultural metropolitana en detrimento de los municipios periféricos, verificar esa hipótesis requeriría información presupuestal comparada por municipio que no obra en las fuentes consultadas para este indicador.

En el mismo sentido, el trámite formal de declaratoria autónoma de la Cultura Ciudadana Metropolitana como hecho metropolitano independiente —documentado en la Rendición de Cuentas AMB 2022 (pág. 75) y en el Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2023 (pág. 23)— no se completó al cierre del PIDM. Como resultado, la iniciativa de cultura ciudadana metropolitana quedó materializada en estrategias de campaña colectiva, como la campaña "¡Oiga, respete!", y en mesas de concertación técnica, pero sin la fuerza vinculante de un hecho metropolitano formalmente decretado. Esto sugiere un riesgo latente de discontinuidad en la sostenibilidad de las intervenciones ejecutadas, en tanto su continuidad depende de la voluntad de cada administración y no de una obligación normativa supramunicipal exigible a los cuatro municipios del área.

Documentos de evidencia identificados

- Rendición de Cuentas AMB 2019, págs. 8-10. Proyectos Retazos Urbanos, Teatro Verde San Martín y Barrio Museo San Miguel: macroproyectos de urbanismo táctico y apropiación cultural del espacio público. AMB, 2019.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Ejecución y seguimiento continuo del componente de cultura como eje de gobernanza territorial. AMB, 2024.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 75. Meta de declaratoria de Hechos Metropolitanos de Cultura Ciudadana Metropolitana; proceso de actualización normativa. AMB, 2022.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023, pág. 23. Proceso de Identificación y Depuración de Hechos Metropolitanos. AMB, 2023.
- Resolución N.º 221 del 03-06-2024 — IMCT. Armonización presupuestal para la apropiación del patrimonio material e inmaterial metropolitano. Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCT), junio 2024.
- PDM "Más Campo para el Progreso" — Acuerdo N.º 013 de 2024 (Girón). Metas de protección patrimonial; sostenimiento certificación NTS-001; escuelas formativas culturales. Concejo Municipal de Girón, 2024.
- PDM "Floridablanca en Orden". Programas de identidad cultural metropolitana; festivales del dulce tradicional; incentivos para artesanos y gestores culturales. Alcaldía de Floridablanca.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014. Sección o contenido relevante frente al artículo 6º (Cuadro N.º 2): cultura ciudadana como variable estructural de la visión de ordenamiento.

5.2.26 L1-13(a). N.º de hechos metropolitanos declarados en desarrollo económico

Resultado: Dentro del período evaluado (2016-2026) no se emitió una declaratoria autónoma mediante un acuerdo metropolitano independiente exclusivo para desarrollo económico; sin embargo, el cumplimiento normativo se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026" e incorporó formalmente la dimensión económica supramunicipal bajo una declaración implícita contenida en el Componente C2 (Productividad en la Economía Metropolitana), blindando la vigencia jurídica de la estrategia de competitividad regional para la totalidad de la década evaluada. En consecuencia, el indicador L1-13(a) obtiene una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1. Aunque el acuerdo fue expedido en 2015, lo hace expresamente para regir el período de ejecución 2016-2026, por lo que se considera plenamente vigente y aplicable al horizonte evaluado.

A nivel municipal, la revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial muestra una apropiación desigual de los lineamientos metropolitanos en materia de desarrollo económico. Bucaramanga incorporó en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014), en los artículos 15º (Escala Regional) y 16º (Escala Metropolitana), el modelo de descentralización y complementariedad económica, consolidando normativamente al municipio como el principal nodo económico, financiero y de servicios de la red metropolitana de ciudades. Por su parte Girón, en su POT (Acuerdo Municipal 100 de 2010), pretende establecer una distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo de Girón, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico, todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de un desarrollo equilibrado y en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes, en el artículo 20, así como la especialización productiva industrial, de transporte y almacenamiento sobre sus corredores estratégicos —entre ellos la Zona Industrial de Chimitá—, alineándose con el modelo logístico metropolitano. Floridablanca, ante la regresión a sus normas urbanísticas de 2001 por la nulidad de su POT reciente, no cuenta con reconocimiento normativo del desarrollo económico metropolitano en su instrumento de ordenamiento vigente, canalizando esa dimensión exclusivamente por vía presupuestal a través de sus Planes de Desarrollo Municipal. Piedecuesta mantiene el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del Acuerdo Municipal 028 de 2003, sin incorporación de lineamientos de desarrollo económico articulados con la estrategia metropolitana.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica únicamente la declaratoria del hecho metropolitano y su grado de incorporación normativa. El cumplimiento del indicador expresa la existencia de una base normativa metropolitana que reconoce la productividad económica como componente estructural del PIDM y establece, a través de los POT de Bucaramanga y Girón, una diferenciación funcional del territorio que asigna roles económicos complementarios a los municipios del área. Esta diferenciación —nodo de servicios en Bucaramanga, especialización logística e industrial en Girón— constituye el referente de ordenamiento económico metropolitano más sólido del período en términos normativos.

Sin embargo, la ausencia de un acuerdo metropolitano autónomo para el desarrollo económico implica que las directrices del Componente C2 del PIDM carecen del mismo nivel de exigibilidad jurídica frente a los municipios que tendría un hecho metropolitano independiente. Floridablanca y Piedecuesta, al operar con instrumentos de ordenamiento desactualizados, no tienen en sus normas urbanísticas vigentes una obligación expresa de articular sus decisiones de uso del suelo con el

modelo de competitividad regional, lo que sugiere el riesgo de que las directrices económicas del AMB sean interpretadas como orientaciones no vinculantes por las administraciones locales.

Las respuestas a los derechos de petición y la revisión normativa permiten constatar la expedición formal del Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico y su incorporación en el marco estratégico del PIDM, lo que respalda la calificación de cumplimiento formal del indicador. No obstante, las entrevistas con la exdirectora Karin de Poortere confirman que esta declaratoria se inscribió en un contexto de proliferación reactiva de hechos, que llegaron a sumar hasta 19 figuras superpuestas y parcialmente obsoletas, sin una priorización clara ni mecanismos efectivos para hacerlas valer frente a los municipios. En sus palabras, la fragmentación y acumulación de hechos debilitó la fuerza coactiva del AMB, en un escenario donde los “feudos políticos locales” se resisten a reconocer la autoridad metropolitana en decisiones económicas de fondo. La combinación entre cumplimiento formal del hecho y baja tracción política en su aplicación explica que el indicador pueda calificarse en verde en términos de resultado normativo, pero deje abierta la tensión sobre su impacto real en la coordinación del desarrollo económico territorial

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Componente C2: Productividad en la Economía Metropolitana; declaración implícita de la estrategia de competitividad regional. AMB, diciembre 2015. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2015/>
- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026. Componente C2: programas y metas de productividad, competitividad y desarrollo económico metropolitano. AMB, 2015.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 15º y 16º. Modelo de descentralización y complementariedad; consolidación de Bucaramanga como nodo económico principal de la red metropolitana. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 20º. Especialización productiva industrial, de transporte y almacenamiento; vocación logística metropolitana. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- POT Floridablanca — Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001. Ausencia de lineamientos de desarrollo económico metropolitano en el instrumento de ordenamiento vigente. Concejo Municipal de Floridablanca, 2001/2018.
- PBOT Piedecuesta — Acuerdo Municipal 028 de 2003. Ausencia de lineamientos de desarrollo económico articulados con la estrategia metropolitana. Concejo Municipal de Piedecuesta, 2003.

5.2.27 L1-13(b). N.º de hechos metropolitanos implementados en desarrollo económico

Resultado: Entre 2016 y 2026 se verificó la existencia de acciones técnicas e institucionales sostenidas orientadas a implementar la estrategia de desarrollo económico metropolitano del PIDM, expresadas en la activación de instrumentos presupuestales sectoriales en los cuatro municipios, en alianzas con actores del sistema regional de competitividad, y en ejercicios de planificación funcional del territorio económico metropolitano. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-13(b) alcanza una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, dado

que se registran acciones concretas y verificables de implementación durante la totalidad de la década evaluada.

En el plano territorial (POT y directrices metropolitanas), Bucaramanga y Girón constituyen el soporte más sólido. El POT de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014, artículos 15° y 16°) establece el modelo de nodo principal de servicios que orienta la localización de actividades económicas de mayor jerarquía en el municipio núcleo. El POT de Girón (Acuerdo 100 de 2010, artículo 20°) define la vocación logística e industrial del corredor de Chimitá como pieza estructurante del modelo económico metropolitano. En el nivel supramunicipal, la Rendición de Cuentas del AMB 2021 (pág. 30) registra la revisión de las áreas funcionales dentro de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, con la caracterización de las vocaciones económicas de los valles de Guatiguara, Menzulí y Río Frío, y la Rendición de Cuentas del AMB 2019 (pág. 6) documenta la identificación de 60 zonas de borde crítico mediante el Plan Maestro Limítrofe, orientado a mitigar conflictos de uso comercial e industrial en las fronteras intermunicipales compartidas.

En el plano económico-sectorial (PDM como instrumento central para esta dimensión), los cuatro municipios acreditan instrumentos activos. Bucaramanga ejecuta metas de competitividad urbana a través del PDM "Bucaramanga Avanza Segura" (Acuerdo 007 de 2024), con recursos para la atracción de inversión de base tecnológica en el Sector Comercio, Industria y Turismo. Girón implementa el programa "Progresar el Empleo y el Trabajo Decente en Girón" en su PDM "Más Campo para el Progreso" (Acuerdo N.º 013 de 2024), capacitando y registrando formalmente las mipymes comerciales del municipio. Floridablanca viabiliza el desarrollo económico mediante la Línea Estratégica 5 de su PDM "Floridablanca en Orden", blindando la asignación de recursos a través del Acuerdo Municipal N.º 006 de 2024 (Vigencias Futuras) para proyectos de competitividad empresarial y emprendimiento. Piedecuesta no registra instrumentos activos articulados con las directrices metropolitanas de desarrollo económico en sus instrumentos de ordenamiento vigentes.

En el plano de gobernanza viva, la Rendición de Cuentas del AMB 2020 (pág. 18) documenta la formalización de alianzas con el Comité Universidad Empresa Estado de Santander (CUEES) y gremios económicos locales para estructurar la agenda de competitividad regional, utilizando los diagnósticos técnicos del AMB como base de desarrollo. No se registra en los informes revisados evidencia de un acuerdo metropolitano independiente y exclusivo para desarrollo económico, permaneciendo el componente integrado al cuerpo general del PIDM y el PEMOT durante todo el período.

Análisis de resultado: En este indicador el foco está en las acciones concretas asociadas al hecho metropolitano, es decir, en qué se hizo y cómo se sostuvo en el tiempo. La evidencia confirma una implementación técnica sostenida a lo largo del período, con hitos verificables en distintos años de la década. La articulación entre el AMB, el CUEES y los gremios económicos locales, la identificación de 60 zonas de borde crítico, la caracterización de vocaciones económicas en las áreas funcionales metropolitanas y la activación de programas de formalización empresarial en tres de los cuatro municipios configuran un conjunto de acciones que acreditan la implementación del componente de desarrollo económico del PIDM en sus dimensiones territorial y sectorial.

No obstante, la calificación de 1,0 coexiste con limitaciones estructurales identificables en las fuentes. La implementación careció de un instrumento normativo autónomo que unificara las reglas de localización de actividades económicas en el conjunto del área metropolitana, lo que podría estar generando una competencia fiscal entre municipios por la captación del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en lugar de una estrategia asociativa de especialización productiva. Sin embargo, verificar la magnitud real de esa competencia requeriría información fiscal comparada por municipio

que no obra en las fuentes consultadas para este indicador. En el mismo sentido, la ausencia de Piedecuesta como municipio con instrumentos activos articulados a la estrategia metropolitana sugiere que el modelo de complementariedad económica previsto en el PIDM operó de forma incompleta en el extremo sur del área, donde la dinámica habitacional predominante podría no haber encontrado contrapeso suficiente en instrumentos de generación de empleo local de escala metropolitana.

En este indicador, la documentación recibida vía derechos de petición evidencia avances puntuales en acciones asociadas al desarrollo económico metropolitano, pero no permite acreditar una implementación integral y sistemática del Hecho en todos los municipios del área. Las entrevistas complementan este hallazgo al señalar que, aunque el Hecho fue declarado, su despliegue operativo se vio limitado por la falta de incentivos claros y por la resistencia de los gobiernos locales a someter su política económica a lineamientos supra-municipales. La exdirectora Karin de Poortere enfatiza que la existencia de múltiples hechos no vino acompañada de una estrategia de implementación concertada, mientras que las referencias del secretario de planeación de Floridablanca a decisiones autónomas en materia catastral y fiscal indican que los municipios priorizaron sus agendas económicas propias. De este modo, el análisis confirma que la meta de implementación quedó cumplida en el plano de acciones aisladas, pero lejos de la visión de un hecho metropolitano efectivamente adoptado como referencia común para orientar las decisiones económicas en toda la subregión.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Componente C2: Productividad en la Economía Metropolitana. AMB, 2015.
- Rendición de Cuentas AMB 2019, pág. 6. Plan Maestro Limítrofe: identificación de 60 zonas de borde crítico para mitigar conflictos de uso comercial e industrial en fronteras intermunicipales. AMB, 2019.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 18. Formalización de alianzas con el CUEES y gremios económicos locales para estructurar la agenda de competitividad regional. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 30. Revisión de áreas funcionales en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial; caracterización de vocaciones económicas de los valles de Guatiguara, Menzulí y Río Frío. AMB, 2021.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 15º y 16º. Modelo de nodo principal de servicios y complementariedad económica metropolitana. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 20º. Vocación logística e industrial del corredor de Chimitá. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- PDM "Bucaramanga Avanza Segura" — Acuerdo 007 de 2024. Metas de competitividad urbana; Sector Comercio, Industria y Turismo. Alcaldía de Bucaramanga, 2024.
- PDM "Más Campo para el Progreso" — Acuerdo N.º 013 de 2024 (Girón). Programa "Progresamos el Empleo y el Trabajo Decente en Girón"; capacitación y registro formal de mipymes. Concejo Municipal de Girón, 2024.
- PDM "Floridablanca en Orden" — Línea Estratégica 5.

5.2.28 L1-14(a). N.º de estrategias de desarrollo de los parques metropolitanos en los POT municipales

Resultado: Dentro del período evaluado (2016-2026), el sustento normativo del indicador se articula sobre dos instrumentos de soporte de superior jerarquía: el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM), que incorporó los parques metropolitanos dentro del componente 1, Línea 1, Programa 2 “Implementación del ordenamiento estratégico del Territorio”, y los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011, que establecieron el mecanismo de cargas y compensaciones urbanísticas mediante el cual las licencias de construcción privadas compensan espacio público directamente a la bolsa metropolitana. La vigencia operativa de estos instrumentos durante la totalidad de la década evaluada, sumada a la incorporación expresa de parques metropolitanos en los POT de Bucaramanga y Girón y a la ejecución de una robusta agenda técnica institucional por parte del AMB, sustenta la calificación. En consecuencia, el indicador L1-14(a) obtiene una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio metodológico de la Línea 1.

A nivel municipal, Bucaramanga incorporó en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014), en el artículo 175°, los parques regionales decretados por la junta del AMB, listando expresamente el Parque Río Surata, el Parque La Iglesia y el Parque Mojarras, entre otros e implementando los mecanismos de compensación en suelo de los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011. Girón incorporó en su POT (Acuerdo Municipal 100 de 2010), en el artículo 433°, la delimitación, manejo y directrices del AMB para los macro-parques regionales que cruzan su jurisdicción, incluyendo el corredor del Río de Oro, el Escarpe de Malpaso, Parque Lineal de Riofrio, entre otros. Floridablanca y Piedecuesta, al operar con instrumentos de ordenamiento desactualizados —normas urbanísticas de 2001 y PBOT de 2003 respectivamente—, carecen en sus textos urbanísticos vigentes de la incorporación de los polígonos de la red verde metropolitana, articulando sus acciones únicamente por vía de sus Planes de Desarrollo Municipal mediante subprogramas de espacio público activo y cofinanciación de operativos de vigilancia y mantenimiento de coberturas verdes.

En el plano institucional, la Rendición de Cuentas del AMB 2020 (pág. 26) y la Rendición de Cuentas del AMB 2022 (pág. 9) reportan la consolidación del macro-sistema de espacio público regional con 41 parques metropolitanos declarados que abarcan 4.409 hectáreas, soportados bajo un subprograma formalizado con planes de construcción, diseño y vigilancia documentados. La Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 73) registra el hito técnico de la identificación predial de las Cesiones Tipo C en las 41 unidades de parques declarados, como principal estrategia de gestión predial para la reserva de suelo en los perímetros urbanos locales.

Los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011 constituyen una estrategia de desarrollo de parques metropolitanos en tanto establecen un mecanismo de reparto de cargas y beneficios urbanísticos mediante el cual los proyectos de construcción privada transfieren una porción de sus cesiones obligatorias de espacio público a una bolsa común administrada por el AMB, en lugar de entregarlas al municipio local. Este instrumento resuelve simultáneamente el problema del suelo —generando reserva predial progresiva sin compra directa—, el problema de la escala —permitiendo que aportes de proyectos en un municipio financien parques en otro— y el problema de la sostenibilidad —al vincular la generación de espacio público metropolitano al dinamismo del mercado inmobiliario de forma continua. La efectividad del mecanismo quedó verificada en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 75), que documenta la compensación material de 13.222 m² de suelo por parte de 13 proyectos urbanísticos privados, traducidos en espacio público efectivo para la región.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica la incorporación de estrategias de desarrollo de parques metropolitanos en los instrumentos de ordenamiento territorial municipales y en la gestión institucional del AMB, sin entrar en la evaluación de la ejecución física de los parques.

El cumplimiento del indicador expresa una base normativa y técnica sólida, sostenida a lo largo del período en dos dimensiones complementarias: la incorporación formal en los POT de Bucaramanga y Girón, y la producción técnica continuada del AMB materializada en la caracterización georreferenciada de las 41 unidades de parques en ArcGIS, la elaboración de la Guía Socio-Predial, el Libro de Silvicultura Metropolitano y la Guía de Aprovechamiento Económico, documentados en el Informe de Gestión del AMB del cuarto trimestre de 2023 (Subdirección de Planeación, metas 22 a 30). La efectividad del mecanismo de compensación —13.222 m² recaudados de 13 proyectos privados en 2024— constituye la evidencia más contundente de que el instrumento normativo opera en la práctica y no únicamente en el papel.

Sin embargo, la calificación de 1,0 coexiste con una limitación estructural identificable en las fuentes: la producción técnica del AMB operó como un sistema paralelo de gestión predial que, si bien es técnicamente sofisticado, no encontró correlato en la actualización formal de los instrumentos de ordenamiento de Floridablanca y Piedecuesta. La identificación de las Cesiones Tipo C en 2024 sobre municipios cuyos POT datan de 2001 y 2003 sugiere que la reserva de suelo para parques metropolitanos en la periferia sur del área podría depender más de la capacidad de gestión directa del AMB que de una obligación normativa exigible a las oficinas de planeación locales, aunque verificar el impacto real de esta brecha requeriría información sobre el número de licencias otorgadas en esos municipios sin exigencia de cesión que no obra en las fuentes consultadas.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Componente C1_L1-P2: Parques Metropolitanos y Zonas de Interés Turístico. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano AM 021 de 2000 y Acuerdo Metropolitano AM 013 de 2011. Mecanismo de cargas y compensaciones urbanísticas; bolsa metropolitana de espacio público. AMB.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículo 175°. Adopción taxativa de parques regionales del AMB: Parque Río Suratá, Parque La Iglesia y Parque Mojarras; implementación de los mecanismos de compensación metropolitanos. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 433°. Parques ecológicos metropolitanos; delimitación, manejo y directrices del AMB para macroparques regionales en jurisdicción de Girón. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 26, y Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Consolidación del sistema de 41 parques metropolitanos declarados que abarcan 4.409 hectáreas; subprograma formalizado con planes de construcción, diseño y vigilancia. AMB, 2020 y 2022.
- Informe de Gestión AMB — 4º trimestre 2023, Subdirección de Planeación, metas 22 a 30. Caracterización georreferenciada en ArcGIS; Guía Socio-Predial; Libro de Silvicultura Metropolitano; Guía de Aprovechamiento Económico; apertura de espacios de participación ciudadana; institucionalización de cuatro ejes estratégicos: Diseño, Mantenimiento, Caracterización y Gestión. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 73. Identificación predial de Cesiones Tipo C en las 41 unidades de parques declarados. AMB, 2024.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 75. Compensación material de 13.222 m² de suelo por parte de 13 proyectos urbanísticos privados. AMB, 2024.

5.2.29 L1-14 (b). N.º de estrategias de desarrollo de los parques lineales en los POT municipales

Resultado: El indicador L1-14(b) evalúa específicamente la incorporación de estrategias de desarrollo de parques lineales en los instrumentos de ordenamiento territorial municipales. Al compartir la misma base normativa supramunicipal que L1-14(a) (Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdos 021 de 2000 y 013 de 2011) y al registrarse la incorporación de los corredores ecológicos lineales en los POT de Bucaramanga y Girón, el indicador L1-14(b) obtiene igualmente una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, de acuerdo con el criterio de máxima eficiencia establecido.

En el plano municipal, el POT de Girón (Acuerdo Municipal 100 de 2010), en el artículo 432º, regula la estructura y protección de las zonas verdes locales de amortiguación mediante el sistema de parques ecológicos o ecoparques, instrumento que opera como la pieza normativa más específica del área para la gestión de corredores lineales de protección ambiental. El POT de Bucaramanga (Acuerdo Municipal 011 de 2014) incorpora en su sistema de espacio público los corredores verdes vinculados a la estructura ecológica principal, articulados con el mecanismo de compensaciones metropolitanas del artículo 175º. Floridablanca y Piedecuesta, al no contar con POT actualizados, no incorporan estrategias de parques lineales en sus instrumentos de ordenamiento vigentes, canalizando las acciones relacionadas con coberturas verdes lineales exclusivamente a través de sus PDM mediante subprogramas de mantenimiento y vigilancia cofinanciados con el AMB.

En el plano institucional, el Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del AMB 2023 (pág. 18) institucionaliza el modelo de gestión de los parques (incluyendo los lineales) mediante cuatro ejes estratégicos unificados: Diseño, Mantenimiento, Caracterización y Gestión, que operan de forma transversal para el conjunto del sistema de 41 parques metropolitanos declarados.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica la incorporación de estrategias de parques lineales en los instrumentos de ordenamiento territorial municipales y en la gestión institucional del AMB. Los parques lineales en el contexto metropolitano del AMB constituyen el instrumento de mayor exigencia técnica del sistema de espacio público regional, dado que su viabilidad depende de la continuidad territorial de los corredores ecológicos a través de las jurisdicciones de los cuatro municipios. En ese sentido, la regulación específica contenida en el artículo 432º del POT de Girón —único municipio del área que incorpora taxativamente los ecoparques como sistema normativo autónomo— representa el avance más significativo en términos de blindaje jurídico local para los corredores lineales metropolitanos.

La brecha entre Girón y Bucaramanga, por un lado, y Floridablanca y Piedecuesta por el otro, adquiere en este indicador una dimensión territorial especialmente crítica: los corredores lineales de mayor valor ecosistémico del área —incluyendo los asociados a las cuencas del Río de Oro y el Río Frío— atraviesan precisamente los municipios con POT desactualizados, lo que podría estar generando discontinuidades en la protección efectiva de esos corredores. Sin embargo, cuantificar el impacto real de esas discontinuidades requeriría información sobre la cobertura actual de los corredores y el estado de los predios identificados como Cesiones Tipo C en Floridablanca y Piedecuesta, información que no obra en las fuentes consultadas para este indicador. La sofisticación

técnica alcanzada por el AMB en 2023 —caracterización georreferenciada en ArcGIS, Guía Socio-Predial, Libro de Silvicultura Metropolitano— sugiere que la entidad es consciente de esta brecha y ha priorizado la gestión predial directa como mecanismo de compensación ante la imposibilidad de exigir la actualización inmediata de los POT periféricos.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Componente C1_L1-P2: Parques Metropolitanos y corredores verdes. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano AM 021 de 2000 y Acuerdo Metropolitano AM 013 de 2011. Mecanismo de reparto de cargas y beneficios urbanísticos; bolsa metropolitana de cesiones de espacio público aplicable a corredores lineales metropolitanos. AMB.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 432°. Sistema de parques ecológicos o ecoparques: estructura y protección de zonas verdes locales de amortiguación como corredores lineales. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 433°. Parques ecológicos metropolitanos: acogimiento de delimitación, manejo y directrices del AMB para macroparques regionales en jurisdicción de Girón, incluyendo el corredor del Río de Oro. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículo 175°. Incorporación de corredores verdes lineales en el sistema de espacio público; implementación del mecanismo de compensaciones metropolitanas AM 021/2000 y AM 013/2011. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Floridablanca — Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001. Ausencia de incorporación de corredores lineales metropolitanos en el instrumento de ordenamiento vigente. Concejo Municipal de Floridablanca, 2001/2018.
- PBOT Piedecuesta — Acuerdo Municipal 028 de 2003. Ausencia de estrategias de parques lineales articuladas con la red verde metropolitana. Concejo Municipal de Piedecuesta, 2003.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 26, y Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Sistema consolidado de 41 parques metropolitanos declarados que abarcan 4.409 hectáreas, incluyendo corredores lineales; subprograma formalizado con planes de construcción, diseño y vigilancia. AMB, 2020 y 2022.
- Informe de Gestión AMB — 4º trimestre 2023, Subdirección de Planeación, metas 22 a 30. Caracterización georreferenciada en ArcGIS de corredores lineales; Guía Socio-Predial; Libro de Silvicultura Metropolitano; Guía de Aprovechamiento Económico; espacios de participación ciudadana. AMB, 2023.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023, pág. 18. Institucionalización de cuatro ejes estratégicos unificados para la gestión del sistema de parques metropolitanos —incluyendo lineales—: Diseño, Mantenimiento, Caracterización y Gestión. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 73. Identificación predial de Cesiones Tipo C en las 41 unidades de parques declarados, incluyendo corredores lineales en perímetros urbanos. AMB, 2024.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 75. Compensación material de 13.222 m² de suelo por parte de 13 proyectos urbanísticos privados mediante el mecanismo de bolsa metropolitana. AMB, 2024.

5.2.30 L1-15. N.º de criterios unificados metropolitanos aplicados en las obligaciones urbanísticas, usos y densidades en los POT municipales

Resultado: El indicador L1-15 evalúa el grado de aplicación de criterios unificados metropolitanos en materia de obligaciones urbanísticas, usos del suelo y densidades en los instrumentos de ordenamiento territorial de los cuatro municipios del área. La base normativa del indicador descansa en los Acuerdos Metropolitanos N.º 021 de 2000 y N.º 013 de 2011, que establecieron el mecanismo de reparto de cargas y compensaciones urbanísticas como criterio rector supramunicipal, y en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM), que reafirmó la vigencia de estos criterios dentro del componente de ordenamiento estratégico del territorio para la totalidad de la década. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-15 obtiene una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, al comprobarse que los instrumentos de superior jerarquía metropolitana en materia de obligaciones y compensaciones urbanísticas se aplicaron materialmente en el territorio durante la década evaluada.

En el plano municipal, Bucaramanga incorporó los criterios unificados en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014), en los artículos 210º, 211º y 212º, condicionando la edificabilidad y el aprovechamiento del suelo útil al cumplimiento estricto de las cesiones y porcentajes mínimos de vivienda de interés prioritario (VIP) y vivienda de interés social (VIS), articulándose operativamente con las bolsas de compensación reguladas por el AMB mediante el artículo 175º. Girón incorporó los criterios de reparto de cargas y beneficios en su POT (Acuerdo Municipal 100 de 2010), en el artículo 325, parágrafo 2º, unificando los porcentajes mínimos de suelo para desarrollos residenciales masivos, y en los artículos 639º y 640º, creando fondos de compensación locales estructurados bajo los parámetros de reparto equitativo de cargas y beneficios fijados por la normatividad metropolitana. Floridablanca, al operar bajo normas urbanísticas de 2001 por la nulidad de sus revisiones modernas, no cuenta con criterios unificados metropolitanos incorporados en su instrumento de ordenamiento vigente. En tanto los Acuerdos Metropolitanos N.º 021 de 2000 y N.º 013 de 2011 son de superior jerarquía normativa frente a los POT municipales, su aplicación en el territorio de Floridablanca podría estar operando por vía de coacción supramunicipal directa; sin embargo, verificar si esto ocurrió efectivamente en las licencias otorgadas por ese municipio durante el período requeriría información específica sobre los proyectos compensados que no obra en las fuentes consultadas para este indicador. Piedecuesta, con su PBOT del Acuerdo Municipal 028 de 2003, no cuenta con criterios unificados metropolitanos incorporados en su instrumento de ordenamiento vigente.

La aplicación material de los criterios unificados quedó verificada en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 75), que documenta la implementación de los Acuerdos Metropolitanos N.º 021 de 2000 y N.º 013 de 2011 en trece macroproyectos constructivos durante la vigencia 2024, con el recaudo y compensación material de 13.222 m² de suelo útil transferidos a favor del AMB para la consolidación del espacio público regional. Paralelamente, la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 77-78) documenta el avance del Diagnóstico del PEMOT como eje de armonización de usos y densidades, con la mesa técnica permanente orientada a unificar densidades habitacionales, índices de edificabilidad y tipologías de usos del suelo metropolitano. La Rendición de Cuentas del AMB 2022 (pág. 9) registra que la Línea 4 del Plan de Acción 2022 institucionalizó el subprograma de "Concertación y Adopción PEMOT; Directrices de OT; Espacio Público - Sistema Parques Metropolitanos" como laboratorio normativo para la elaboración continua de los criterios que sustituirán los acuerdos de 2000 y 2011.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica la aplicación de criterios unificados metropolitanos en las obligaciones urbanísticas, usos y densidades, tanto en los instrumentos de ordenamiento territorial municipales como en la gestión operativa del AMB.

El cumplimiento del indicador descansa sobre dos dimensiones de naturaleza distinta que conviven durante el período evaluado. La primera, de carácter operativo, está plenamente acreditada: los criterios de obligaciones urbanísticas y compensaciones de espacio público (contenidos en los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011) se aplicaron de forma efectiva y verificable en trece proyectos inmobiliarios durante 2024, produciendo resultados materiales concretos en términos de suelo transferido al AMB. La segunda dimensión, referida a la unificación de usos del suelo y densidades habitacionales, permanece al cierre del período en fase de diagnóstico y concertación técnica dentro del proceso de formulación del PEMOT, sin que se haya producido un acto administrativo que la adopte de forma autónoma y vinculante para los cuatro municipios.

Esta distinción es metodológicamente relevante porque el indicador, bajo el criterio de máxima eficiencia, registra como cumplido el resultado de la dimensión operativa, pero no puede ocultar que la dimensión estructural (la unificación de usos y densidades) sigue pendiente al cierre del PIDM.

La propia Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 77-78) reconoce que la armonización de usos y densidades continúa siendo un proceso en curso, lo que sugiere que el indicador cuantitativo podría estar sobredimensionando el nivel real de unificación normativa alcanzado en el territorio metropolitano.

En ese sentido, la calificación de 1,0 coexiste con un hallazgo verificable en las fuentes: los criterios de obligaciones urbanísticas y compensaciones (contenidos en los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011) se aplicaron de forma efectiva durante la década, mientras que los criterios de usos del suelo y densidades habitacionales permanecen en proceso de armonización técnica dentro del Diagnóstico del PEMOT al cierre del período, según lo documentado en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 77-78). Esta asimetría entre dimensiones del mismo indicador refleja que la unificación normativa metropolitana avanzó de forma desigual durante el decenio evaluado, con mayor madurez en los instrumentos de compensación y menor consolidación en los criterios de ordenamiento del suelo de mayor complejidad política y técnica.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 021 de 2000. Criterios metropolitanos de reparto de cargas y compensaciones urbanísticas; bolsa metropolitana de espacio público. AMB, 2000.
- Acuerdo Metropolitano N.º 013 de 2011. Actualización de criterios metropolitanos de cesiones y compensaciones urbanísticas. AMB, 2011.
- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Reafirmación de criterios de ordenamiento estratégico del territorio; componente C1_L1-P2. AMB, 2015.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 175°, 210°, 211° y 212°. Criterios de edificabilidad, cesiones VIP/VIS y articulación con bolsas de compensación metropolitanas. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 264° (Parágrafo 2) y artículos 639° y 640°. Porcentajes mínimos de suelo para desarrollos residenciales masivos; fondos de compensación locales bajo parámetros metropolitanos de reparto equitativo de cargas y beneficios. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- POT Floridablanca — Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001. Aplicación de criterios metropolitanos por coacción supramunicipal en mesas de

control urbano 2024, ante ausencia de incorporación en el instrumento de ordenamiento vigente. Concejo Municipal de Floridablanca, 2001/2018.

- PBOT Piedecuesta — Acuerdo Municipal 028 de 2003. Ausencia de criterios unificados metropolitanos de obligaciones urbanísticas, usos y densidades en el instrumento de ordenamiento vigente. Concejo Municipal de Piedecuesta, 2003.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Línea 4 del Plan de Acción 2022: subprograma de "Concertación y Adopción PEMOT; Directrices de OT; Espacio Público — Sistema Parques Metropolitanos". AMB, 2022.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 75. Aplicación de los Acuerdos Metropolitanos N.º 021/2000 y N.º 013/2011 en 13 macroproyectos constructivos; compensación material de 13.222 m² de suelo útil transferidos al AMB. AMB, 2024.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, págs. 77-78. Diagnóstico del PEMOT 2024; mesa técnica permanente de armonización de densidades habitacionales, índices de edificabilidad y tipologías de usos del suelo metropolitano. AMB, 2024.

5.2.31 L1-16(a). N.º de instrumentos de gestión del suelo adoptados en los POT municipales

Resultado: El indicador L1-16(a) evalúa la adopción formal de instrumentos de gestión del suelo en los instrumentos de ordenamiento territorial de los cuatro municipios del área. La base normativa supramunicipal descansa en los Acuerdos Metropolitanos N.º 021 de 2000 y N.º 013 de 2011, que establecieron los mecanismos de reparto de cargas, compensaciones urbanísticas y captura de valor del suelo como criterios rectores de aplicación metropolitana, y en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 (PIDM), que reafirmó su vigencia para la totalidad de la década. A estos se suma el Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023, que actualizó las reglas institucionales para la gestión e intervención del suelo regional. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-16(a) obtiene una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, al verificarse la adopción de instrumentos de gestión del suelo en los POT de Bucaramanga y Girón, y la habilitación del AMB como Gestor Catastral con cobertura sobre los cuatro municipios desde enero de 2020.

En el plano municipal, Bucaramanga incorporó en su POT de segunda generación (Acuerdo Municipal 011 de 2014) el portafolio de instrumentos más robusto del área, con artículos de reparto de cargas y beneficios que viabilizan el cobro de la participación en plusvalías y enlazan el desarrollo constructivo al mecanismo de compensación por edificabilidad, articulados operativamente con el Acuerdo Metropolitano N.º 021 de 2000 mediante el artículo 175º, y condicionando la edificabilidad al cumplimiento de cesiones y porcentajes mínimos de VIP y VIS en los artículos 210º, 211º y 212º. Girón incorporó en su POT (Acuerdo Municipal 100 de 2010), en el artículo 640º, los fondos de compensación urbana y los mecanismos de captura de valor del suelo estructurados bajo los parámetros metropolitanos de reparto equitativo de cargas y beneficios. Floridablanca y Piedecuesta, al operar con instrumentos de ordenamiento desactualizados (normas urbanísticas de 2001 y PBOT de 2003 respectivamente), no cuentan con instrumentos de gestión del suelo modernos adoptados en sus textos matrices; sin embargo, la habilitación del AMB como Gestor Catastral en los cuatro municipios desde enero de 2020, documentada en la Rendición de Cuentas del AMB 2020 (págs. 12-13), activó de forma supramunicipal herramientas modernas de captura de información inmobiliaria sobre sus territorios con independencia del estado de sus POT locales.

Análisis de resultado: En este indicador se verifica la adopción formal de instrumentos de gestión del suelo en los instrumentos de ordenamiento territorial municipales y en los actos administrativos metropolitanos. El cumplimiento del indicador expresa dos niveles de adopción de distinta naturaleza que operaron simultáneamente durante el período. El primero, de carácter normativo local, está acreditado en los POT de Bucaramanga y Girón, que incorporaron instrumentos específicos de captura de valor, reparto de cargas y fondos de compensación en sus textos matrices. El segundo, de carácter supramunicipal, se materializó con la asunción del servicio público catastral por parte del AMB en calidad de Gestor Catastral habilitado desde 2020, instrumento que transformó la gestión del suelo de un modelo fiscal analógico a una base de datos geográfica unificada de multipropósito con cobertura sobre los cuatro municipios, incluyendo aquellos con POT desactualizados.

La coexistencia de estos dos niveles refleja una decisión estratégica del AMB: ante la imposibilidad de la actualización inmediata de los POT periféricos, la entidad asumió implícitamente la competencia catastral como mecanismo de adopción efectiva de instrumentos de gestión del suelo por vía supramunicipal. Esta "adopción por absorción" garantizó la cobertura del indicador en el conjunto del área metropolitana, aunque la solidez normativa de esa cobertura es estructuralmente asimétrica entre municipios con POT actualizados y municipios sin ellos.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 021 de 2000. Mecanismo metropolitano de reparto de cargas y compensaciones urbanísticas. AMB, 2000.
- Acuerdo Metropolitano N.º 013 de 2011. Actualización de criterios metropolitanos de cesiones, compensaciones y captura de valor del suelo. AMB, 2011.
- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Reafirmación de vigencia de instrumentos de gestión del suelo para la década evaluada. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023. Actualización de reglas institucionales para la gestión e intervención del suelo regional. AMB, 2023.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 175º, 210º, 211º y 212º. Instrumentos de plusvalía, reparto de cargas, compensación por edificabilidad y cesiones VIP/VIS articulados con el mecanismo metropolitano. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 640º. Fondos de compensación urbana y mecanismos de captura de valor del suelo bajo parámetros metropolitanos. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- POT Floridablanca — Acuerdo Municipal 035 de 2018 (anulado) y normas urbanísticas de 2001. Ausencia de instrumentos modernos de gestión del suelo en el texto matriz vigente. Concejo Municipal de Floridablanca, 2001/2018.
- PBOT Piedecuesta — Acuerdo Municipal 028 de 2003. Ausencia de instrumentos de gestión del suelo articulados con la normatividad metropolitana vigente. Concejo Municipal de Piedecuesta, 2003.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, págs. 12-13. Hito institucional de asunción del Servicio Público Catastral por parte del AMB como Gestor Catastral habilitado desde enero de 2020 en los cuatro municipios; transformación hacia base de datos geográfica unificada de multipropósito. AMB, 2020.

5.2.32 L1-16(b). N.º de instrumentos de gestión del suelo aplicados en los POT municipales

Resultado: El indicador L1-16(b) evalúa la aplicación material de los instrumentos de gestión del suelo adoptados, verificando si produjeron resultados concretos en el territorio durante la década evaluada. En aplicación del criterio de máxima eficiencia, el indicador L1-16(b) obtiene una calificación cuantitativa de 1,0, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, al registrarse la operación efectiva y verificable del Catastro Multipropósito Metropolitano en los cuatro municipios desde 2020, la materialización de compensaciones urbanísticas en suelo y dinero durante 2024, y la firma de convenios interadministrativos de actualización predial con Piedecuesta y Girón en el tramo final del período.

En el plano de la **aplicación operativa**, la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 73-75) documenta la operación a plena marcha de los Acuerdos Metropolitanos 021/2000 y 013/2011 integrados a las licencias urbanísticas locales, con dos resultados materiales verificables durante la vigencia 2024: trece compensaciones urbanísticas materializadas en terreno, capturando 13.222 m² de suelo útil a favor de la bolsa del AMB, y quince compensaciones urbanísticas liquidadas en dinero, inyectando recursos directos al fondo metropolitano para la financiación de espacio público. La Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 70) registra adicionalmente la firma y ejecución del Convenio Interadministrativo 001 de 2024 con la Alcaldía de Piedecuesta y del Convenio 607 de 2024 con la Alcaldía de Girón, para la actualización masiva de sus bases prediales, amarrando el catastro multipropósito directamente a las metas de ordenamiento territorial metropolitano.

Análisis de resultado: En este indicador el foco está en la aplicación material de los instrumentos adoptados, es decir, en qué produjo resultados concretos y verificables en el territorio. La evidencia confirma que los instrumentos de gestión del suelo generaron resultados tangibles durante el período, con mayor intensidad en el tramo final de la década. La operación unificada del Catastro Multipropósito desde 2020 constituyó el hito de mayor alcance estructural, al dotar al AMB de una base de datos geográfica actualizada sobre el valor y el estado de los predios en los cuatro municipios, instrumento que opera como condición habilitante para la aplicación efectiva de cualquier otro mecanismo de gestión del suelo a escala metropolitana. La materialización de 28 compensaciones urbanísticas en 2024 (13 en suelo y 15 en dinero) acredita que el mecanismo de cargas y beneficios produce resultados concretos cuando se aplica sobre proyectos inmobiliarios activos.

Sin embargo, la proporción entre compensaciones en dinero y compensaciones en suelo merece atención analítica: que quince proyectos optaran por la compensación monetaria frente a trece que cedieron suelo físico sugiere una preferencia del mercado inmobiliario por la vía monetaria, lo que podría estar limitando la capacidad del AMB de acumular suelo útil para la consolidación física del sistema de parques metropolitanos. Verificar si esta tendencia se sostuvo a lo largo de todo el período o si es característica únicamente de 2024 requeriría los registros históricos de compensaciones de años anteriores, información que no obra en las fuentes consultadas para esta evaluación. En el mismo sentido, la concentración de los convenios de actualización predial en el tramo final del período (ambos firmados en 2024) sugiere que la aplicación del catastro multipropósito como instrumento de gestión activa del suelo en los municipios periféricos fue tardía respecto al horizonte decenal comprometido en el PIDM, aunque su firma antes del cierre del plan garantiza la continuidad del instrumento en el siguiente ciclo de planificación.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 021 de 2000 y Acuerdo Metropolitano N.º 013 de 2011. Instrumentos de reparto de cargas y compensaciones urbanísticas aplicados en licencias urbanísticas locales. AMB.
- Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023. Marco normativo actualizado para la gestión e intervención del suelo regional. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, págs. 12-13. Inicio de operaciones del Catastro Multipropósito Metropolitano en los cuatro municipios desde enero de 2020. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, págs. 73-75. Aplicación de los Acuerdos AM 021/2000 y AM 013/2011: 13 compensaciones materializadas en suelo (13.222 m²) y 15 compensaciones liquidadas en dinero durante la vigencia 2024. AMB, 2024.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 70. Convenio Interadministrativo 001 de 2024 con la Alcaldía de Piedecuesta y Convenio 607 de 2024 con la Alcaldía de Girón para actualización masiva de bases prediales y articulación con metas de ordenamiento territorial metropolitano. AMB, 2024.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 175º, 210º, 211º y 212º. Marco normativo local de aplicación de instrumentos de gestión del suelo articulados con el mecanismo metropolitano. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículo 640º. Fondos de compensación urbana como instrumento de aplicación local de las cargas metropolitanas. Concejo Municipal de Girón, 2010.

5.3 Indicadores de Programa 1: Consolidación de la visión y la acción metropolitana.

Aclaración sobre los indicadores de Programa.

Los indicadores que se presentan en este apartado corresponden a las metas específicas de los programas definidos dentro de la Línea Estratégica 1 del Componente 1 del PIDM 2016-2026. A diferencia de los indicadores de línea, cuyo análisis se orientó a verificar la existencia y apropiación de hechos metropolitanos en los distintos instrumentos de planificación del territorio, los indicadores de programa se enfocan en evaluar el nivel de cumplimiento de las metas que el propio PIDM estableció para cada programa, examinando la gestión, la coordinación interinstitucional y la articulación territorial desplegadas por el AMB durante la década en función de los objetivos de gobernanza, planeación y cultura metropolitana que estructuran este componente.

Las metas asociadas a estos indicadores son de carácter explícito y cuantificado, lo que permite una verificación directa de su cumplimiento. Los resultados con base en soportes documentales se complementan con las respuestas a derechos de petición formulados a las entidades e instituciones públicas y privadas involucradas, así como a las alianzas estratégicas declaradas para cada programa en el PIDM, y con los insumos de carácter cualitativo obtenidos mediante entrevistas a actores estratégicos clave, los cuales permiten aproximarse al fenómeno evaluado de manera más completa, contextualizar las calificaciones obtenidas y profundizar en las dinámicas de gobernanza, coordinación y capacidad institucional que no siempre se expresan de forma directa en las métricas cuantitativas. Se señala, adicionalmente, que el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 introdujo ajustes a la formulación de algunos de estos indicadores respecto a su versión original de 2015; en

los casos en que dichos ajustes afectaron la capacidad de medir el impacto sustantivo del programa, este hecho se incorpora como elemento de análisis en el indicador correspondiente.

Para la evaluación de los indicadores de programa se adopta, de manera complementaria, el **criterio de equivalencia funcional**, conforme al cual se reconoce como cumplida una meta cuando existe evidencia documental verificable de que su propósito sustantivo fue alcanzado, aun cuando el instrumento o la vía normativa específicamente previstos en el diseño original del indicador no hayan podido materializarse en su totalidad. Este criterio se aplica de manera restrictiva y siempre con respaldo en fuentes primarias identificadas: acuerdos metropolitanos, rendiciones de cuentas, actos administrativos municipales o instrumentos técnicos de la Subdirección de Planeación del AMB. No sustituye la evidencia ausente ni permite calificar positivamente metas sin soporte documental. Su propósito es garantizar que limitaciones de forma (como la desactualización de instrumentos municipales por procesos judiciales, ciclos de revisión de POT o reformulaciones normativas internas) no distorsionen la valoración de avances reales y verificables en el territorio metropolitano. En los casos en que este criterio determina la calificación de un indicador, ello se señala explícitamente en el análisis correspondiente.

5.3.1 P1-M1. N.º de reuniones bienales celebradas por la Junta Metropolitana

Resultado: Entre 2016 y 2026, la Junta Metropolitana celebró las reuniones bienales previstas durante la totalidad del período evaluado, con registro documental acreditado mediante actas de cierre en cada vigencia bienal. El indicador obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, conforme al criterio de máxima eficiencia metodológica.

La meta de este indicador, establecida en 2 reuniones bienales por período, corresponde a la versión final ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023, que reformuló la métrica original del PIDM de 2015. La versión inicial medía el porcentaje de hechos metropolitanos efectivamente liderados por el AMB sobre el total de los declarados, mediante la fórmula: $(N.º \text{ de HM liderados por el AMB} / \text{Total de HM declarados}) \times 100$. El Acuerdo N.º 005 de 2023 sustituyó esa fórmula por el conteo del número de reuniones bienales celebradas, modificando la naturaleza del indicador de una medida de impacto institucional a una medida de cumplimiento procedimental.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita a través de la regularidad documental de las actas de sesiones bienales de la Junta Metropolitana producidas durante la década. Estas actas constituyen la evidencia formal que soporta la calificación obtenida y registran la participación de los representantes de los cuatro municipios del área —Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta— en el espacio de decisión supramunicipal previsto en el PIDM para la consolidación de la visión y la acción metropolitana.

No obstante, la trazabilidad de la reforma normativa introducida por el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 revela una alteración estructural en la naturaleza de lo que se mide. La versión original del indicador, formulada en el PIDM de 2015, exigía al AMB demostrar resultados verificables en territorio: calcular qué porcentaje de los hechos metropolitanos declarados estaban siendo efectivamente liderados por la entidad obligaba a vincular el desempeño del indicador con la implementación real de cada hecho. La versión final ajustada desvincula la calificación de esa exigencia, de modo que la celebración de las dos reuniones bienales requeridas es verificable con independencia de los resultados institucionales producidos en ellas, del número de hechos metropolitanos en proceso de implementación efectiva, o del nivel de articulación alcanzado con los

instrumentos de planeación municipales. Esta modificación introduce una limitación metodológica relevante: el indicador certifica el funcionamiento procedimental de la Junta, pero no aporta información sobre el desempeño sustantivo del Programa 1 en términos de consolidación de la visión y la acción metropolitana. En ese sentido, la calificación obtenida debe interpretarse en el contexto de esa limitación, y su alcance informativo para evaluar el programa es parcial.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Versión original del indicador P1-M1: fórmula $(N.º \text{ de HM liderados por el AMB} / \text{Total de HM declarados}) \times 100$; Programa 1: Consolidación de la visión y la acción metropolitana. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Versión final ajustada del indicador P1-M1: N.º de reuniones bienales celebradas por la Junta Metropolitana; meta: 2 por período. AMB, 2023.
- Actas de sesiones bienales de la Junta Metropolitana 2016-2026. Registro documental de las reuniones celebradas durante la década evaluada. AMB, 2016-2026.

5.3.2 P1-M2. N.º de propuestas de integración para que municipios vecinos de la región y la provincia formen parte del AMB

Resultado: Entre 2016 y 2026, el AMB no formalizó ni radicó propuesta alguna de integración de municipios vecinos al área metropolitana ante las instancias competentes. El indicador obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**, al no verificarse ninguna actuación institucional formal orientada al cumplimiento de la meta durante la totalidad del período evaluado.

La meta de este indicador, establecida en 2 propuestas de integración, corresponde a la versión final ajustada del PIDM, que reformuló la métrica original de 2015. La versión inicial medía el número de municipios que conforman el AMB, con la intención territorial explícita de ampliar la base de cuatro municipios mediante la incorporación progresiva de nuevas jurisdicciones, priorizando a Lebrija y Rionegro en una primera fase, y a Zapatoca y Los Santos en una segunda. La versión final ajustada sustituyó esa métrica por el conteo de propuestas de integración formuladas, modificando el indicador de una medida de resultado territorial a una medida de gestión documental. A pesar de esa reducción en el nivel de exigencia, el AMB no produjo ningún documento formal de integración durante la década evaluada, lo que derivó en el incumplimiento absoluto del indicador incluso en su versión reformulada.

Análisis de resultado: La calificación de incumplimiento absoluto en este indicador refleja una inactividad total en la función de expansión territorial del área metropolitana durante la década, a pesar de que la necesidad de integración de municipios vecinos estuvo presente en el debate institucional y político durante todo el período evaluado.

En el análisis de contexto de esta meta debe tenerse en cuenta que las tensiones derivadas de la conurbación efectiva en los bordes metropolitanos, especialmente con Lebrija y Rionegro, se ven agravadas por el hecho de que Floridablanca continúa regulando sus áreas limítrofes mediante el Decreto 068 de 2016. Al tratarse de un instrumento compilatorio que no responde plenamente a la dinámica metropolitana reciente, se restringe la capacidad de proyectar y consolidar con mayor

claridad la autoridad metropolitana sobre procesos de expansión, articulación funcional e integración territorial.

La trazabilidad histórica del indicador permite identificar tres momentos relevantes. El primero se sitúa en noviembre de 2014, antes de la expedición del PIDM, cuando se abrió un debate público liderado por alcaldes de la época para analizar la inclusión de Lebrija al área metropolitana. Según lo registrado por el diario Vanguardia en su edición del 20 de noviembre de 2014, en ese espacio se identificaron tres detonantes de conurbación real: el proyecto Hidrosogamoso, el Aeropuerto Internacional Palonegro y la necesidad de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) compartida. La misma fuente documenta que la iniciativa se frenó ante la resistencia del gremio de taxistas y del transporte público por los conflictos derivados de la regulación de tarifas y radios de acción metropolitanos. El segundo momento es la adopción del PIDM en 2015, cuyo texto, en la página 116, dejó consignado explícitamente que era una necesidad de mediano plazo ajustar el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) previendo la inminente expansión residencial y la eventual anexión de municipios como Lebrija, Rionegro o la Mesa de los Santos al AMB, lo que demuestra que la meta del indicador no fue una aspiración arbitraria sino un mandato de planificación incorporado en el diagnóstico institucional del propio plan. El tercer momento corresponde a declaraciones recientes documentadas por el portal MiOrie en 2025, en las que alcaldes del territorio (entre ellos el mandatario de Girón) manifestaron en mesas técnicas de gobernanza regional que municipios como Lebrija, Rionegro y La Mesa de los Santos deberían integrarse formalmente al AMB para unificar criterios de proyección social metropolitana.

La coexistencia de estos tres momentos (el debate de 2014 registrado por Vanguardia, el mandato explícito consignado en la página 116 del PIDM de 2015 y las declaraciones políticas recientes documentadas por MiOrie en 2025) con un resultado de cero propuestas formalizadas durante la década evidencia que la intención de expansión territorial del AMB nunca superó la fase de debate público para convertirse en una actuación institucional concreta. Bajo la Ley Orgánica 1625 de 2013, el proceso de integración de nuevos municipios al área metropolitana exige la formulación de una propuesta formal por parte de la Junta Metropolitana, un concepto previo de las comisiones de ordenamiento del Congreso de la República y la realización de una consulta popular en los municipios interesados. Ninguno de estos pasos fue iniciado durante el período evaluado, lo que convierte el incumplimiento en estructural y no meramente procedimental. Adicionalmente, el Diagnóstico del PEMOT de 2024 documenta que la dinámica de conurbación real con municipios como Lebrija continuó avanzando durante el período sin regulación metropolitana, al margen de las directrices de ordenamiento del AMB y bajo el exclusivo control de las licencias urbanísticas locales.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026", pág. 116. Versión original del indicador P1-M2: N.º de municipios que conforman el AMB; mandato explícito de planificación sobre la necesidad de integración de Lebrija, Rionegro y La Mesa de los Santos. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Versión final ajustada del indicador P1-M2: N.º de propuestas de integración para que municipios vecinos de la región y la provincia formen parte del AMB; meta: 2. AMB, 2023.
- Vanguardia — "Se abre el debate: ¿debe Lebrija integrarse al área metropolitana?" Registro del debate público de 2014; identificación de los detonantes de conurbación (Hidrosogamoso, Aeropuerto Palonegro, PTAR compartida); resistencia del sector de transporte público. Vanguardia, noviembre 2014.

- MiOriente — Registro de declaraciones de alcaldes del territorio en mesas técnicas de 2025 sobre la necesidad de integrar formalmente a Lebrija, Rionegro y La Mesa de los Santos. Portal MiOriente, 2025.
- Rendiciones de Cuentas AMB 2019-2024. Ausencia de registro de estudios de conurbación, propuestas de integración o actuaciones formales ante el Congreso de la República o los municipios vecinos durante el período evaluado. AMB, 2019-2024.
- Diagnóstico del PEMOT 2024. Documentación de presión de conurbación en zonas de borde con municipios vecinos sin registro de iniciativas formales de integración metropolitana. AMB, 2024.

5.3.3 P1-M3. N.º de Consejos Metropolitanos conformados y operando

Resultado: Entre 2016 y 2026, el AMB conformó y mantuvo en operación la totalidad de los cinco (5) Consejos Metropolitanos previstos en la versión final ajustada del indicador: el Consejo Metropolitano de Planificación (CMP), el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Consejo Metropolitano de Movilidad Sostenible y Transporte Público, el Consejo Metropolitano de Desarrollo Económico y el Consejo Metropolitano de Vivienda y Hábitat. Este resultado, acreditado en la Rendición de Cuentas del AMB 2023, supera el umbral mínimo de tres instancias operativas y alcanza la meta máxima del indicador. En consecuencia, el indicador P1-M3 obtiene una calificación de 5, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**.

La meta de cinco consejos conformados y operando, así como la nueva estructura temática de las instancias, corresponde a la versión final ajustada documentada en el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Según la trazabilidad de reforma identificada en el cuadro de seguimiento del PIDM, este acuerdo incrementó la meta original de dos consejos prevista en la formulación de 2015 y sustituyó el Consejo Metropolitano Ambiental y el Consejo de Servicios Públicos por el Consejo Metropolitano de Desarrollo Económico y el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita a través del inventario oficial de instancias reportado en la Rendición de Cuentas del AMB 2023. El Consejo Metropolitano de Planificación (CMP), regulado por el Acuerdo Metropolitano N.º 0053 de 1994, es la instancia de mayor trayectoria institucional del área y opera como órgano de ordenamiento de superior jerarquía integrado por los secretarios de planeación de los cuatro municipios para la delimitación y concertación de las diecisiete áreas funcionales metropolitanas. Su articulación con los instrumentos de ordenamiento local queda acreditada en el POT de Bucaramanga (Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 12º y 16º), que supedita la concertación de las áreas funcionales a los conceptos de esa instancia, y en el POT de Girón (Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 628º y 629º), que ordena la participación del municipio en los consejos técnicos del AMB. En el caso de Floridablanca, las directrices del Consejo Metropolitano de Movilidad Sostenible, creado mediante el Acuerdo Metropolitano 006 de 2023, tienden a aplicarse principalmente por una lógica de articulación externa y no por plena incorporación estructural en el ordenamiento urbano local. Ello se explica porque el municipio opera bajo el Decreto 068 de 2016, cuya estructura normativa no fue diseñada para asimilar internamente arreglos sectoriales de segunda generación como los comités metropolitanos especializados, lo que limita la apropiación territorial de sus lineamientos.

El Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, creado bajo el Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2022, registra sesiones extraordinarias periódicas documentadas, entre ellas las del 4 y 12 de diciembre de 2025, en el marco de la ejecución del Plan Integral de Seguridad y

Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCCMETRO). La Secretaría de Seguridad y Familia del municipio de Girón confirmó por medio de derecho de Petición que el municipio ha participado de manera permanente en los comités, mesas y espacios metropolitanos de seguridad convocados por el AMB desde la conformación de esta instancia, lo que acredita su operación efectiva y la vinculación activa de al menos uno de los municipios periféricos en el funcionamiento de este consejo durante el tramo final del período evaluado. El Consejo Metropolitano de Movilidad Sostenible y Transporte Público opera como órgano consultivo sectorial que unifica las directrices de tránsito, restricciones vehiculares y la regulación del Pico y Placa Metropolitano entre los cuatro municipios. El Consejo Metropolitano de Desarrollo Económico fue reactivado institucionalmente durante el período evaluado para coordinar las agendas de competitividad urbana y las mesas conjuntas con el Comité Universidad Empresa Estado de Santander (CUEES), según lo reportado en el balance de gestión del AMB. El Consejo Metropolitano de Vivienda y Hábitat opera como instancia técnica de seguimiento a las políticas habitacionales y a las cuotas de suelo VIP y VIS incorporadas en los POT, en concordancia con los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011; su articulación normativa local se acredita en el POT de Girón (Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 163° y 164°), que adopta formalmente las directrices del Plan de Vivienda de Interés Social Metropolitano. Los informes del AMB registran adicionalmente que la dinámica de consejos es más amplia, con comités y mesas en proceso de elevación normativa, entre ellos el Consejo Metropolitano de Turismo y el Consejo Metropolitano de Asuntos Migratorios.

La operación simultánea de los cinco consejos dota al AMB de una arquitectura institucional multisectorial que cubre las dimensiones de planificación territorial, movilidad, desarrollo económico, vivienda y seguridad. No obstante, las fuentes consultadas sugieren una asimetría en la intensidad operativa de las distintas instancias: mientras los consejos de Movilidad y Seguridad registran evidencia de sesiones con resultados vinculantes verificables (como la unificación del Pico y Placa Metropolitano), los consejos de Desarrollo Económico y Vivienda y Hábitat no registran en las fuentes disponibles evidencia equivalente de decisiones de implementación territorial con el mismo nivel de tracción. Esta asimetría no afecta la calificación del indicador, que mide conformación y operación, pero es relevante para evaluar el alcance real del Programa 1 en términos de consolidación de la visión y la acción metropolitana.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Versión original del indicador P1-M3: meta de 2 consejos metropolitanos; estructura temática original. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Versión final ajustada del indicador P1-M3: meta de 5 consejos metropolitanos operando; nueva estructura temática. AMB, 2023.
- Acuerdo Metropolitano N.º 0053 de 1994. Estatuto de creación y regulación del Consejo Metropolitano de Planificación (CMP). AMB, 1994.
- Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2022. Creación del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana; ejecución del PISCCMETRO. AMB, 2022.
- Rendición de Cuentas AMB 2023. Inventario oficial de los cinco Consejos Metropolitanos conformados y operando; balance de logros de gobernanza metropolitana. AMB, 2023.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículos 12°, 15° y 16°. Supeditación de la concertación de áreas funcionales a los conceptos del CMP y directrices de movilidad metropolitana. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 163°, 164°, 628° y 629°. Adopción de directrices del Plan de Vivienda de Interés Social Metropolitano; coordinación interinstitucional con consejos técnicos del AMB. Concejo Municipal de Girón, 2010.

- Respuesta Derecho de petición Secretaría de Seguridad y Familia del municipio de Girón junio 2026.

5.3.4 P1-M4. N.º de informes trimestrales de actualización del Expediente Metropolitano

Resultado: Entre 2016 y 2026, el AMB no produjo informes trimestrales autónomos de actualización del Expediente Metropolitano en los términos exigidos por el indicador en su versión final ajustada. El indicador obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**, al no verificarse la existencia de documentos con la periodicidad y formato requeridos por la meta definida mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023.

La meta del indicador en su versión final ajustada establece cuatro informes trimestrales de actualización del Expediente Metropolitano. Esta formulación sustituyó la fórmula original del PIDM de 2015, que medía el porcentaje de proyectos de hechos metropolitanos en ejecución sobre el total enunciado, con una meta de 4. La versión final ajustada transformó un indicador de ejecución física en un indicador de producción documental periódica que el AMB no sostuvo durante el período evaluado.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se constata por la ausencia de informes trimestrales autónomos del Expediente Metropolitano en las fuentes institucionales consultadas. Las Rendiciones de Cuentas del AMB del período 2019-2024 muestran que la entidad consolidó información territorial de manera anual dentro de sus informes de gestión, sin que esa práctica constituya el informe trimestral autónomo exigido por la meta. Los informes anuales de gestión del AMB y el Expediente Metropolitano como documento autónomo de actualización periódica son instrumentos de naturaleza distinta, y la existencia del primero no suple la ausencia del segundo.

No obstante, las mismas fuentes documentan que la gestión territorial del AMB sí produjo actualizaciones periódicas de información relevante para el expediente a lo largo de la década. La Rendición de Cuentas del AMB 2020 (págs. 12-15) registra la operación del Catastro Multipropósito como base del Servicio Público Catastral para los cuatro municipios, con integración de trazabilidad cartográfica. La Rendición de Cuentas del AMB 2021 (pág. 30) reporta la revisión de las áreas funcionales definidas dentro de las DOTM y la indexación de datos de usos y vocaciones del suelo. La Rendición de Cuentas del AMB 2022 (pág. 9) documenta la ejecución de mesas técnicas para las Directrices de Ordenamiento Territorial y el Sistema de Parques Metropolitanos en la Línea 4 del Plan de Acción. El Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas del AMB 2023 (pág. 22) registra la consolidación del Centro de Estudios Territoriales (CET) como instancia de procesamiento de información territorial metropolitana. La Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 75-78) reporta las mesas técnicas del Diagnóstico del PEMOT 2024 para la armonización de obligaciones urbanísticas y clasificación del suelo de los cuatro municipios.

A estos se suma el Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023, mediante el cual la Junta del AMB confrontó y declaró concertado el componente de largo plazo del POT de Bucaramanga contra las DOTM y el PIDM, utilizando los folios acumulados del expediente como filtro técnico de validación. La equivalencia funcional que sustenta la calificación de esta meta debe leerse considerando que, en municipios como Floridablanca, las actualizaciones prediales y territoriales capturadas por el AMB

en sus informes anuales se superponen de manera funcional a una base geográfica local que permanece desactualizada en términos de ordenamiento estructural. En particular, el Decreto 068 de 2016 ofrece continuidad normativa, pero no refleja plenamente los ajustes metropolitanos más recientes, de modo que el expediente metropolitano cumple un papel compensatorio y de actualización técnica frente a esa brecha.

Esta evidencia demuestra que el expediente metropolitano se alimentó de forma sustantiva durante la década a través de distintos instrumentos y procesos institucionales. Sin embargo, esa gestión no se tradujo en el formato específico exigido por el indicador, lo que impide reconocer el cumplimiento en los términos en que fue definida la meta. El incumplimiento no obedece exclusivamente a una omisión institucional: la reformulación del indicador mediante el Acuerdo N.º 005 de 2023 introdujo una exigencia de periodicidad trimestral que no corresponde a la capacidad operativa real de la Subdirección de Planeación ni a la lógica de producción documental que el AMB sostuvo durante la totalidad del período evaluado, configurando una trampa de diseño que convirtió en incumplimiento formal una gestión territorial que sí produjo resultados verificables en las fuentes consultadas.

Documentos de evidencia identificados:

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Versión original del indicador P1-M4: fórmula de porcentaje de proyectos en ejecución de HM declarados; meta base: 4. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 y cuadro de trazabilidad de reforma del indicador P1-M4. Versión final ajustada: N.º de informes trimestrales de actualización del Expediente Metropolitano; meta: 4. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, págs. 12-15. Operación del Catastro Multipropósito; trazabilidad cartográfica de los cuatro municipios. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 30. Revisión de áreas funcionales en las DOTM; indexación de datos de usos y vocaciones del suelo. AMB, 2021.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Línea 4 del Plan de Acción: mesas técnicas de Directrices de OT y Sistema de Parques Metropolitanos. AMB, 2022.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023, pág. 22. Consolidación del Centro de Estudios Territoriales (CET). AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, págs. 75-78. Mesas técnicas del Diagnóstico del PEMOT 2024; armonización de obligaciones urbanísticas y clasificación del suelo. AMB, 2024.
- Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023. Declaratoria de concertación del POT de Bucaramanga frente a las DOTM y el PIDM. AMB, 2023.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, artículo 2º. Directrices del AMB y sistema de información regional como contenidos estructurales del plan. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 628º y 629º. Articulación obligatoria con el Observatorio Inmobiliario Metropolitano y los sistemas de información del AMB. Concejo Municipal de Girón, 2010.

5.3.5 P1-M5. N.º de acuerdos metropolitanos por medio de los cuales se adelantaron procesos de depuración

Resultado: Entre 2016 y 2026, el AMB expidió el Acuerdo Metropolitano N.º 002 del 27 de junio de 2023, mediante el cual la Junta Metropolitana realizó un proceso de depuración del inventario de hechos metropolitanos obsoletos, adaptando el portafolio de competencias de la entidad a las exigencias del PIDM y del PEMOT 2024. El indicador obtiene una calificación de 1, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, al alcanzar la meta definida en la versión final ajustada del indicador, según lo registrado en la Rendición de Cuentas del AMB 2023.

La meta de un acuerdo de depuración corresponde a la versión final ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023, que reformuló la métrica original del PIDM de 2015. La versión inicial medía el número de hechos metropolitanos declarados, con una meta de cinco nuevos hechos orientados específicamente a dotar de autoridad legal a las dimensiones de Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I), Cultura Metropolitana y Desarrollo Económico. La versión final ajustada sustituyó esa métrica por el conteo de acuerdos metropolitanos mediante los cuales se adelantaron procesos de depuración normativa, modificando el indicador de una medida de expansión de competencias regionales a una medida de gestión del inventario normativo existente. Es pertinente señalar que los acuerdos metropolitanos AM 018, AM 021 y AM 023 de 2013, identificados como antecedentes de procesos de depuración, se expidieron con anterioridad al inicio de la ventana de evaluación del PIDM (2016-2026), por lo que se registran únicamente como contexto histórico y no como evidencia de cumplimiento del indicador.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita a través de la expedición del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023, verificado en la Rendición de Cuentas del AMB 2023. Este acto administrativo constituyó el hito de depuración integral del período evaluado y operó como el mecanismo mediante el cual la Junta Metropolitana actualizó el portafolio de hechos metropolitanos vigentes, eliminando normas obsoletas y ajustando las competencias institucionales a las realidades del territorio al cierre de la década.

La articulación del indicador con los instrumentos de ordenamiento municipal muestra una apropiación asimétrica. El Acuerdo Metropolitano 002 de 2023, relativo a la depuración de hechos metropolitanos, rige formalmente en toda la subregión y constituye un referente válido de actualización institucional. No obstante, según respuesta a derecho de petición, la Secretaría de Planeación de Floridablanca, su inserción territorial y física encuentra límites importantes, dado que el municipio continúa atado al Decreto 068 de 2016 como marco urbanístico transitorio, lo que dificulta que esta depuración normativa se refleje con claridad en el ordenamiento local y en la incorporación material de nuevas determinantes metropolitanas. Por su parte, la Secretaría de Planeación de Bucaramanga, mediante respuesta a derecho de petición, confirma que el Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023 es reconocido formalmente como determinante de superior jerarquía; sin embargo, no existe un acto administrativo que haya incorporado físicamente este acuerdo en el POT vigente del municipio —Acuerdo Municipal 011 de 2014—, dado que su inserción formal se encuentra postergada y supeditada al proceso de Modificación Excepcional de Norma Urbanística, actualmente en fase de estudios técnicos del Centro de Análisis Municipal. El POT de Girón (Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 628º y 629º) cuenta con cláusulas de absorción dinámica que obligan al municipio a acoger de forma automática los procesos de depuración y actualización de acuerdos dictados por la Junta del AMB, lo que le permite incorporar los efectos normativos del Acuerdo N.º 002 de 2023 sin requerir un acto administrativo local independiente. El Acuerdo Metropolitano 002 de 2023, relativo a la depuración de hechos metropolitanos, rige formalmente en toda la subregión y constituye un referente válido de actualización institucional. No obstante, en Floridablanca su inserción territorial y física encuentra límites importantes, dado que el municipio continúa atado al Decreto 068 de 2016 como marco urbanístico transitorio, lo que dificulta que esta

depuración normativa se refleje con claridad en el ordenamiento local y en la incorporación material de nuevas determinantes metropolitanas.

La trazabilidad de la reforma normativa revela una limitación metodológica relevante para interpretar la calificación obtenida. La versión original del indicador medía la capacidad del AMB de expandir sus competencias regionales mediante la declaratoria de nuevos hechos metropolitanos en áreas estratégicas; la versión final ajustada mide la capacidad de la entidad de depurar normas existentes. Ambas son funciones institucionales legítimas, pero de naturaleza opuesta: mientras la primera mide crecimiento institucional, la segunda mide mantenimiento normativo. Al cierre del período evaluado, la región completó la década sin que las dimensiones de CT&I, Cultura Metropolitana y Desarrollo Económico se consolidaran como hechos metropolitanos autónomos e independientes, que era el objetivo sustantivo del indicador en su formulación original de 2015. Esta distinción no modifica la calificación del indicador en los términos en que fue finalmente definido, pero sí es pertinente para evaluar el desempeño real del Programa 1 en materia de consolidación de la visión y la acción metropolitana.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Versión original del indicador P1-M5: N.º de hechos metropolitanos declarados; meta: 5 nuevos HM en CT&I, Cultura Metropolitana y Desarrollo Económico. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 y cuadro de trazabilidad de reforma del indicador P1-M5. Versión final ajustada: N.º de acuerdos metropolitanos por medio de los cuales se adelantaron procesos de depuración.
- Acuerdo Metropolitano N.º 002 del 27 de junio de 2023. Proceso de depuración integral del inventario de hechos metropolitanos obsoletos; adaptación del portafolio de competencias institucionales al PIDM y al PEMOT 2024. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas AMB 2023. Verificación de la expedición y registro del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023 como hito de depuración normativa del período evaluado. AMB, 2023.
- Seguimiento POT 2G Bucaramanga — Centro de Analítica Municipal. Reconocimiento del Acuerdo N.º 002 de 2023 como determinante de superior jerarquía; postergación de su incorporación física en el POT vigente por proceso de Modificación Excepcional de Norma Urbanística en curso. Alcaldía de Bucaramanga.
- POT Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 628º y 629º. Cláusulas de absorción dinámica para la incorporación automática de procesos de depuración y actualización de acuerdos metropolitanos. Concejo Municipal de Girón, 2010.

5.3.6 P1-M6. N° de sesiones del Comité Universidad Empresa Estado - CUEES en que participó la AMB al año.

Resultado: Entre 2016 y 2026, el AMB mantuvo participación en el Comité Universidad Empresa Estado de Santander (CUEES), con hitos verificables documentados en el tramo final del período evaluado. El indicador obtiene una calificación de 1, equivalente a semáforo **verde (cumplido)**, según lo acreditado en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 70 y 77).

La meta de una participación anual corresponde a la versión final ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023, que reformuló la métrica original del PIDM de 2015. La versión inicial establecía como indicador el número de reuniones con participación del AMB en la Mesa de Innovación —que reunía al Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación de Santander (CODECTI), al CUEES y a UNIRED—, con una meta acumulada de 50 reuniones para la totalidad de la década. El Acuerdo N.º 005 de 2023 reformuló el indicador hacia la participación anual en el CUEES, reduciendo la meta cuantitativa a 1, lo que permitió observar la capacidad técnica de la entidad en incidir de forma sustantiva en las instancias de alta dirección del ecosistema de innovación regional en lugar de contabilizar asistencias.

Análisis de resultado: la articulación con las metas del Comité Universidad-Empresa-Estado-Sociedad (CUEES) se ha canalizado más por instrumentos de gestión y programación que por incorporación estructural en el ordenamiento territorial. El cumplimiento del indicador se acredita a través de dos hitos institucionales verificables documentados en diciembre de 2025, cuya fuente reposa en las matrices de seguimiento de la Subdirección de Planeación del AMB publicadas en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 70 y 77). El primero es la participación formal del AMB en el Consejo Directivo del CUEES celebrado el 12 de diciembre de 2025, en el que se lograron la postulación e implementación de dos retos metropolitanos: la medición de inversiones en actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) bajo enfoque territorial, y la activación de la Alianza Deep Tech. En esa misma sesión, el AMB propuso formalmente ante el pleno del CUEES la elaboración de un Hecho Metropolitano para el Plan Metropolitano de Competitividad, orientado a blindar legalmente el sector en el PEMOT. El segundo hito es la firma, el 17 de diciembre de 2025, del Memorando de Entendimiento entre el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT) y el AMB, instrumento que unifica los esfuerzos institucionales para apoyar la divulgación, socialización y recopilación de información estadística necesaria para medir las variables ACTI de los cuatro municipios del área, supliendo técnicamente el vacío de datos locales en materia de CT&I. Ambos hitos quedan acreditados mediante archivos oficiales de la entidad.

Cabe aclarar que se radicaron derechos de petición formales ante el CUEES y ante el CODECTI solicitando actas de asistencia y registros de participación del AMB durante el periodo 2016-2026. Ambas entidades emitieron respuesta dentro de los términos, pero sin aportar información de fondo sobre los aspectos consultados. Este vacío de información de parte de los actores externos del ecosistema de CT&I es subsanado en la presente evaluación mediante los soportes internos de la Subdirección de Planeación del AMB consignados en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 70 y 77).

La trazabilidad de la reforma normativa introduce un elemento analítico relevante. La versión original del indicador medía la frecuencia de asistencia —con una meta de 50 reuniones— sin distinguir entre asistencias protocolarias y participaciones con incidencia real en las decisiones del ecosistema de innovación. La versión final ajustada reformuló la meta hacia una participación activa anual, lo que en principio orienta la medición hacia la calidad de la participación y no hacia su volumen. Sin embargo, no es posible determinar con certeza si esta reformulación representó un ajuste metodológico deliberado o simplemente una adecuación a la capacidad operativa de la entidad, dado que las fuentes disponibles no documentan el razonamiento técnico que motivó el cambio. Adicionalmente, los hitos acreditados corresponden al tramo final del periodo evaluado, lo que no permite establecer con las fuentes disponibles si existieron participaciones previas no documentadas en los informes consultados, precisamente porque tanto el CUEES como el CODECTI respondieron los derechos de petición sin aportar información de fondo sobre los aspectos consultados.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016-2026". Versión original del indicador P1-M6: N.º de reuniones con participación del AMB en la Mesa de Innovación (CODECTI, CUEES, UNIREN); meta: 50 reuniones acumuladas. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 y cuadro de trazabilidad de reforma del indicador P1-M6. Versión final ajustada: participación activa anual en el CUEES; AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas AMB 2023. Acreditación de la participación activa del AMB en el CUEES durante el período evaluado. AMB, 2023.
- Acta del Consejo Directivo del CUEES, 12 de diciembre de 2025. Participación formal del AMB; postulación e implementación de retos metropolitanos: medición ACTI bajo enfoque territorial y Alianza Deep Tech; propuesta de Hecho Metropolitano para el Plan Metropolitano de Competitividad. AMB / CUEES, 2025.
- Memorando de Entendimiento entre el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT) y el AMB, 17 de diciembre de 2025. Unificación de esfuerzos institucionales para la recopilación de información estadística de variables ACTI en los cuatro municipios del área metropolitana. OCYT / AMB, 2025.
- Respuesta al derecho de petición CUEES y CODECTI junio 2026.

5.4 Indicadores de programa 2: Implementación del ordenamiento estratégico del territorio

5.4.1 P2-M8. N.º de municipios del AMB que, a 2026, incorporan la clasificación unificada del suelo en sus POT.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB avanzó de manera parcial en la incorporación de la clasificación del suelo metropolitano en los instrumentos de ordenamiento territorial de los cuatro municipios que la integran. El indicador P2-M8 obtiene una calificación cuantitativa de 2 sobre 4, equivalente a semáforo **amarillo (en proceso / cumplimiento parcial)**, conforme al estado normativo verificable de los instrumentos de planificación territorial de cada municipio al corte del período evaluado.

La meta de cuatro municipios que incorporen dicha clasificación se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026", y en la obligación normativa que le asiste al AMB como autoridad metropolitana de establecer determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía vinculantes para los POT municipales, conforme a la Ley 128 de 1994 y a la Ley 388 de 1997. En ese marco, el Acuerdo Metropolitano N.º 013 de 2009 —modificado parcialmente por el Acuerdo N.º 005 de 2016— definió la clasificación del suelo metropolitano como determinante que los municipios deben incorporar explícitamente en sus instrumentos de planificación territorial. El indicador busca verificar no la obligatoriedad normativa abstracta derivada de esa jerarquía, sino la incorporación efectiva y explícita en los instrumentos formalmente adoptados y vigentes en cada municipio.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante la revisión documental de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en cada uno de los cuatro municipios del área metropolitana al corte del período evaluado, triangulada con las respuestas a

derechos de petición recibidas y las fuentes institucionales disponibles. El análisis revela situaciones normativas heterogéneas que determinan el resultado diferenciado por municipio.

Bucaramanga es el municipio con mayor nivel de incorporación verificable. Su Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014 y vigente hasta 2027, incorpora en su Artículo 19° la clasificación del suelo —urbano, de expansión, rural, suburbano y de protección— en coherencia con los lineamientos metropolitanos vigentes. La respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 (Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026) confirma la vigencia de este instrumento e informa que el proceso de Modificación Excepcional de Norma Urbanística en curso contempla la incorporación de las determinantes del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023, para lo cual se realizaron dos mesas de asistencia técnica con el AMB en octubre de 2025.

Girón presenta incorporación verificable en su instrumento vigente, aunque con limitaciones de actualización. Su POT fue adoptado en 2001 y tuvo una Modificación Excepcional en octubre de 2009. El Auto AMB N.º 005 de 2015 referencia expresamente el mapa FG-02 de clasificación del suelo municipal de Girón dentro del proceso de seguimiento a la incorporación de determinantes metropolitanos, lo que constituye el principal respaldo institucional disponible para verificar la articulación entre el instrumento municipal y los lineamientos del AMB. La respuesta al derecho de petición correspondiente provino de la Secretaría de Seguridad y Familia —radicado SACv2: 50332, 10 de junio de 2026—, dependencia sin competencia en ordenamiento territorial, por lo que no aportó información sustantiva. En aplicación del criterio metodológico adoptado para los derechos de petición del Componente 1, esta respuesta se registra como limitación de verificación y no modifica la calificación sustentada en la revisión directa del instrumento municipal.

Floridablanca no acredita incorporación de la clasificación del suelo metropolitano en su instrumento vigente. La Secretaría de Planeación de Floridablanca informa que el municipio implementa transitoriamente el POT de primera generación —Decreto 068 de 2016— ante la imposibilidad técnica de aplicar el POT de segunda generación adoptado mediante el Acuerdo Municipal 035 de 2018, cuyo marco jurídico se encuentra en litigio ante el Tribunal Administrativo de Santander, con recurso de apelación pendiente de resolución desde la Sentencia del Juzgado 9º Administrativo del 13 de enero de 2026. La respuesta precisa que no es posible incorporar los determinantes metropolitanos del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023 ni las determinantes del PIDM 2016–2026 mientras el Tribunal no resuelva dicho recurso. Sin embargo, la misma respuesta adjunta la Resolución AMB 000840 de 2017 y el Acuerdo Metropolitano 020 de 2017 como instrumentos de concertación del POT2G con el AMB, acreditando que el proceso de formulación del POT de segunda generación sí incorporó las determinantes metropolitanas de clasificación del suelo y fue formalmente concertado con el AMB antes de su adopción. La situación de Floridablanca evidencia que la no incorporación de las determinantes metropolitanas en el instrumento vigente no obedece a ausencia de gestión institucional sino a un bloqueo jurídico externo que impide la aplicación del instrumento que sí las contenía, situación que podría resolverse con la decisión del Tribunal sobre el recurso de apelación pendiente.

Piedecuesta presenta una situación de incorporación no verificada plenamente, condicionada por dos limitaciones estructurales concurrentes. El instrumento vigente es el Plan Básico de Ordenamiento Territorial adoptado mediante el Acuerdo 028 del 18 de diciembre de 2003, con un Ajuste Excepcional en 2020. El Auto AMB N.º 005 de 2015 referencia el mapa FG-02 de clasificación del suelo municipal de Piedecuesta como parte del proceso de seguimiento metropolitano, lo que evidencia un nivel de articulación con el AMB previo al período evaluado. Sin embargo, el PBOT fue formulado antes de los Acuerdos Metropolitanos 013 de 2009 y 005 de 2016 que fijan las determinantes de clasificación del suelo vigentes durante el PIDM, y la respuesta oficial OAP 1160-

026 de la Oficina Asesora de Planeación (12 de mayo de 2026), emitida por dependencia competente, no reporta la existencia de un proceso en curso para incorporar las determinantes metropolitanas vigentes. A esto se añade que Piedecuesta ha superado el umbral poblacional que justifica el uso de un PBOT como instrumento de planificación, y el POT de segunda generación en formulación no ha sido adoptado formalmente al corte del período evaluado.

El resultado de 2 sobre 4 municipios evidencia que la incorporación de las determinantes metropolitanas de clasificación del suelo en los instrumentos de planificación municipal enfrenta condicionantes heterogéneos: en Bucaramanga hay incorporación verificada con proceso activo de actualización; en Girón hay incorporación verificable con instrumento desactualizado; en Floridablanca hay un proceso técnicamente logrado y concertado con el AMB que se encuentra jurídicamente bloqueado; y en Piedecuesta hay un desfase estructural sin proceso activo de resolución documentado. Las fuentes disponibles no permiten establecer con precisión en qué medida la gestión técnica del AMB durante el período pudo haber incidido en avanzar en la incorporación en cada caso. Estos aspectos quedan identificados como elementos a desarrollar en el capítulo de recomendaciones para la planeación del siguiente PIDM.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M8: N.º de municipios del AMB que incorporan en su POT la clasificación del suelo metropolitano definida por el AMB; meta: 4 municipios. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 013 de 2009 / N.º 005 de 2016. Determinantes metropolitanas de ordenamiento territorial incluyendo la clasificación del suelo metropolitano como norma de superior jerarquía vinculante para los POT municipales. AMB, 2009/2016.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014, Artículo 19º. Clasificación del suelo del municipio de Bucaramanga articulada con determinantes metropolitanas. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- Respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Confirmación del POT vigente; proceso de Modificación Excepcional de Norma Urbanística; mesas de asistencia técnica con el AMB del 3 y 17 de octubre de 2025.
- POT Municipio de Girón — Adopción 2001, Modificación Excepcional octubre de 2009. Clasificación del suelo en componentes general y rural. Alcaldía de Girón, 2001/2009.
- Respuesta al derecho de petición radicado SACv2: 50332 — Secretaría de Seguridad y Familia de Girón, 10 de junio de 2026. Sin información sustantiva por ausencia de competencia de la dependencia respondente. Registrada como limitación de verificación.
- Respuesta al derecho de petición — Secretaría de Planeación de Floridablanca. Estado jurídico del POT2G (Acuerdo 035 de 2018); aplicación transitoria del Decreto 068 de 2016; imposibilidad de incorporar determinantes metropolitanas mientras se resuelve el litigio ante el Tribunal Administrativo de Santander; recurso de apelación pendiente desde Sentencia del Juzgado 9º Administrativo del 13 de enero de 2026.
- Resolución AMB 000840 de 2017. Concertación del POT de segunda generación de Floridablanca con el AMB. AMB, 2017. [Adjunta a la respuesta al derecho de petición de Floridablanca]
- Acuerdo Metropolitano N.º 020 de 2017. Instrumento de concertación metropolitana del POT2G de Floridablanca. AMB, 2017. [Adjunto a la respuesta al derecho de petición de Floridablanca]
- PBOT Piedecuesta — Acuerdo 028 del 18 de diciembre de 2003. Definición de usos del suelo urbano, de expansión, rural, suburbano y de protección. Concejo de Piedecuesta, 2003.

- Respuesta oficial OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Certificación del PBOT Acuerdo 028 de 2003 como instrumento vigente; ausencia de proceso en curso para incorporar determinantes metropolitanas vigentes.
- Auto AMB N.º 005 de 2015. Seguimiento a la incorporación de determinantes metropolitanas en los POT de Girón y Piedecuesta; mapa FG-02 de clasificación del suelo municipal. AMB, 2015.
- RC AMB 2024. Matrices de seguimiento del indicador P2-M8; estado de incorporación de determinantes metropolitanas por municipio al cierre del período evaluado. Subdirección de Planeación, AMB, 2024.

5.4.2 P2-M9. N.º de proyectos viales de integración metropolitana incorporados en los POT de los municipios del AMB a 2026.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB mantuvo un portafolio activo de proyectos viales de integración metropolitana articulado con los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios del área, sustentado en el Plan Vial Metropolitano y su actualización formal mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022, que adoptó el Plan Maestro Metropolitano de Movilidad (PMMM) 2022–2037. El indicador P2-M9 obtiene una calificación cuantitativa de equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta de 64 proyectos viales de integración incorporados en los POT municipales se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026" y estableció como enunciado de meta la incorporación y reserva de áreas para proyectos viales prioritarios para la integración y articulación urbanística del área metropolitana. El portafolio de 64 proyectos definido en ese marco normativo adquirió fuerza legal de determinante de superior jerarquía sobre los instrumentos de planificación de los cuatro municipios, conforme a la Ley 128 de 1994 y la Ley 388 de 1997, y fue posteriormente ratificado y actualizado mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022. A diferencia de otros indicadores del PIDM, la meta cuantitativa de P2-M9 mantuvo una simetría exacta entre los proyectos exigidos y los proyectos programados (64 en ambos casos), lo que otorga consistencia al resultado sin necesidad de reformulaciones durante el período evaluado.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita a través de dos niveles de verificación: la incorporación normativa en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y la agenda técnica e institucional documentada en las rendiciones de cuentas del AMB durante el período evaluado.

En el nivel de incorporación normativa, Bucaramanga y Girón presentan verificación explícita en sus instrumentos vigentes. El POT de Bucaramanga, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 011 de 2014, incorpora en sus artículos 23º y 25º el subsistema de transporte bajo el criterio de que los proyectos viales deben concebirse en función de los orígenes y destinos de los viajes regionales, y en su Artículo 103º inserta los corredores nacionales de paso por el área urbana en articulación con las reservas viales del AMB. El POT de Girón, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 100 de 2010, incorpora en sus artículos 99 al 103, 117 y 119 al 121 las jerarquías viales y los trazados del Plan Vial Metropolitano del AMB, adoptando formalmente macroproyectos regionales como el Anillo Vial

Externo Metropolitano y la Circunvalar Girón–Llano Grande, con blindaje de las franjas de retiro de esos corredores estratégicos. En Floridablanca, las franjas de retiro y las reservas requeridas para proyectos viales de integración metropolitana no se encuentran plenamente incorporadas en la matriz de suelo del instrumento urbanístico actualmente aplicable, representado por el Decreto 068 de 2016. Por ello, la defensa de estas áreas ha debido realizarse mediante decretos de perfil vial y otras medidas de contingencia, lo que evidencia que, aunque existen acciones orientadas a preservar corredores estratégicos, la incorporación estructural de estos proyectos en el ordenamiento territorial local sigue siendo incompleta. Por su parte, en Piedecuesta, al operar con un instrumento de ordenamiento anterior a los principales acuerdos metropolitanos de movilidad, no cuentan con incorporación explícita verificable de los 64 proyectos viales en sus POT vigentes. No obstante, las fuentes disponibles documentan mecanismos de gestión territorial que han permitido avanzar en la reserva física de los corredores viales en esos municipios durante el período evaluado, tal como se describe a continuación.

En el nivel de la agenda técnica e institucional, la Rendición de Cuentas AMB 2022 (pág. 11) registra la adopción formal de la Actualización del Plan Maestro Metropolitano de Movilidad 2022–2037 mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022, instrumento que unificó y actualizó la matriz de los 64 proyectos de integración y actuó como mandato supramunicipal para el diseño de infraestructura vial durante el tramo final del período evaluado. El Informe AMB del cuarto trimestre de 2023 documenta la puesta en marcha de la modelación tecnológica del tránsito mediante el software TransCAD, con el cual se simulaban flujos vehiculares y se realizó el diseño geométrico del macroproyecto del Corredor Verde de la Carrera 33, acreditando la capacidad técnica del AMB para gestionar los proyectos viales con herramientas de modelación científica. La Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (págs. 45 y 55) registra la ejecución de la autoridad de transporte del AMB en la regulación de modalidades y tarifas del transporte urbano colectivo, masivo e individual en las vías metropolitanas, incluyendo la entrega del estudio técnico para la fijación de tarifas de la vigencia 2025 bajo los parámetros del Plan Maestro. Adicionalmente, la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 75) documenta que, ante las limitaciones normativas de los POT de Floridablanca y Piedecuesta, trece proyectos privados aportaron mediante compensaciones urbanísticas 13.222 m² de suelo útil para la ampliación y consolidación de calzadas regionales compartidas, evidenciando un mecanismo de gestión territorial alternativo que ha contribuido a la reserva física de corredores viales en los municipios con instrumentos de ordenamiento desactualizados.

El resultado del indicador evidencia que la incorporación de los proyectos viales metropolitanos en los instrumentos de planificación municipal presenta un nivel de avance diferenciado entre municipios, similar al identificado en P2-M8. Bucaramanga y Girón acreditan incorporación explícita en sus POT vigentes, mientras que Floridablanca y Piedecuesta dependen de mecanismos de gestión complementarios (decretos transitorios de perfil vial y compensaciones urbanísticas) para avanzar en la reserva física de los corredores prioritarios. Las fuentes disponibles no permiten establecer con precisión si los 64 proyectos de la meta están incorporados de manera distribuida entre los cuatro municipios o si la cifra refleja el portafolio agregado del AMB con independencia del nivel de incorporación en cada instrumento municipal.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M9: N.º de proyectos viales de integración metropolitana incorporados en los POT de los municipios del AMB a 2026; meta: 64 proyectos. AMB, 2015.

- Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022 — Plan Maestro Metropolitano de Movilidad (PMMM) 2022–2037. Actualización y ratificación de la matriz de 64 proyectos viales de integración metropolitana como determinante supramunicipal. AMB, 2022.
- Pendiente de obtención del Anexo Técnico con listado oficial y cartografía de los 64 proyectos.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014. Artículos 23º, 25º (Subsistema de Transporte) y 103º (Vías arterias primarias): incorporación de proyectos viales regionales articulados con las reservas viales del AMB. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Municipio de Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010. Artículos 99 al 103, 117 y 119 al 121: incorporación de jerarquías viales y trazados del Plan Vial Metropolitano; Anillo Vial Externo Metropolitano y Circunvalar Girón–Llano Grande. Concejo Municipal de Girón, 2010. <https://giron->
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 11. Adopción formal del PMMM 2022–2037 mediante Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022; actualización de la matriz de proyectos viales de integración. AMB, 2022.
- Informe AMB — Cuarto Trimestre 2023, Actividad 4 STM. Modelación tecnológica del tránsito mediante software TransCAD; simulación de flujos vehiculares y diseño geométrico del Corredor Verde de la Carrera 33. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, págs. 45 y 55. Regulación de modalidades y tarifas del transporte urbano colectivo, masivo e individual en vías metropolitanas; entrega del estudio técnico para fijación de tarifas 2025. AMB, 2024.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 75. Compensaciones urbanísticas: 13 proyectos privados aportaron 13.222 m² de suelo útil para ampliación y consolidación de calzadas regionales compartidas. AMB, 2024.
- Certificación de la Subdirección de Transporte del AMB sobre el estado de ejecución y entrega de áreas de cesión o compensaciones de suelo gestionadas sobre el trazado del Anillo Vial Externo Metropolitano en las jurisdicciones de Girón y Piedecuesta durante la vigencia evaluada. (Pendiente de obtención mediante derecho de petición)

5.4.3 P2-M10(a). N.º de parques metropolitanos con objetivos de conservación definidos en los POT a 2026.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB consolidó y expandió su sistema de parques metropolitanos con objetivos de conservación definidos, superando la meta original de 32 unidades al registrar un inventario de 41 parques metropolitanos declarados que abarcan 4.409 hectáreas protegidas, según lo documentado en la Rendición de Cuentas del AMB 2020 (pág. 26) y la Rendición de Cuentas AMB 2022 (pág. 9). En consecuencia, el indicador P2-M10(a) obtiene una calificación cuantitativa equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta de 32 parques metropolitanos con objetivos de conservación definidos en los POT municipales se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026" y estableció como mandato original la identificación y reserva de áreas de importancia ambiental metropolitana para garantizar la preservación de especies nativas con participación de los municipios. La línea de base del indicador reconocía explícitamente que el sistema de parques metropolitanos existente debía ser revisado y adoptado con sus objetivos de

conservación, lo que evidencia que el punto de partida del período era un inventario sin formalización plena de los objetivos de cada unidad. El subindicador (a) evalúa específicamente la dimensión normativa del proceso: que los objetivos de conservación de cada parque queden definidos explícitamente en los instrumentos de planificación territorial de los municipios.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita a través de la verificación normativa en los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios y de la agenda técnica documentada en las rendiciones de cuentas del AMB durante el período evaluado.

En el nivel de incorporación normativa, Bucaramanga y Girón presentan verificación explícita en sus instrumentos vigentes. El POT de Bucaramanga, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 011 de 2014, incorpora entre sus artículos 89 y 94 la estructura ecológica principal con objetivos de preservación biológica articulados con las determinantes del AMB y la CDMB, blinda jurídicamente los suelos de protección de taludes e impone conservación estricta sobre la Escarpa Occidental, y en su Artículo 175° adopta taxativamente los macroparques regionales del AMB —Río Suratá, La Iglesia y Mojarras— con sus respectivos objetivos de conservación. El POT de Girón, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 100 de 2010, define en su Artículo 432° los objetivos de protección de coberturas vegetales locales a través del sistema de ecoparques, y en su Artículo 433° acoge la delimitación y las directrices de conservación del AMB para los macro-corredores del Río de Oro y el Río Frio. En Floridablanca, los objetivos de conservación de parques metropolitanos no se encuentran plenamente incorporados en un POT de segunda generación vigente, pero sí existe un contexto institucional y normativo que obliga a matizar la valoración. De acuerdo con la respuesta del derecho de petición emitida en junio de 2026, el municipio implementa transitoriamente el POT de primera generación compilado en el Decreto 068 de 2016, en el marco de la controversia derivada de la Sentencia del Juzgado Noveno Administrativo del 13 de enero de 2026, actualmente bajo recurso de apelación. Piedecuesta, al operar con un instrumento de ordenamiento desactualizado, no cuentan con incorporación explícita actualizada de los objetivos de conservación del sistema de parques metropolitanos en sus POT vigentes. Las fuentes disponibles indican que los objetivos de conservación se imponen sobre sus territorios por la fuerza legal de las determinantes metropolitanas como norma de superior jerarquía, aunque la ausencia de actos administrativos municipales actualizados que los incorporen literalmente en los instrumentos locales representa una limitación verificable en la trazabilidad del cumplimiento para estos dos municipios.

En el nivel de la agenda técnica institucional, el Informe de Gestión AMB del cuarto trimestre de 2023 documenta la modernización del sistema de conservación mediante la caracterización georreferenciada de las 41 unidades en ArcGIS, la expedición del Libro de Silvicultura Metropolitano para la preservación de especies nativas y la Guía Socio-Predial, y la estructuración de cuatro ejes estratégicos unificados del sistema —diseño, mantenimiento, caracterización y gestión—, confirmados en el Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2023 (pág. 18). Estos instrumentos técnicos acreditan que la definición de objetivos de conservación avanzó durante el período evaluado más allá de la enunciación normativa, alcanzando un nivel de caracterización científica y geoespacial que fundamenta la calificación del indicador en semáforo verde.

El resultado del indicador evidencia que la definición de objetivos de conservación en el sistema de parques metropolitanos fue un proceso sostenido durante la totalidad de la década evaluada, con un punto de maduración técnica documentado en el tramo final del período. No obstante, las fuentes disponibles no permiten verificar de manera exhaustiva en qué medida los objetivos de conservación de las 41 unidades están incorporados de forma explícita y actualizada en los instrumentos de planificación de los cuatro municipios, particularmente en Floridablanca y Piedecuesta. Este aspecto queda identificado como elemento a desarrollar en el capítulo de recomendaciones para la planeación del siguiente PIDM.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M10(a): N.º de parques metropolitanos con objetivos de conservación definidos en los POT a 2026; meta: 32 unidades. AMB, 2015.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014. Artículos 89 a 94: estructura ecológica principal, suelos de protección y Escarpa Occidental con objetivos de preservación biológica; Artículo 175º: adopción de macroparques regionales del AMB con objetivos de conservación (Río Surata, La Iglesia, Mojarras). Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Municipio de Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010. Artículo 432º (Sistema de ecoparques): objetivos de protección de coberturas vegetales locales; Artículo 433º (Parques ecológicos metropolitanos): delimitación y directrices de conservación del AMB para los macro-corredores del Río de Oro y el Río Frio. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 26. Registro del inventario consolidado de 41 parques metropolitanos declarados con objetivos de conservación que abarcan 4.409 hectáreas protegidas. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Confirmación del macro-sistema ambiental consolidado de 41 parques metropolitanos; subprograma formalizado en la Línea de Acción institucional. AMB, 2022.
- Informe de Gestión AMB — Cuarto Trimestre 2023, Metas 22 a 30. Caracterización georreferenciada de las unidades en ArcGIS; expedición del Libro de Silvicultura Metropolitano y la Guía Socio-Predial; estructuración de los cuatro ejes estratégicos del sistema: diseño, mantenimiento, caracterización y gestión. AMB, 2023.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023, pág. 18. Confirmación de los cuatro ejes estratégicos unificados del sistema de parques metropolitanos con objetivos de conservación. AMB, 2023.
- Libro de Silvicultura Metropolitano. Acciones de preservación de especies nativas en el sistema de parques metropolitanos; acreditación de los objetivos de conservación biológica. Subdirección de Planeación, AMB.

5.4.4 P2-M10 (b). N.º de parques metropolitanos con objetivos de conservación reservados en los POT a 2026.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB avanzó en la reserva física del suelo destinado al sistema de parques metropolitanos con objetivos de conservación, acreditando mecanismos activos de gestión predial que operaron de manera complementaria a los instrumentos de ordenamiento territorial de los cuatro municipios. El indicador P2-M10(b) obtiene una calificación cuantitativa equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**, y según lo documentado en las matrices de seguimiento de la Subdirección de Planeación del AMB registradas en las rendiciones de cuentas del período evaluado.

Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB acreditó mecanismos activos de gestión predial orientados a garantizar la reserva física del suelo destinado al sistema de parques metropolitanos con objetivos de conservación. El cumplimiento se sustenta en tres evidencias principales: la incorporación normativa explícita de reservas de suelo de conservación en los POT de Bucaramanga

—Acuerdo Municipal 011 de 2014, Artículo 175°— y de Girón —Acuerdo Municipal 100 de 2010, artículos 432° y 433°—; la identificación predial de las cesiones tipo C en las 41 unidades de parques declarados documentada en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 73); y la compensación de 13.222 m² de suelo útil por parte de trece proyectos urbanísticos privados a favor del AMB, registrada en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 75).

La meta de 32 parques metropolitanos con objetivos de conservación reservados en los POT municipales se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y evalúa específicamente la dimensión predial del proceso: que el suelo correspondiente a cada unidad del sistema de parques metropolitanos quede reservado formalmente en los instrumentos de planificación territorial de los municipios, garantizando que ningún uso privado o urbanístico pueda ocupar las áreas destinadas a la conservación. Esta dimensión es complementaria a la del subindicador (a) y representa el paso operativo que convierte los objetivos de conservación en reservas de suelo jurídicamente exigibles frente a los curadores urbanos y las secretarías de planeación municipales.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita a través de la verificación de los mecanismos de reserva predial documentados en las fuentes institucionales disponibles, cruzada con el estado normativo de los instrumentos de ordenamiento territorial de los cuatro municipios.

En el nivel de incorporación normativa, Bucaramanga y Girón acreditan la reserva del suelo de conservación en sus instrumentos vigentes. El POT de Bucaramanga, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 011 de 2014, blinda jurídicamente los suelos de protección de taludes y la Escarpa Occidental como suelo no urbanizable, e incorpora en su Artículo 175° la reserva de los macroparques regionales del AMB dentro de la estructura de usos del suelo del municipio. El POT de Girón, adoptado mediante el Acuerdo Municipal 100 de 2010, reserva en sus artículos 432° y 433° las áreas de ecoparques y parques ecológicos metropolitanos, blindando las franjas de los macro-corredores del Río de Oro y el Río Frío frente a usos incompatibles. Floridablanca y Piedecuesta, al operar con instrumentos desactualizados, no cuentan con reservas explícitas y actualizadas de las unidades del sistema de parques metropolitanos en sus POT vigentes. Para estos municipios, la reserva física del suelo ha operado durante el período evaluado a través de mecanismos complementarios documentados en las fuentes institucionales del AMB, tal como se describe a continuación.

En el nivel de la gestión predial activa, la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 73) registra la identificación predial de las cesiones tipo C en las 41 unidades de parques declarados como estrategia principal de gestión para amarrar la reserva física del suelo en los registros catastrales locales, acreditando que el AMB operó de manera directa sobre el catastro para garantizar la trazabilidad predial de las áreas de conservación. La Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 75) documenta que trece proyectos urbanísticos privados compensaron 13.222 m² de suelo útil a favor del AMB bajo el amparo de los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011, traduciendo las reservas del sistema de parques en franjas físicas de espacio público ambiental efectivamente incorporadas al patrimonio territorial de la región. Estos mecanismos acreditan que, aun en los municipios con instrumentos de ordenamiento desactualizados, el AMB dispuso de herramientas operativas para avanzar en la reserva física del suelo de conservación durante el período evaluado.

El resultado del indicador evidencia que la reserva del suelo de los parques metropolitanos fue garantizada durante el período evaluado mediante una combinación de incorporación normativa explícita en los POT de Bucaramanga y Girón, y de mecanismos de gestión predial directa del AMB en los cuatro municipios. No obstante, las fuentes disponibles no permiten establecer con precisión qué proporción de las 41 unidades del sistema cuenta con reserva formal en los instrumentos de planificación de cada municipio, ni en qué medida los mecanismos de compensación y cesión son

suficientes para garantizar la integridad predial de las áreas de conservación ante la presión urbanística en los municipios con POT desactualizados.

Documentos de evidencia identificados.

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M10(b): N.º de parques metropolitanos con objetivos de conservación reservados en los POT a 2026; meta: 32 unidades. AMB, 2015.
- Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011. Marco normativo de compensaciones urbanísticas para la reserva física de suelo ambiental metropolitano. AMB, 2000/2011.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014. Artículos 89 a 94: blindaje jurídico de suelos de protección y Escarpa Occidental como suelo no urbanizable; Artículo 175º: reserva de macroparques regionales del AMB en la estructura de usos del suelo. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Municipio de Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010. Artículo 432º (Sistema de ecoparques): reserva de áreas de protección de coberturas vegetales locales; Artículo 433º (Parques ecológicos metropolitanos): reserva de las franjas de los macro-corredores del Río de Oro y el Río Frío frente a usos incompatibles. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 26. Registro del inventario consolidado de 41 parques metropolitanos declarados que abarcan 4.409 hectáreas protegidas; acreditación del sistema de reservas del suelo ambiental metropolitano. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Confirmación del macro-sistema ambiental consolidado de 41 parques metropolitanos con planes de construcción, diseño y vigilancia vigentes. AMB, 2022.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 73. Identificación predial de cesiones tipo C en las 41 unidades de parques declarados como estrategia de gestión predial para la reserva física del suelo en los registros catastrales locales. AMB, 2024.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 75. Compensaciones urbanísticas: 13 proyectos privados aportaron 13.222 m² de suelo útil para espacio público ambiental bajo el amparo de los Acuerdos Metropolitanos 021 de 2000 y 013 de 2011. AMB, 2024.
- Extracto cartográfico oficial del Sistema de Parques Metropolitanos en ArcGIS — inventario georreferenciado de las 41 unidades protegidas con delimitación de sus reservas de suelo y hectáreas. Subdirección de Planeación, AMB.
- Certificación de la Subdirección de Planeación del AMB sobre el estado de las reservas prediales formalizadas en los instrumentos de ordenamiento territorial de los cuatro municipios para las 41 unidades del sistema de parques metropolitanos. AMB. (Pendiente)

5.4.5 P2-M11(a). N.º de áreas funcionales de interés metropolitano definidas en el POT a 2026.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), dos de los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga —Bucaramanga y Girón— cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial vigentes que incorporan la definición de áreas funcionales de interés metropolitano en articulación con las directrices del AMB. Floridablanca y Piedecuesta no acreditan definición explícita en sus instrumentos vigentes al corte del período evaluado. El indicador P2-M11(a) obtiene una calificación cuantitativa de 2 sobre 4, equivalente a semáforo **amarillo**

(cumplimiento parcial), conforme al estado normativo verificable de los instrumentos de planificación territorial de cada municipio, triangulado con las respuestas a derechos de petición recibidas y la agenda técnica de gobernanza documentada en las rendiciones de cuentas del AMB.

La meta de 4 municipios con áreas funcionales de interés metropolitano definidas en sus POT se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026" y estableció como mandato la identificación y reserva de áreas para equipamientos comunitarios y nuevos desarrollos funcionales de interés metropolitano. La línea de base reconocía que se contaba con directrices y que en el PEMOT se identificaban las áreas a reservar que los municipios debían incorporar en sus instrumentos locales.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante la revisión documental de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en cada municipio, triangulada con las respuestas a derechos de petición y con la agenda técnica de gobernanza documentada en las rendiciones de cuentas del AMB durante el período evaluado.

Bucaramanga acredita la definición de áreas funcionales metropolitanas en su instrumento vigente. El POT adoptado mediante el Acuerdo Municipal 011 de 2014 incorpora en su Artículo 16º —Capítulo 3: Modelo Territorial, Escala Metropolitana— la delimitación y caracterización de diecisiete (17) áreas funcionales, consolidando nuevas centralidades en el Valle del Río Frío, Valle de Menzulí, Valle de Guatiguara y la Mesa de Ruitoque, en articulación con las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial del AMB. La respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 (Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026) precisa que las determinantes derivadas del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023 no están integradas en el articulado vigente por desfase temporal, y que su incorporación se adelantará en la Modificación Excepcional de Norma Urbanística actualmente en curso, para la cual se realizaron dos mesas de asistencia técnica con el AMB durante 2025 —3 y 17 de octubre—. Esta respuesta, emitida por dependencia competente, es consistente con el texto del POT y aporta un matiz importante: la definición de las 17 áreas funcionales del modelo original sí está verificable en el instrumento vigente, aunque las actualizaciones derivadas del Acuerdo 002 de 2023 permanecen pendientes de formalización.

Girón acredita incorporación verificable en su instrumento vigente. El POT adoptado mediante el Acuerdo Municipal 100 de 2010 define en su Artículo 56º los corredores logísticos y áreas funcionales de interés regional, incluyendo el sector Chimitá. La respuesta al derecho de petición correspondiente provino de la Secretaría de Seguridad y Familia —radicado SACv2: 50332, 10 de junio de 2026—, dependencia sin competencia en ordenamiento territorial, por lo que no aportó información sustantiva sobre este indicador. En aplicación del criterio metodológico adoptado para los derechos de petición del Componente 1, esta respuesta se registra como limitación de verificación y no modifica la calificación sustentada en la revisión directa del texto del instrumento municipal.

Floridablanca no acredita definición ni integración explícita de áreas funcionales metropolitanas en su instrumento vigente. La Secretaría de Planeación de Floridablanca informa que el municipio implementa transitoriamente el POT de primera generación —Decreto 068 de 2016— ante la imposibilidad técnica de aplicar el POT de segunda generación adoptado mediante el Acuerdo Municipal 035 de 2018, cuyo marco jurídico se encuentra en litigio ante el Tribunal Administrativo de Santander, con recurso de apelación pendiente de resolución desde la Sentencia del Juzgado 9º Administrativo del 13 de enero de 2026. La respuesta precisa que no es posible incorporar los determinantes metropolitanos del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023 ni las determinantes del PIDM 2016–2026 mientras el Tribunal no resuelva dicho recurso. Sin embargo, la misma respuesta adjunta la Resolución AMB 000840 de 2017 y el Acuerdo Metropolitano 020 de 2017 como

instrumentos de concertación del POT2G con el AMB, lo que acredita que el proceso de formulación del POT de segunda generación sí incorporó las determinantes metropolitanas y fue formalmente concertado con el AMB antes de su adopción. La situación de Floridablanca evidencia por tanto que la no incorporación de las determinantes metropolitanas en el instrumento vigente no obedece a ausencia de gestión institucional sino a un bloqueo jurídico externo que impide la aplicación del instrumento que sí las contenía.

Piedecuesta no acredita definición de áreas funcionales de interés metropolitano en su instrumento vigente. La Oficina Asesora de Planeación, en respuesta oficial OAP 1160-026 (12 de mayo de 2026), emitida por dependencia competente, certifica que el instrumento vigente es el PBOT del Acuerdo Municipal 028 de 2003 con ajustes excepcionales hasta 2020, y no reporta la definición ni integración de áreas funcionales metropolitanas en su articulado, ni la existencia de un proceso en curso para incorporar las determinantes del PIDM o del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023. Esta respuesta, consistente con el estado normativo conocido del instrumento, refuerza la calificación para este municipio.

El resultado del indicador evidencia que la definición de áreas funcionales metropolitanas en los instrumentos de planificación municipal avanzó de manera diferenciada durante el período evaluado. La gobernanza técnica del AMB —documentada en las rendiciones de cuentas de 2020, 2021, 2022 y 2024— acredita un proceso sostenido de revisión, concertación y armonización de las directrices de áreas funcionales con los municipios, que sin embargo no se tradujo en la actualización formal de los instrumentos de los cuatro municipios al corte del período evaluado. Las implicaciones de esta asimetría para la operatividad de las áreas funcionales metropolitanas en el territorio quedan identificadas como elemento a desarrollar en el capítulo de recomendaciones para la planeación del siguiente PIDM.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M11(a): N.º de áreas funcionales de interés metropolitano definidas en el POT a 2026; meta: 4 municipios. AMB, 2015
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, Artículo 16º (Escala Metropolitana). Delimitación y caracterización de las 17 áreas funcionales metropolitanas; centralidades en Valle del Río Frío, Valle de Menzulí, Valle de Guatiguara y Mesa de Ruitoque. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014. ht
- Respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Estado del POT vigente; proceso de Modificación Excepcional de Norma Urbanística; mesas de asistencia técnica con el AMB del 3 y 17 de octubre de 2025; incorporación prevista del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023.
- POT Municipio de Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, Artículo 56º. Definición de corredores logísticos y áreas funcionales de interés regional, sector Chimitá. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- Respuesta al derecho de petición radicado SACv2: 50332 — Secretaría de Seguridad y Familia de Girón, 10 de junio de 2026. Sin información sustantiva por ausencia de competencia de la dependencia respondente. Registrada como limitación de verificación.
- Respuesta oficial OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Certificación del PBOT Acuerdo 028 de 2003 como instrumento vigente; ausencia de definición de áreas funcionales metropolitanas y de proceso en curso para su incorporación.

- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 15. Ocho mesas de trabajo con gremios económicos y municipios para la definición de macroproyectos y reservas de equipamientos por área funcional. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 30. Revisión de las áreas funcionales definidas en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial; identificación técnica de usos permitidos, densidades e índices de edificabilidad. AMB, 2021.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Institucionalización del subprograma de Concertación y Adopción PEMOT y Directrices de Ordenamiento Territorial. AMB, 2022.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, págs. 77–78. Diagnóstico del PEMOT 2024: armonización de los planes de ordenamiento de las cuatro alcaldías frente al enfoque de áreas funcionales. AMB, 2024.
- Extracto cartográfico oficial de las 17 áreas funcionales del AMB en ArcGIS. Subdirección de Planeación, AMB. [Pendiente de obtención mediante derecho de petición]
- Respuesta al derecho de petición — Secretaría de Planeación de Floridablanca. Estado jurídico del POT2G (Acuerdo 035 de 2018); aplicación transitoria del Decreto 068 de 2016; imposibilidad de incorporar determinantes metropolitanas mientras se resuelve el litigio ante el Tribunal Administrativo de Santander; recurso de apelación pendiente desde Sentencia del Juzgado 9° Administrativo del 13 de enero de 2026.
- Resolución AMB 000840 de 2017. Concertación del POT de segunda generación de Floridablanca con el AMB. AMB, 2017. (Adjunta a la respuesta al derecho de petición)
- Acuerdo Metropolitano N.º 020 de 2017. Instrumento de concertación metropolitana del POT2G de Floridablanca. AMB, 2017. (Adjunto a la respuesta al derecho de petición)

5.4.6 P2-M11(b). N.º de áreas funcionales de interés metropolitano integradas en los POT a 2026.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), dos de los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga —Bucaramanga y Girón— acreditan la integración de áreas funcionales de interés metropolitano en sus instrumentos de ordenamiento territorial vigentes. Floridablanca y Piedecuesta no acreditan integración explícita en sus instrumentos vigentes al corte del período evaluado. El indicador P2-M11(b) obtiene una calificación cuantitativa de 2 sobre 4, equivalente a semáforo amarillo (avance parcial), conforme al estado normativo verificable de los instrumentos de planificación territorial de cada municipio, triangulado con las respuestas a derechos de petición recibidas y la agenda técnica de gobernanza documentada en las rendiciones de cuentas del AMB.

La meta de 4 municipios con áreas funcionales de interés metropolitano integradas en sus POT evalúa la dimensión operativa del proceso: que las áreas funcionales queden efectivamente articuladas en los instrumentos de planificación territorial de cada municipio de manera que orienten las decisiones de licenciamiento, reserva de suelo y localización de equipamientos. Esta dimensión es complementaria a la del subindicador (a) y representa el paso que convierte la definición técnica de las áreas funcionales en mandatos normativos operativos para las secretarías de planeación y los curadores urbanos municipales.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante la revisión documental de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en cada municipio, triangulada

con las respuestas a derechos de petición y con la agenda técnica de gobernanza documentada en las rendiciones de cuentas del AMB durante el período evaluado.

Bucaramanga acredita integración verificable en su instrumento vigente con proceso de actualización en curso. El Artículo 16° del POT de 2014 integra las 17 áreas funcionales metropolitanas en el modelo territorial del municipio. La respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 precisa que la integración de las determinantes del Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023 se adelantará en la Modificación Excepcional de Norma Urbanística en curso, proceso que contó con concertación metropolitana mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 001 del 23 de junio de 2023 y con dos mesas de asistencia técnica con el AMB en octubre de 2025. Este proceso acredita trabajo conjunto formal y sostenido entre la Alcaldía y el AMB orientado a la integración de las determinantes metropolitanas actualizadas en el instrumento local.

Girón acredita integración en su instrumento vigente a través del Artículo 56° del POT de 2010, que integra los corredores logísticos y áreas funcionales de interés regional, y de los artículos 628° y 629°, que incorporan los macroproyectos y equipamientos a cargo del AMB. La respuesta al derecho de petición no aportó información sustantiva por haber sido atendida por una dependencia sin competencia en ordenamiento territorial, lo que se registra como limitación de verificación sin modificar la calificación sustentada en el texto del instrumento.

Floridablanca no acredita integración de áreas funcionales metropolitanas en su instrumento vigente por las razones documentadas en el análisis del subindicador (a). La Secretaría de Planeación informa que el municipio implementa transitoriamente el POT de primera generación —Decreto 068 de 2016— ante la imposibilidad técnica de aplicar el POT de segunda generación, cuyo marco jurídico se encuentra en litigio ante el Tribunal Administrativo de Santander con recurso de apelación pendiente desde la Sentencia del Juzgado 9° Administrativo del 13 de enero de 2026. No obstante, la respuesta adjunta la Resolución AMB 000840 de 2017 y el Acuerdo Metropolitano 020 de 2017 como instrumentos de concertación del POT2G con el AMB, acreditando que dicho instrumento sí incorporó las determinantes metropolitanas y fue formalmente concertado antes de su adopción. La situación de Floridablanca evidencia que la ausencia de integración en el instrumento vigente obedece a un bloqueo jurídico externo y no a ausencia de gestión institucional.

Piedecuesta no acredita integración de áreas funcionales de interés metropolitano en su instrumento vigente. La respuesta oficial OAP 1160-026 de la Oficina Asesora de Planeación (12 de mayo de 2026), emitida por dependencia competente, confirma la vigencia del PBOT de 2003 y la ausencia de un proceso en curso para incorporar las determinantes metropolitanas vigentes, lo que es consistente con el estado normativo conocido del instrumento.

En el nivel de la gestión técnica institucional, la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 (págs. 77–78) documenta que el Diagnóstico del PEMOT 2024 incluyó como eje central la armonización de los planes de ordenamiento de las cuatro alcaldías frente al enfoque de áreas funcionales, acreditando que el proceso de integración continuó activo hasta el tramo final del período evaluado. La Rendición de Cuentas AMB 2021 (pág. 30) registra la revisión técnica de las áreas funcionales con identificación de usos, densidades e índices de edificabilidad por nodo metropolitano. La Rendición de Cuentas AMB 2022 (pág. 9) documenta la institucionalización del subprograma de Concertación y Adopción del PEMOT como mecanismo formal de integración de las directrices metropolitanas en los planes de ordenamiento municipales. La Rendición de Cuentas AMB 2020 (pág. 15) registra la ejecución de ocho mesas de trabajo con gremios económicos y municipios para la integración de macroproyectos y reservas de equipamientos por área funcional.

El resultado del indicador evidencia que la integración de las áreas funcionales de interés metropolitano en los instrumentos de planificación municipal avanzó de manera diferenciada durante el período evaluado, con incorporación normativa explícita verificable en Bucaramanga y Girón, un proceso técnicamente logrado, pero jurídicamente bloqueado en Floridablanca, y ausencia de proceso activo en Piedecuesta. La agenda técnica sostenida del AMB durante la década acredita un esfuerzo real de integración que no pudo traducirse en actualizaciones formales de todos los instrumentos municipales al corte del período evaluado. Las implicaciones de esta asimetría para la operatividad de las áreas funcionales en el territorio quedan identificadas como elemento a desarrollar en el capítulo de recomendaciones para la planeación del siguiente PIDM.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M11(b): N.º de áreas funcionales de interés metropolitano integradas en los POT a 2026; meta: 4 municipios. AMB, 2015.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014, Artículo 16º; artículos 628º y 629º. Integración del modelo de 17 áreas funcionales metropolitanas y macroproyectos metropolitanos en el componente general del POT. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- Respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Proceso de Modificación Excepcional de Norma Urbanística; concertación metropolitana mediante Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023; mesas de asistencia técnica con el AMB del 3 y 17 de octubre de 2025.
- Acuerdo Metropolitano N.º 001 del 23 de junio de 2023. Concertación metropolitana del proceso de revisión del POT de Bucaramanga 2021–2023. AMB, 2023.
- POT Municipio de Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010, Artículo 56º; artículos 628º y 629º. Integración de corredores logísticos, áreas funcionales de interés regional y macroproyectos metropolitanos. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- Respuesta al derecho de petición radicado SACv2: 50332 — Secretaría de Seguridad y Familia de Girón, 10 de junio de 2026. Sin información sustantiva por ausencia de competencia de la dependencia respondente. Registrada como limitación de verificación.
- Respuesta al derecho de petición — Secretaría de Planeación de Floridablanca. Estado jurídico del POT2G (Acuerdo 035 de 2018); aplicación transitoria del Decreto 068 de 2016; imposibilidad de incorporar determinantes metropolitanas mientras se resuelve el litigio ante el Tribunal Administrativo de Santander; recurso de apelación pendiente desde Sentencia del Juzgado 9º Administrativo del 13 de enero de 2026.
- Resolución AMB 000840 de 2017. Concertación del POT de segunda generación de Floridablanca con el AMB. AMB, 2017. [Adjunta a la respuesta al derecho de petición de Floridablanca]
- Acuerdo Metropolitano N.º 020 de 2017. Instrumento de concertación metropolitana del POT2G de Floridablanca. AMB, 2017. [Adjunto a la respuesta al derecho de petición de Floridablanca]
- Respuesta oficial OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Certificación del PBOT Acuerdo 028 de 2003 como instrumento vigente; ausencia de integración de áreas funcionales metropolitanas y de proceso en curso para su incorporación.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 15. Ocho mesas de trabajo con gremios económicos y municipios para la integración de macroproyectos y reservas de equipamientos por área funcional. AMB, 2020.

- Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 30. Revisión técnica de las áreas funcionales; identificación de usos permitidos, densidades e índices de edificabilidad por nodo metropolitano. AMB, 2021.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Institucionalización del subprograma de Concertación y Adopción PEMOT y Directrices de Ordenamiento Territorial. AMB, 2022.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, págs. 77–78. Diagnóstico del PEMOT 2024: armonización de los planes de ordenamiento de las cuatro alcaldías frente al enfoque de áreas funcionales. AMB, 2024.

5.4.7 P2-M12. N.º de sistemas de indicadores del PEMOT y del Expediente Metropolitano definidos y en operación a 2026.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB avanzó en la estructuración de un sistema de indicadores territoriales articulado en torno al Centro de Estudios Territoriales (CET) y al Observatorio Metropolitano (CEPAMB), acumulando capacidades técnicas y cartográficas de alta sofisticación. Sin embargo, al corte del período evaluado, las respuestas a derechos de petición recibidas en mayo y junio de 2026 acreditan que ninguno de los cuatro municipios interactúa con un sistema de indicadores metropolitano en operación efectiva, y que el portal interactivo del Observatorio Metropolitano dejó de estar disponible públicamente antes del cierre del PIDM. En consecuencia, el indicador P2-M12 obtiene una calificación de 0, equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**, al no verificarse la condición de operación activa, interactiva y accesible del sistema exigida por la meta.

La meta de 1 sistema de indicadores del PEMOT y del Expediente Metropolitano definido y en operación se sustenta en el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, que adoptó el PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026" y estableció como objetivo el diseño de un andamiaje técnico que permitiera medir de manera unificada el impacto del PEMOT y el avance del Expediente Metropolitano. La meta tiene estructura binaria —existe o no existe el sistema en operación— y su verificación exige no solo que el sistema haya sido diseñado, sino que esté activo, sea accesible y opere como canal efectivo de intercambio de información entre el AMB, los municipios y la ciudadanía durante el período evaluado.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 con la evidencia documental disponible, que revela una brecha entre la capacidad técnica interna del AMB y la operación efectiva del sistema como plataforma interactiva de datos territoriales.

En el nivel de construcción técnica institucional, el AMB acumuló durante el período evaluado capacidades relevantes que constituyen los antecedentes del sistema. La Rendición de Cuentas AMB 2020 (pág. 17) documenta la consolidación del Eje 1 del Observatorio Metropolitano —CEPAMB, Dimensión Entorno—, que definió un catálogo de indicadores para la gestión de residuos sólidos, el aire y el ruido. El Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2023 (pág. 22) documenta la institucionalización del Centro de Estudios Territoriales (CET), que centraliza los datos del Catastro Multipropósito desde 2020 y las capas geoespaciales en ArcGIS.

Estos desarrollos acreditan que el AMB estructuró una base técnica robusta para la operación del sistema, pero su uso ha quedado restringido al ámbito interno de la entidad sin traducirse en una plataforma pública interactiva en operación continua al corte del período evaluado.

En el nivel de la apropiación municipal, las respuestas a derechos de petición certifican que ninguna de las cuatro alcaldías interactúa activamente con un sistema de indicadores metropolitano en operación. Bucaramanga, en la respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 (9 de junio de 2026), reporta avances en fase de estudios técnicos preliminares a través de dos mesas de asistencia técnica con el AMB en octubre de 2025 para la Modificación Excepcional del POT, pero no acredita articulación con un sistema de indicadores vivo e integrado. Floridablanca, en su respuesta al derecho de petición, documenta el bloqueo normativo derivado del litigio judicial sobre su POT2G y señala el Decreto Nacional 0381 del 7 de abril de 2026 como futura hoja de ruta para la coordinación de información, reconociendo implícitamente que no opera bajo ningún sistema de indicadores del AMB en la actualidad. Piedecuesta, en la respuesta oficial OAP 1160-026 (12 de mayo de 2026), certifica que su instrumento vigente carece de cualquier referencia al PEMOT, al Expediente Metropolitano o a un sistema metropolitano de indicadores, evidenciando una desconexión total con el sistema. Girón no aportó respuesta sustantiva de la dependencia competente en ordenamiento territorial, registrándose como limitación de verificación.

El resultado del indicador evidencia que el AMB logró construir la infraestructura técnica y analítica necesaria para operar un sistema de indicadores territoriales, pero no consolidó durante el período evaluado las condiciones de operación continua, acceso público y flujo interinstitucional de datos que la meta exige. La capacidad técnica instalada en el CET y el CEPAMB representa un activo institucional real que no debe invisibilizarse, pero su confinamiento al uso interno de la entidad sin plataforma interactiva activa ni apropiación municipal verificable determina la calificación en rojo. Las condiciones necesarias para revertir este resultado en el siguiente ciclo de planeación quedan identificadas como elemento prioritario a desarrollar en el capítulo de recomendaciones.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M12: N.º de sistemas de indicadores del PEMOT y del Expediente Metropolitano definidos y en operación a 2026; meta: 1 sistema. AMB, 2015.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 17. Consolidación del Eje 1 del Observatorio Metropolitano CEPAMB (Dimensión Entorno): catálogo de indicadores para la gestión de residuos sólidos, aire y ruido. AMB, 2020.
- Informe de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas AMB 2023, pág. 22. Institucionalización del Centro de Estudios Territoriales (CET); centralización de datos del Catastro Multipropósito desde 2020 y capas geoespaciales en ArcGIS. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Estado del sistema de indicadores territoriales del AMB al cierre del período evaluado. AMB, 2024.
- Respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Mesas de asistencia técnica con el AMB del 3 y 17 de octubre de 2025; articulación en fase de estudios preliminares sin sistema de indicadores integrado activo.
- Respuesta al derecho de petición — Secretaría de Planeación de Floridablanca. Bloqueo normativo del POT2G; aplicación transitoria del Decreto 068 de 2016; referencia al Decreto Nacional 0381 del 7 de abril de 2026 como futura hoja de ruta para la coordinación de información metropolitana.

- Decreto Nacional 0381 del 7 de abril de 2026. Reglamentación de la gestión de información y coordinación interinstitucional de las determinantes metropolitanas. Gobierno Nacional, 2026.
- Respuesta oficial OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Ausencia de articulación con el PEMOT, el Expediente Metropolitano o sistema metropolitano de indicadores en el instrumento vigente.
- Respuesta al derecho de petición radicado SACv2: 50332 — Secretaría de Seguridad y Familia de Girón, 10 de junio de 2026. Sin información sustantiva por ausencia de competencia de la dependencia respondente. Registrada como limitación de verificación.
- Acuerdo Metropolitano N.º 020 de 2017. Instrumento de concertación metropolitana del POT2G de Floridablanca; fijación de contenidos técnicos para las variables del suelo. AMB, 2017.
- Acuerdo Metropolitano N.º 002 de 2023. Depuración normativa de hechos metropolitanos; marco técnico para la actualización del sistema de indicadores. AMB, 2023.

5.4.8 P2-M13. N.º de políticas públicas de vivienda metropolitana adoptadas mediante acuerdo metropolitano a 2026.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB no adoptó mediante acuerdo metropolitano autónomo una política pública de vivienda metropolitana independiente. Si bien el Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 incorporó la vivienda metropolitana como componente de sus directrices, y la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 documenta la activación del Comité Metropolitano de Vivienda y Hábitat y mesas de articulación con el sector constructor, ninguno de estos instrumentos ni instancias constituye un acuerdo metropolitano autónomo que dé nacimiento a una política pública independiente en los términos exigidos por el indicador. La respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 de la Secretaría de Planeación de Bucaramanga (9 de junio de 2026) confirma la ausencia de un acuerdo metropolitano autónomo de vivienda contemporáneo. Para mantener una perfecta coherencia interna con el indicador de línea, el cual se validó en Verde bajo el bloque de legalidad del Acuerdo Metropolitano N.º 003 de 2015 (que declaró al PIDM y al sector de vivienda como Hechos Metropolitanos de origen) y la activación del Comité Metropolitano de Vivienda y Hábitat y mesas de articulación con el sector constructor [RC Consolidado 2024, p. 77]. La evaluación constata que, si bien la meta cuantitativa estricta no se consolidó ante la falta de la sanción de un Acuerdo independiente en el período, la entidad demuestra gestión activa en la vigencia 2026 mediante la formulación material del Borrador y Documento Técnico de Soporte de la Política Pública de Vivienda Metropolitana. Se unifica el criterio en avance parcial, reconociéndose el esfuerzo de planeación institucional y el andamiaje conceptual y legal de origen ya que se encuentra plenamente estructurado en los archivos de la entidad. En consecuencia, el indicador P2-M13 obtiene una calificación de 0,5, equivalente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

La meta de 1 política pública de vivienda metropolitana adoptada mediante acuerdo metropolitano resulta de la reformulación operada por el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023, que sustituyó el indicador original de 2015 (que medía el porcentaje de viviendas reubicadas o consolidadas respecto al total en alto riesgo) por la adopción formal de una política pública de vivienda a escala metropolitana mediante acuerdo metropolitano. El indicador es taxativo en cuanto al instrumento requerido: el cumplimiento exige un acto administrativo autónomo sancionado por la Junta

Metropolitana, condición que no se verifica en las fuentes disponibles al corte del período evaluado. Las razones técnicas que motivaron esta reformulación no están documentadas en las fuentes disponibles.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se acredita mediante la ausencia verificada de un acuerdo metropolitano autónomo de política pública de vivienda en las fuentes documentales consultadas, triangulada con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

La Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 documenta acciones institucionales relevantes en materia habitacional que no alcanzan el umbral normativo exigido por el indicador pero que acreditan gestión técnica durante el período evaluado: la activación y funcionamiento del Comité Metropolitano de Vivienda y Hábitat con mesas técnicas para el seguimiento a los cupos de reubicación familiar en zonas de riesgo, y la consolidación de la base de datos de oferta de vivienda de interés social y prioritario de la subregión en articulación con Camacol y el Catastro Multipropósito. Estas acciones se registran como gobernanza operativa en materia habitacional, sin que constituyan el acto administrativo requerido por la meta.

En el nivel de apropiación municipal, los instrumentos de planificación de Bucaramanga y Girón incorporan disposiciones de vivienda articuladas con las directrices metropolitanas del PIDM. El POT de Bucaramanga, Acuerdo Municipal 011 de 2014, establece en sus artículos 210° y 219° las cuotas obligatorias de suelo para vivienda de interés prioritario y social. El POT de Girón, Acuerdo Municipal 100 de 2010, incorpora en su Artículo 163° la competencia del AMB en la planificación de vivienda de interés social y en su Artículo 164° adopta formalmente el Plan de Vivienda de Interés Social Metropolitano para la reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo. No obstante, estas disposiciones derivan del PIDM de 2015 y de los POT municipales, y no de un acuerdo metropolitano autónomo de política pública de vivienda adoptado durante el período evaluado. Floridablanca informa en su respuesta al derecho de petición que el PDM "Floridablanca en Orden 2024–2027" contempla programas de vivienda alineados al PIDM, condicionados por el bloqueo jurídico del POT2G. Piedecuesta no reporta articulación con las directrices habitacionales metropolitanas en su instrumento vigente.

El resultado del indicador evidencia que el AMB desarrolló durante el período evaluado una agenda técnica activa en materia habitacional, pero no la formalizó mediante el instrumento normativo específicamente exigido por la meta. La distinción entre gestión operativa y adopción formal mediante acuerdo metropolitano autónomo determina la calificación en rojo.

Por otra parte, las entrevistas con la Secretaría de Planeación de Bucaramanga refuerzan este hallazgo al subrayar que no se registran resultados de alto impacto territorial asociados a una política de vivienda común, pese a que el PIDM la contemplaba como meta. La funcionaria identifica como causas principales la falta de respaldo político y financiero sostenido de los alcaldes a la escala metropolitana de la propuesta, y la tensión entre esa escala y las demandas inmediatas de las comunidades locales. Este testimonio se complementa con la advertencia sobre el agotamiento del suelo urbanizable en Bucaramanga, que hace aún más crítica la ausencia de un instrumento metropolitano para orientar la expansión habitacional hacia la periferia en condiciones de legalidad y coordinación. El análisis confirma así que el incumplimiento del indicador no es solo un problema de trámite normativo, sino un síntoma de una falla de gobernanza que dejó sin respuesta una necesidad estructural del territorio a lo largo del período evaluado.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Definición del indicador P2-M13 e incorporación de la vivienda metropolitana como componente de las directrices del PIDM. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Reformulación del indicador P2-M13: sustitución del indicador original por la adopción de política pública de vivienda metropolitana mediante acuerdo metropolitano. AMB, 2023
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Activación del Comité Metropolitano de Vivienda y Hábitat; consolidación de base de datos de oferta VIS y VIP con Camacol y Catastro Multipropósito. AMB, 2024.
- Respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Confirmación de ausencia de acuerdo metropolitano autónomo de vivienda contemporáneo; disposiciones de vivienda vigentes en el POT de 2014.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal 011 de 2014. Artículo 7º: política de vivienda social y hábitat; Artículo 210º: cuota obligatoria del 20% de suelo para VIP; Artículo 219º: cuota obligatoria del 25% para VIS en renovación urbana. Concejo Municipal de Bucaramanga, 2014.
- POT Municipio de Girón — Acuerdo Municipal 100 de 2010. Artículo 163º: competencia del AMB en planificación de VIS y reubicación; Artículo 164º: adopción del Plan de Vivienda de Interés Social Metropolitano. Concejo Municipal de Girón, 2010.
- Respuesta al derecho de petición radicado SACv2: 50332 — Secretaría de Seguridad y Familia de Girón, 10 de junio de 2026. Sin información sustantiva por ausencia de competencia de la dependencia respondente. Registrada como limitación de verificación.
- Respuesta al derecho de petición — Secretaría de Planeación de Floridablanca. PDM "Floridablanca en Orden 2024–2027": programas de vivienda alineados al PIDM; condicionamiento por bloqueo jurídico del POT2G.
- Respuesta oficial OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Ausencia de articulación del instrumento vigente con las directrices habitacionales metropolitanas del AMB.
- Certificación formal de la Secretaría General del AMB sobre la existencia o inexistencia de proyectos de acuerdo metropolitano de política pública de vivienda ingresados a debate de la Junta Metropolitana durante el período 2016–2026. [Pendiente de obtención mediante derecho de petición]
- Acta de Junta Metropolitana asociada al Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Considerandos técnicos de la reformulación del indicador P2-M13. AMB, 2023. [Pendiente de obtención mediante derecho de petición]
- Memorias de gestión de la Subdirección de Planeación — RC Consolidada AMB 2024, capítulo de Vivienda y Hábitat. Actas del Comité Metropolitano de Vivienda y Hábitat. AMB, 2024.
- Borrador y Documento Técnico de Soporte de la Política Pública de Vivienda Metropolitana 2026.

5.5 Indicadores del Programa 3: Fortalecimiento del observatorio metropolitano.

5.5.1 P3-M14. N.º de reportes de actualización de datos del Observatorio Metropolitano elaborados por vigencia, según lineamientos del Centro de Estudios Territoriales.

Resultado: Dentro del período evaluado (2016–2026), el AMB no elaboró reportes de actualización de datos del Observatorio Metropolitano según lineamientos del Centro de Estudios Territoriales, en razón de un desfase cronológico verificable entre la vigencia de ambas instancias: el Observatorio Metropolitano cesó operaciones antes de 2023 por obsolescencia de su soporte tecnológico, mientras que el Centro de Estudios Territoriales (CET) fue constituido formalmente mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de junio de 2023, sin que existiera un período de coincidencia temporal en el que el CET pudiera emitir lineamientos para un Observatorio que ya no estaba en operación. El Informe de Gestión 2023 del AMB acredita adicionalmente que la implementación del CET carecía de ejecución física durante el período de transición, lo que confirma que la meta no pudo cumplirse en ninguna vigencia del período evaluado. En consecuencia, el indicador P3-M14 obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**, según lo acreditado en la Rendición de Cuentas Consolidada del AMB 2024 (pág. 73).

La meta de 1 reporte anual de actualización de datos del Observatorio Metropolitano según lineamientos del CET corresponde al indicador en su versión final contenida en el PIDM, adoptada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. El cumplimiento de esta meta requería la existencia simultánea y operativa de dos condiciones: un Observatorio Metropolitano activo como plataforma de publicación y difusión de datos, y un Centro de Estudios Territoriales con lineamientos establecidos y ejecución física en operación para orientar la actualización. La verificación documental disponible acredita que estas dos condiciones no coincidieron en ninguna vigencia del período evaluado.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se acredita mediante la verificación cronológica de las fuentes institucionales disponibles, complementada con el Informe de Gestión 2023 del AMB y triangulada con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

En el nivel institucional, las Rendiciones de Cuentas AMB 2019 y 2020 acreditan que el Observatorio Metropolitano operó durante el tramo inicial del período evaluado, alimentando bases históricas de variables urbanas indexadas a los informes anuales de gestión. El Informe de Gestión 2023 del AMB indica explícitamente que la implementación del CET carecía de ejecución física durante el período de transición, impidiendo la emisión de lineamientos aplicables al sistema anterior. La Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 (pág. 73) documenta que el CET elaboró el Diagnóstico del PEMOT 2024 como ejercicio analítico autónomo posterior al cese del Observatorio, lo que acredita capacidad técnica instalada pero no el cumplimiento del indicador en los términos específicos exigidos por la meta.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 refuerza el resultado. La Universidad Industrial de Santander, en su respuesta del 20 de mayo de 2026, certifica que no registra la adopción de programas orientados a la producción de conocimiento conjunto con el AMB y que no reporta haber recibido o generado lineamientos con el CET o el Observatorio, evidenciando que la academia opera de manera desarticulada respecto al sistema de datos metropolitano. Función Pública y el DNP, en sus respuestas del 20 de mayo y 8 de mayo de 2026 respectivamente, confirman que sus bases de datos territoriales actualizadas (incluyendo el GESPROY-SGR con

\$122.468.518.891 en 15 proyectos de regalías) están disponibles en sus micrositos nacionales, pero que el Observatorio Metropolitano o el CET no actúan como receptores o articuladores de esa información, acreditando la desvinculación entre el nivel nacional y la entidad metropolitana en materia de datos territoriales por esa vía. Las secretarías de planeación de Bucaramanga (radicado 1-S-SA-202604-00085688, 9 de junio de 2026), Floridablanca (22 de abril de 2026) y Piedecuesta (OAP 1160-026, 12 de mayo de 2026) coinciden en que no reportan la existencia de reportes de actualización correspondientes al indicador P3-M14, confirmando que el flujo de indicadores desde el AMB hacia los instrumentos locales no está operativo al corte del período evaluado.

No obstante el incumplimiento del indicador, las fuentes disponibles acreditan que el AMB desarrolló capacidades técnicas analíticas durante el período evaluado que constituyen el antecedente institucional para la operación futura del sistema: el Observatorio Metropolitano operó durante el tramo 2015–2022 produciendo variables urbanas documentadas en las rendiciones de cuentas, y el CET asumió desde 2023 la función analítica de procesamiento cartográfico y diagnóstico territorial, como lo acredita el Diagnóstico del PEMOT 2024 documentado en la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 (pág. 73). Estas acciones se registran como gobernanza técnica activa que no alcanzó el umbral formal del indicador pero que no debe invisibilizarse en la evaluación del período.

El resultado del indicador evidencia que la reformulación de la meta en 2023 no consideró el desfase cronológico entre el cese del Observatorio y la creación del CET, ni la ausencia de ejecución física del CET durante su período de transición, generando un indicador cuyo cumplimiento no era verificable con las condiciones institucionales existentes al momento de su adopción.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Marco general del Programa 3: Fortalecimiento de la Investigación, Ciencia, Tecnología e Innovación Territorial. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Constitución formal del Centro de Estudios Territoriales (CET) y reformulación del indicador P3-M14. AMB, junio de 2023.
- Rendición de Cuentas AMB 2019. Operación del Observatorio Metropolitano; bases históricas de variables urbanas. AMB, 2019.
- Rendición de Cuentas AMB 2020. Operación del Observatorio Metropolitano; indexación de variables urbanas a informes anuales de gestión. AMB, 2020.
- Informe de Gestión AMB 2023. Acreditación de la carencia de ejecución física del CET durante el período de transición; imposibilidad de emisión de lineamientos para el Observatorio. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 73. Estado del CET y del sistema de datos territoriales al cierre del período evaluado; Diagnóstico del PEMOT 2024 como ejercicio analítico autónomo del CET posterior al cese del Observatorio. AMB, 2024.
- Respuesta al derecho de petición — Universidad Industrial de Santander (UIS), 20 de mayo de 2026. Ausencia de programas de producción de conocimiento conjunto con el AMB; desarticulación de la academia respecto al CET y al Observatorio Metropolitano.
- Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026. Bases de datos territoriales disponibles en micrositio nacional; ausencia del Observatorio o el CET como receptores o articuladores de información nacional.
- Respuesta al derecho de petición — DNP, 8 de mayo de 2026. GESPROY-SGR con \$122.468.518.891 en 15 proyectos de regalías disponibles en micrositio nacional; desvinculación del nivel nacional respecto al Observatorio Metropolitano o el CET.

- Respuesta al derecho de petición radicado 1-S-SA-202604-00085688 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Ausencia de reportes de actualización del indicador P3-M14.
- Respuesta al derecho de petición — Secretaría de Planeación de Floridablanca, 22 de abril de 2026. Ausencia de reportes de actualización del indicador P3-M14.
- Respuesta oficial OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Ausencia de reportes de actualización del indicador P3-M14.
- Certificación formal del AMB sobre la fecha exacta de entrada en vigencia del Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 y la fecha de cese del portal del Observatorio Metropolitano. Dirección del AMB. [Pendiente de obtención mediante derecho de petición]
- Informe de Gestión 2023 del AMB, sección de la Subdirección de Planeación. Certificación de la carencia de ejecución física del CET en el periodo de transición. AMB, 2023. (Pendiente de obtención en versión completa)

5.5.2 P3-M15. N.º de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos realizados por vigencia.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas no acreditan la realización de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos en los términos establecidos por la meta. Las Rendiciones de Cuentas del AMB para el período, los Informes de Gestión disponibles y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 no registran la convocatoria, realización ni productos de ningún panel de expertos con ese objeto y formato específico. La meta de 2 paneles anuales no se acredita en ninguna vigencia del período evaluado. En consecuencia, el indicador obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**.

La meta ajustada establece la realización de 2 paneles de expertos anuales sobre asuntos relacionados con los hechos metropolitanos declarados o en proceso de declaratoria. Para la calificación amarillo se requería evidencia de al menos 1 panel por año; para la calificación verde, 2 paneles anuales de manera sostenida. Ninguna de estas condiciones se acredita en la documentación disponible.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se establece a partir de la ausencia de registro en las fuentes institucionales primarias consultadas, triangulada con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

Las Rendiciones de Cuentas del AMB y los Informes de Gestión del período no incluyen registro de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos como actividad programada ni ejecutada. Las secretarías de planeación de Bucaramanga (radicado 1-S-SA-202604-00085688, 9 de junio de 2026), Floridablanca (22 de abril de 2026) y Piedecuesta (OAP 1160-026, 12 de mayo de 2026) no reportan haber participado en paneles de expertos convocados por el AMB sobre hechos metropolitanos en ninguna vigencia del período.

No obstante, las fuentes disponibles sí acreditan actividades de gestión del AMB relacionadas con la temática metropolitana que, sin constituir paneles de expertos en los términos del indicador, evidencian gestión técnica activa durante el período: las mesas de asistencia técnica del POT de Bucaramanga (octubre 2025), las sesiones del Comité Metropolitano de Movilidad (enero 2025), el foro sectorial de turismo en Neomundo (noviembre 2023) y los convenios de investigación suscritos con la UDES. Estas actividades se registran como parte de la gobernanza técnica del período pero no alcanzan el umbral formal exigido por la meta.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Marco general del componente de Gobernabilidad; meta original del indicador de paneles de expertos. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Reformulación de la meta del indicador hacia los hechos metropolitanos declarados o en proceso de declaratoria. AMB, junio de 2023.
- Informe de Gestión AMB 2023. Ausencia de registro de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Ausencia de registro de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos en el período evaluado. AMB, 2024.
- Respuesta a derecho de petición — Universidad Industrial de Santander (UIS) — Vicerrectoría de Investigación y Extensión. Sección o contenido relevante frente a convenios, proyectos de investigación y extensión vinculados al territorio del AMB, sin política institucional específica ni evidencia directa del indicador P3-M15.
- Respuesta a derecho de petición — ESAP Territorial Santander. Sección o contenido relevante frente a acciones de capacitación para funcionarios del AMB, sin convenio formal con el AMB ni participación en paneles de expertos sobre hechos metropolitanos.
- Respuesta a derecho de petición — Universidad de Santander (UDES). Sección o contenido relevante frente a respuesta pendiente de incorporar.
- Respuesta a derecho de petición — CUEES (Consortio de Universidades del Eje Estratégico de Santander). Sección o contenido relevante frente a respuesta no identificada.
- Respuesta a derecho de petición — CRCI — Santander Competitivo. Sección o contenido relevante frente a no reporte de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos; propuesta de mesa técnica interdisciplinar.
- Respuesta a derecho de petición — Cámara de Comercio de Bucaramanga (CCB). Sección o contenido relevante frente a no reporte de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos; propuesta de mesa técnica conjunta con la CRCI.
- Respuesta a derecho de petición — Secretaría de Planeación — Alcaldía de Bucaramanga. Sección o contenido relevante frente a dos mesas de asistencia técnica con el AMB sobre determinantes metropolitanas en la modificación del POT, como evidencia parcial e indirecta.
- Respuesta a derecho de petición — Secretaría de Planeación — Alcaldía de Floridablanca. Sección o contenido relevante frente a ausencia de paneles de expertos; adjunta el Acuerdo Metropolitano 020 de 2017 como antecedente de concertación técnica.
- Respuesta a derecho de petición — Oficina Asesora de Planeación — Alcaldía de Piedecuesta. Sección o contenido relevante frente a descripción del PBOT vigente sin evidencia directa del indicador.
- Respuesta a derecho de petición — Secretaría de Planeación — Alcaldía de Girón. Sección o contenido relevante frente a ausencia de respuesta de Planeación; la respuesta recibida provino de otra dependencia sin competencia en el tema.

5.5.3 P3-M16. N.º de documentos técnicos generados por año para orientar la formulación y/o seguimiento de políticas públicas metropolitanas.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la generación sistemática de documentos técnicos por vigencia para orientar la formulación y/o seguimiento de políticas públicas metropolitanas, superando la meta anualizada de 1 documento por año establecida en la versión ajustada del indicador. Las Rendiciones de Cuentas del AMB para las vigencias 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, el Informe de Audiencia Pública RC 2023 y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 acreditan de manera consistente la producción de documentos técnicos de orientación territorial en cada vigencia verificada. En consecuencia, el indicador P3-M16 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 estableció como indicador el número de documentos técnicos generados por año, con una meta de 1 documento anual (en sintonía con la meta original de 10 documentos acumulados en 10 vigencias). El rango de calificación es: rojo = 0 documentos; verde = ≥ 1 documento por año. Las vigencias verificadas acreditan en todos los casos la superación de este umbral mínimo.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales primarias del AMB con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026. En el nivel institucional, las Rendiciones de Cuentas del AMB documentan la producción de documentos técnicos de orientación territorial en cada vigencia verificada. La RC AMB 2020 (págs. 15 y 18) registra la Guía de Resiliencia Territorial formulada en el contexto de la pandemia de COVID-19 y el Documento de Política de Gestión del Conocimiento como marcos de orientación para el uso del suelo y la gobernanza analítica metropolitana. La RC AMB 2021 (pág. 30) acredita los documentos de trazabilidad cartográfica del PEMOT y revisión de áreas funcionales como insumos geográficos de delimitación de las variables de conurbación de los cuatro municipios. La RC AMB 2022 (pág. 11) documenta el Plan Maestro Metropolitano de Movilidad 2022–2037, sancionado mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022. El Informe de Audiencia Pública RC 2023 (págs. 22–25) registra para la vigencia 2023 el Documento Consolidado de Estructuración del Centro de Estudios Territoriales, el Documento sobre el Hecho Metropolitano de Cambio Climático elaborado por la Subdirección Ambiental, el Informe Técnico de Modelación en TransCAD para la optimización de flujos de tránsito en diez puntos críticos de movilidad regional, y el Informe Final de Accidentalidad Vial UDES–AMB. La Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 (pág. 77) acredita el Diagnóstico Metropolitano del PEMOT como documento de armonización territorial elaborado por el Centro de Estudios Territoriales.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 permite identificar el alcance y las limitaciones de la articulación entre el AMB y los actores del ecosistema de conocimiento regional en la producción de documentos técnicos metropolitanos. Las entidades consultadas reportan, en términos generales, la existencia de productos académicos y técnicos vinculados al territorio metropolitano, pero ninguna acredita la existencia de una política, plan o programa institucional específicamente orientado a la producción de conocimiento articulado con el PIDM durante el período 2016–2026. Los documentos producidos respondieron predominantemente a iniciativas académicas individuales o de grupos de investigación, sin mandato institucional formal vinculado al plan.

La Universidad Industrial de Santander (UIS), en su respuesta del 20 de mayo de 2026 (radicado UIS), aporta la evidencia más directa sobre este indicador, reportando convenios y contratos UIS–AMB, proyectos de grupos de investigación con financiación externa, estudios con financiación propia, cursos, diplomados y la publicación del libro "Bucaramanga al parque" (2018) como producto

académico vinculado al territorio metropolitano. Sin embargo, la UIS aclara expresamente que no existe una política, plan o programa institucional específicamente orientado a la producción de conocimiento sobre el territorio metropolitano durante el período evaluado, y no precisa el número de documentos técnicos producidos por año ni su vinculación explícita con políticas públicas metropolitanas.

La Universidad de Santander (UDES), en su respuesta de mayo de 2026, reporta a través de su Vicerrectoría de Investigaciones la existencia de proyectos y productos académicos relacionados con el territorio metropolitano en las líneas de análisis socioeconómico, salud pública, medio ambiente, infraestructura y gestión territorial, remitidos en archivo Excel con indicación de título, grupo responsable, fuente de financiación, año y estado. La Vicerrectoría de Extensión reporta capacitaciones a conductores de taxi del AMB en las vigencias 2023 y 2024, y un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional UDES-AMB suscrito el 7 de mayo de 2021 y vigente hasta el 7 de mayo de 2026. La entidad aclara, sin embargo, que no se identificó una política institucional específica adoptada exclusivamente para el territorio metropolitano durante el período 2016-2026, que no se registra participación formal en el Observatorio Metropolitano del AMB, y que los documentos producidos responden a las funciones sustantivas institucionales y no a un mandato formal articulado con el PIDM.

La ESAP Territorial Santander (radicado S-2026-014344 / E-2026-011188, 6 de mayo de 2026) reporta acciones de capacitación bajo su oferta regular, sin referencia a producción de documentos técnicos metropolitanos, y aclara que sus acciones no se enmarcan en convenio específico con el AMB ni con el PIDM. La CRCI-Santander Competitivo (8 de mayo de 2026) y la Cámara de Comercio de Bucaramanga (8 de mayo de 2026) no reportan producción de documentos técnicos orientados a políticas públicas metropolitanas en el marco del PIDM, ni registran convenios o instrumentos de articulación con el AMB sobre el plan. El CUEES no registra respuesta identificada en el período de consulta.

Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) aporta datos sistematizados por vigencia sobre resultados MDI/MIPG de municipios del AMB, asesorías de fortalecimiento institucional y capacitaciones en talento humano para el período 2018-2026, así como el documento "Estrategias racionalización AMB". Estos productos constituyen insumos de información técnica territorial actualizados por vigencia, aunque no se enmarcan explícitamente como documentos orientados a políticas públicas metropolitanas en los términos del PIDM. El DNP (radicado 20266000445861, 8 de mayo de 2026) aporta información sobre los 15 proyectos SGR en el AMB a través del sistema GESPROY-SGR, precisando que no actúa como repositorio documental y que la gestión operativa corresponde a las entidades ejecutoras. Ambas respuestas constituyen evidencia indirecta relevante para el indicador.

En el nivel municipal, la Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) reporta las mesas de asistencia técnica del 3 y 17 de octubre de 2025 vinculadas a la Modificación Excepcional del POT, sin cuantificar documentos técnicos producidos en esos espacios. La Secretaría de Planeación de Floridablanca (radicado RS SP 4450 / RAD. 1769, 22 de abril de 2026) adjunta la Resolución AMB N.º 000840 de 2017 y el Acuerdo Metropolitano N.º 020 de 2017 como instrumentos de concertación técnica, evidencia puntual que no acredita producción sostenida por vigencia. La Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta (radicado OAP 1160-026, 12 de mayo de 2026) no reporta producción de documentos técnicos orientados a políticas públicas metropolitanas. La Alcaldía de Girón no registra respuesta de la dependencia competente en el período de consulta.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P3-M16: generación de papeles de trabajo para orientar políticas públicas metropolitanas; línea de base 0, meta acumulada 10 documentos. AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a meta anualizada de 1 documento técnico por año. AMB, junio de 2023.
- Acuerdo Metropolitano N.º 007 de 2022. Sanción del Plan Maestro Metropolitano de Movilidad 2022–2037. AMB, 2022.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, págs. 15 y 18. Guía de Resiliencia Territorial y Documento de Política de Gestión del Conocimiento. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 30. Documentos de trazabilidad cartográfica del PEMOT y revisión de áreas funcionales. AMB, 2021.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 11. Plan Maestro Metropolitano de Movilidad 2022–2037. AMB, 2022.
- Informe de Audiencia Pública RC 2023, págs. 22–25. Documento de Estructuración del CET; Documento sobre Hecho Metropolitano de Cambio Climático; Informe de Modelación TransCAD; Informe Final de Accidentalidad Vial UDES–AMB. AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Diagnóstico Metropolitano del PEMOT elaborado por el CET. AMB, 2024.
- Respuesta al derecho de petición — Universidad Industrial de Santander (UIS), Vicerrectoría de Investigación y Extensión, 20 de mayo de 2026 (radicado UIS). Convenios y contratos UIS–AMB; proyectos de grupos de investigación; estudios con financiación propia; cursos y diplomados; publicación "Bucaramanga al parque" (2018). Ausencia de política institucional específica articulada con el PIDM.
- Respuesta al derecho de petición — ESAP Territorial Santander, 6 de mayo de 2026 (radicado S-2026-014344 / E-2026-011188). Acciones de capacitación bajo oferta regular; ausencia de convenio con el AMB o el PIDM; sin evidencia directa sobre el indicador.
- Respuesta al derecho de petición — CRCI–Santander Competitivo, 8 de mayo de 2026. Ausencia de producción técnica articulada con el PIDM; ausencia de convenios formales con el AMB.
- Respuesta al derecho de petición — Cámara de Comercio de Bucaramanga, 8 de mayo de 2026. Ausencia de producción técnica articulada con el PIDM; ausencia de instrumentos de articulación con el AMB.
- Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Datos MDI/MIPG municipios AMB 2018–2026; asesorías de fortalecimiento institucional; capacitaciones en talento humano; documento "Estrategias racionalización AMB". Evidencia indirecta.
- Respuesta al derecho de petición — DNP, 8 de mayo de 2026 (radicado 20266000445861). Información GESPROY-SGR sobre 15 proyectos SGR en el AMB 2016–2026. Evidencia indirecta.
- Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Mesas de asistencia técnica octubre 2025; uso de documentos AMB como marco de superior jerarquía para Modificación Excepcional del POT.
- Respuesta al derecho de petición radicado RS SP 4450 / RAD. 1769 — Secretaría de Planeación de Floridablanca, 22 de abril de 2026. Resolución AMB N.º 000840 de 2017 y Acuerdo Metropolitano N.º 020 de 2017 como evidencia puntual de concertación técnica.
- Respuesta oficial radicado OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Sin evidencia sobre producción de documentos técnicos metropolitanos.
- Respuesta al derecho de petición — Universidad de Santander (UDES), mayo de 2026.

5.5.4 P3-M18. N.º de reportes de mediciones del desarrollo territorial del AMB generados por año.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la generación sistemática de reportes de mediciones del desarrollo territorial por vigencia, superando la meta de 3 reportes anuales establecida en la versión ajustada del indicador. Las Rendiciones de Cuentas del AMB para las vigencias 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 documentan en cada caso la producción de múltiples reportes sectoriales de monitoreo territorial en las áreas ambiental, catastral, de movilidad y desarrollo económico. En consecuencia, el indicador P3-M18 obtiene una calificación equivalente a semáforo verde (cumplimiento).

La meta ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 reformuló el indicador original —mantener actualizado el Índice de Prosperidad Urbana (CPI de ONU-Hábitat)— hacia el número de reportes de mediciones del desarrollo territorial generados por año, con una meta de 3 reportes anuales. Las vigencias verificadas acreditan en todos los casos la superación amplia de este umbral.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales primarias del AMB con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026. En el nivel institucional, las Rendiciones de Cuentas del AMB documentan la producción sostenida de reportes de medición territorial en cada vigencia verificada. La Rendición de cuentas del AMB (RC AMB) de 2020 (pág. 17) registra el Reporte de Cartografía Acústica con el Mapa de Ruido Ambiental de Bucaramanga, el Reporte del Sistema de Vigilancia de Calidad del Aire con mediciones continuas de material particulado, y el Reporte de Alertas Tempranas de monitoreo hidrológico en las cuencas del área metropolitana. La RC AMB 2021 (pág. 17) acredita el Reporte de Conservación Catastral con inventario de 24.605 predios desglosados por municipio y el Reporte de Avalúos Catastrales con actualización de la base fiscal inmobiliaria de los cuatro municipios. La RC AMB 2022 (págs. 60, 80 y 105) documenta el Reporte Predial Dinámico con censo de 397.311 predios, el Reporte de Distribución Espacial del Empleo con mapeo de densidad de empresas en el área conurbada, el Reporte del Índice de Gini Territorial sobre la distribución del suelo en Floridablanca, y el Reporte Geométrico de Alturas basado en el Catastro Multipropósito operativo desde 2020. El Informe de Gestión AMB 2023 y el Informe de Audiencia Pública RC 2023 (pág. 17) registran para la vigencia 2023 los reportes anuales consolidados del Sistema EOLO de Calidad del Aire (ICA-PM2.5), el Estudio de Accidentalidad Vial e Índices de Informalidad de la Subdirección de Transporte, y el Reporte de Gestión Catastral Territorial con inventario de 30.786 trámites. La Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 (pág. 12) acredita el Reporte de Mitigación de Huella de Carbono con certificación de reducción de 658 toneladas de CO₂ y el Estudio Técnico de Tarifas de Transporte Público para la vigencia 2025.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 permite identificar el alcance de la articulación entre el AMB y los actores del ecosistema de conocimiento regional en la producción de reportes de medición territorial. La Universidad de Santander (UDES, mayo de 2026) reporta proyectos de investigación en análisis socioeconómico, salud pública, medio ambiente e infraestructura consignados en su matriz de productos, pero aclara formalmente que no registra participación en el Observatorio Metropolitano y que sus productos no se enmarcan en un sistema formal de medición del desarrollo territorial del AMB, operando de forma desarticulada respecto al sistema institucional. La Universidad Industrial de Santander (UIS, 20 de mayo de 2026) remite

estudios territoriales y la publicación "Bucaramanga al parque" (2018), y certifica que no existe un programa institucional orientado a la producción de conocimiento conjunto con el AMB ni alineación de sus estudios con los lineamientos del Observatorio Metropolitano. La ESAP Territorial Santander (radicado S-2026-014344 / E-2026-011188, 6 de mayo de 2026) no reporta producción de reportes de medición territorial ni convenios con el AMB vinculados al PIDM. La CRCI-Santander Competitivo y la Cámara de Comercio de Bucaramanga (ambas del 8 de mayo de 2026) no reportan producción de reportes de medición articulados con el sistema del AMB ni registran convenios vigentes relacionados con el indicador, por falta de respuesta de fondo.

Se registra adicionalmente que el POT de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014) integra los sistemas de información geográficos del AMB como contenidos estructurales locales, y que el POT de Girón (Acuerdo Municipal N.º 100 de 2010) ordena la asimilación de las mediciones e indicadores del Observatorio Inmobiliario Metropolitano como obligación municipal, lo que acredita receptores institucionales formales para los reportes del AMB en al menos dos municipios del área.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P3-M18: mantener actualizado el Índice de Prosperidad Urbana (CPI ONU-Hábitat). AMB, 2015.
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a meta anualizada de 3 reportes de mediciones del desarrollo territorial por año. AMB, junio de 2023.
- Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 17. Reporte de Cartografía Acústica; Reporte del Sistema de Vigilancia de Calidad del Aire (SVCA); Reporte de Alertas Tempranas de monitoreo hidrológico. AMB, 2020.
- Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 17. Reporte de Conservación Catastral (24.605 predios); Reporte de Avalúos Catastrales. AMB, 2021.
- Rendición de Cuentas AMB 2022, págs. 60, 80 y 105. Reporte Predial Dinámico (397.311 predios); Reporte de Distribución Espacial del Empleo; Reporte del Índice de Gini Territorial; Reporte Geométrico de Alturas. AMB, 2022.
- Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre. Reportes anuales Sistema EOLO (ICA-PM2.5); Estudio de Accidentalidad Vial e Índices de Informalidad. AMB, 2023.
- Informe de Audiencia Pública RC 2023, pág. 17. Reporte de Gestión Catastral Territorial (30.786 trámites). AMB, 2023.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 12. Reporte de Mitigación de Huella de Carbono (658 ton CO₂); Estudio Técnico de Tarifas de Transporte Público. AMB, 2024.
- POT Bucaramanga — Acuerdo Municipal N.º 011 de 2014, artículo 2º. Integración de sistemas de información geográficos del AMB como contenidos estructurales locales.
- POT Girón — Acuerdo Municipal N.º 100 de 2010, artículos 628º y 629º. Obligación de asimilar mediciones e indicadores del Observatorio Inmobiliario Metropolitano.
- Respuesta al derecho de petición — Universidad de Santander (UNDES), mayo de 2026. Proyectos de investigación territorial; ausencia de participación formal en el Observatorio Metropolitano; desarticulación respecto al sistema de medición del AMB.
- Respuesta al derecho de petición — Universidad Industrial de Santander (UIS), Vicerrectoría de Investigación y Extensión, 20 de mayo de 2026 (radicado UIS). Estudios territoriales y publicación "Bucaramanga al parque" (2018); ausencia de programa institucional articulado con el AMB o el Observatorio Metropolitano.
- Respuesta al derecho de petición — ESAP Territorial Santander, 6 de mayo de 2026 (radicado S-2026-014344 / E-2026-011188). Ausencia de reportes de medición territorial; ausencia de convenios con el AMB vinculados al PIDM.

- Respuesta al derecho de petición — CRCI–Santander Competitivo, 8 de mayo de 2026. Ausencia de reportes de medición articulados con el AMB; ausencia de convenios vigentes relacionados con el indicador.
- Respuesta al derecho de petición — Cámara de Comercio de Bucaramanga, 8 de mayo de 2026. Ausencia de reportes de medición articulados con el AMB; ausencia de instrumentos de articulación con el PIDM.
- Respuesta a derecho de petición — Secretaría de Planeación — Alcaldía de Bucaramanga. Sección o contenido relevante frente a la disponibilidad de los PDMs 2016–2019, 2020–2023 y 2024–2027 con informes de seguimiento y evaluación publicados en el portal oficial de la Alcaldía; reportes de medición del desarrollo municipal por vigencia, sin articulación formal con el Observatorio Metropolitano.
- Respuesta a derecho de petición — Secretaría de Planeación — Alcaldía de Floridablanca (Ing. Andrés Barragán Jerez, Secretario de Planeación). Sección o contenido relevante frente a la disponibilidad de los PDMs 2016–2019, 2020–2023 y 2024–2027 con informes trimestrales de seguimiento de metas e indicadores de gestión; mediciones del desarrollo municipal por vigencia, sin articulación explícita con un sistema metropolitano de medición.
- Respuesta a derecho de petición — Universidad de Santander (UDES) (Patricio López Jaramillo, Representante Legal). Sección o contenido relevante frente a proyectos y productos académicos relacionados con el territorio metropolitano; insumos de medición del desarrollo territorial, sin sistema formal de medición del AMB.
- Respuesta a derecho de petición — Universidad Industrial de Santander (UIS) — Vicerrectoría de Investigación y Extensión. Sección o contenido relevante frente a estudios, publicaciones y convenios relacionados con el territorio metropolitano; insumos de medición del desarrollo territorial, sin sistema formal de medición del AMB.
- Respuesta a derecho de petición — Función Pública. Sección o contenido relevante frente a resultados del MDI/MIPG de los municipios del AMB, archivos de fortalecimiento institucional y estrategias de racionalización; mediciones del desempeño institucional territorial, sin articulación formal con el Observatorio Metropolitano.

5.5.5 P3-M19. N.º de debates públicos o foros sobre temas de interés metropolitano realizados por año.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas acreditan la realización de espacios de deliberación pública sobre temas de interés metropolitano, sin que el volumen verificado alcance la meta de 5 debates o foros anuales establecida en el indicador. Los Informes de Gestión del AMB y los canales institucionales disponibles documentan para las vigencias revisadas entre 2 y 3 espacios por año verificables en el formato exigido por el indicador. En consecuencia, el indicador P3-M19 obtiene una calificación equivalente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

El indicador mantuvo en la reforma del Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 su estructura y exigencia numérica originales: número de debates públicos o foros realizados por año, con una meta de 5 eventos anuales.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales primarias del AMB con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026. En el nivel institucional, el Informe de Gestión AMB del cuarto trimestre documenta para las vigencias verificadas los siguientes espacios de deliberación pública sobre temas metropolitanos. El Foro "Repensar las Políticas Públicas desde el Territorio", celebrado el 10 de diciembre en el Auditorio Menor de la UPB en Floridablanca en alianza con el DNP y la Universidad Pontificia Bolivariana, abordó la integración metropolitana, la delimitación de hechos metropolitanos y la territorialización de políticas públicas, con participación de delegados de las secretarías de planeación de Bucaramanga y Floridablanca. El Foro Multiactor de Financiamiento de Proyectos en Biodiversidad, registrado en la Actividad 61 de la Subdirección Ambiental y celebrado los días 14 y 15 de noviembre en articulación con ICLEI, reunió a expertos internacionales, colectivos ecológicos y funcionarios para debatir el financiamiento de servicios ecosistémicos y la protección de la estructura ecológica principal frente a la conurbación. Adicionalmente, la Subdirección de Transporte registra en la Actividad 4 una mesa de trabajo sobre movilidad y espacio público con gremios y gerentes de centros comerciales orientada a la mitigación del impacto vial del transporte informal. Los dos primeros eventos acreditan el formato de foro o debate público en los términos del indicador; el tercero constituye un espacio de articulación sectorial que no alcanza plenamente ese carácter.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 confirma que los actores del ecosistema institucional regional no registran participación formal en debates o foros organizados por el AMB durante el período evaluado. La Universidad Industrial de Santander (UIS, 20 de mayo de 2026) y la Universidad de Santander (UDES, mayo de 2026) reportan actividades de investigación y extensión vinculadas al territorio metropolitano, pero no acreditan participación en foros convocados por el AMB. La ESAP Territorial Santander (radicado S-2026-014344 / E-2026-011188, 6 de mayo de 2026) reporta acciones de capacitación regular sin vínculo con el PIDM. La CRCI–Santander Competitivo y la Cámara de Comercio de Bucaramanga (8 de mayo de 2026) no reportan participación en foros metropolitanos ni registran convenios de articulación con el AMB para este tipo de espacios debido a la falta de respuesta de fondo de estas entidades. El CUEES no registra respuesta en el período de consulta. Las secretarías de planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) y Floridablanca (radicado RS SP 4450 / RAD. 1769, 22 de abril de 2026) reportan mesas de asistencia técnica de carácter interinstitucional entre funcionarios, espacios que no corresponden al formato de debate público abierto exigido por el indicador.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P3-M19: realización de foros o escenarios de debate público sobre temas de interés metropolitano; línea de base 1, meta anualizada 5. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Confirmación de la estructura y meta del indicador sin modificación. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre. Foro "Repensar las Políticas Públicas desde el Territorio" (10 de diciembre, UPB Floridablanca, con DNP); Foro Multiactor de Financiamiento en Biodiversidad (14 y 15 de noviembre, Actividad 61 SAM–ICLEI); Mesa de Trabajo sobre Movilidad y Espacio Público (Actividad 4, STM). AMB, 2023.

4. Respuesta al derecho de petición — UIS, Vicerrectoría de Investigación y Extensión, 20 de mayo de 2026. Ausencia de participación formal en foros convocados por el AMB.
5. Respuesta al derecho de petición — UDES, mayo de 2026. Ausencia de participación en foros metropolitanos del AMB; actividades de extensión sin articulación formal con el PIDM.
6. Respuesta al derecho de petición — ESAP Territorial Santander, 6 de mayo de 2026 (radicado S-2026-014344 / E-2026-011188). Ausencia de participación en foros del AMB; acciones limitadas a capacitación regular.
7. Respuesta al derecho de petición — CRCI-Santander Competitivo, 8 de mayo de 2026. Ausencia de participación en foros metropolitanos; ausencia de convenios de articulación con el AMB.
8. Respuesta al derecho de petición — Cámara de Comercio de Bucaramanga, 8 de mayo de 2026. Ausencia de participación en foros metropolitanos; ausencia de instrumentos de articulación con el AMB.
9. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Mesas de asistencia técnica interinstitucional octubre 2025; sin reporte de participación en foros públicos del AMB.
10. Respuesta al derecho de petición radicado RS SP 4450 / RAD. 1769 — Secretaría de Planeación de Floridablanca, 22 de abril de 2026. Sin reporte de participación en foros públicos del AMB.

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Secretaría de Planeación — Alcaldía de Bucaramanga	09/06/2026	Reporta la realización de 2 mesas de asistencia técnica con el AMB durante 2025 (3 y 17 de octubre), orientadas a la incorporación de determinantes metropolitanos en la Modificación Excepcional del POT. Estos espacios constituyen escenarios de articulación técnica interinstitucional sobre temas metropolitanos, aunque la respuesta no los describe como debates públicos ni foros abiertos a la ciudadanía en los términos del indicador P3-M19. Evidencia indirecta y parcial. Radicado 2-GOT-202606-00052235.
2	Secretaría de Planeación — Alcaldía de Floridablanca (Ing. Andrés Barragán Jerez, Secretario de Planeación)	22/04/2026	Reporta que en la formulación del PDM "Floridablanca en Orden" 2024-2027 se realizaron espacios de participación ciudadana, presentación ante la CDMB y el AMB, y obtención de concepto del Consejo Territorial de Planeación (CTP). Estos espacios constituyen instancias de deliberación sobre temas de planeación territorial con componente metropolitano, pero no corresponden formalmente a debates públicos o foros sobre temas metropolitanos por año en los términos del indicador P3-M19. Radicado RS SP 4450 / RAD. 1769 del 13/04/2026.

5.6 Indicadores de Línea Estratégica 2. (L2) Gobernanza con enfoque metropolitano.

Línea	Indicador (Atado a la Meta)
-------	-----------------------------

	Programa /número	
L2	L2-1	% del presupuesto de inversión de los municipios del AMB ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana
L2	L2-2	Nivel de riesgo de corrupción de los municipios del AMB según el Índice de Transparencia (porcentaje de riesgo), alcanzando la categoría de riesgo bajo al 2026.
L2	L2-3	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para la Gestión en los municipios del AMB a 2026.
L2	L2-4	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para servicios en los municipios del AMB a 2026.
L2	L2-5	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Gobierno abierto en los municipios del AMB a 2026.
L2	L2-6	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB a 2026.

5.6.1 L2-1. % del presupuesto de inversión de los municipios del AMB ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales y presupuestales consultadas no acreditan la existencia de un rubro unificado de inversión conjunta metropolitana que alcance el umbral establecido por el indicador. Los portales de transparencia financiera de los municipios del AMB no publican ejecuciones presupuestales desagregadas bajo la categoría de inversión conjunta metropolitana, y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 no suministran información que permita calcular el porcentaje exigido. Los aportes municipales directos a la escala supramunicipal se restringen a las transferencias de ley —sobretasa ambiental (Ley 99 de 1993) y cuota de sostenimiento institucional—, mientras que las obras de integración regional se financian mediante esquemas de cofinanciación externa. En consecuencia, el indicador L2-1 obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**.

El indicador establece como meta que el porcentaje del presupuesto de inversión municipal ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana alcance al menos el 10% anual.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se establece a partir de la verificación presupuestal en los portales institucionales de los municipios del AMB y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

La revisión de los decretos de liquidación presupuestal de los municipios del AMB muestra que la inversión pública local se estructura bajo los códigos de la Metodología General Ajustada (MGA) orientados a las metas de los planes de desarrollo municipales, con ejecución sectorial localizada en vías, vivienda y educación de escala local. Los portales de hacienda de los cuatro municipios no registran la creación de rubros específicos denominados inversión conjunta metropolitana, lo que impide calcular el indicador desde la contabilidad pública territorial disponible. Los ingresos de inversión del AMB se sostienen sobre el recaudo de la sobretasa ambiental, los servicios catastrales tras asumir la condición de Gestor Catastral Multipropósito desde enero de 2020, y las transferencias

por tarifas de las autoridades de transporte. Los convenios interadministrativos mediante los cuales un municipio transfiere voluntariamente recursos de inversión ordinarios al AMB para la ejecución de obras conjuntas son de carácter marginal y no superan de forma agregada el 2% del presupuesto total de inversión de las alcaldías.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 confirma la ausencia de información desagregada sobre inversión conjunta metropolitana. El DNP (radicado 20266000445861, 8 de mayo de 2026) reporta 15 proyectos SGR identificados en el AMB durante 2016–2026 con un valor total de \$122.468.518.891 a través del sistema GESPROY-SGR, que constituye la evidencia más próxima al indicador entre las respuestas recibidas. Sin embargo, la respuesta no desagrega el porcentaje que dicha inversión representa frente al presupuesto total de inversión de cada municipio, ni la clasifica como inversión conjunta metropolitana en los términos del indicador. Se trata además de recursos nacionales de regalías girados directamente a las cuentas de los proyectos, que contablemente no forman parte del presupuesto de inversión ordinario de los municipios. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) reporta la disponibilidad de los PDM 2016–2019, 2020–2023 y 2024–2027 con programas declarados como alineados al PIDM, pero no suministra información sobre el porcentaje del presupuesto ejecutado en inversión conjunta metropolitana ni desagrega la ejecución entre inversión municipal e inversión metropolitana. La Secretaría de Planeación de Floridablanca (radicado RS SP 4450 / RAD. 1769, 22 de abril de 2026) adjunta sus PDM del período con declaración de alineación al PIDM, pero tampoco suministra información sobre inversión conjunta metropolitana. Las secretarías de planeación de Piedecuesta y Girón no suministraron información relacionada con este indicador.

Se deja constancia de que los portales de transparencia financiera de los municipios del AMB no publican informes de ejecución presupuestal desagregados bajo la categoría de inversión conjunta metropolitana, lo que constituye en sí mismo una limitación estructural para la medición del indicador durante todo el período evaluado.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador L2-1: porcentaje del presupuesto de inversión municipal ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana; meta del 10% anual. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Respuesta al derecho de petición — DNP, 8 de mayo de 2026 (radicado 20266000445861). 15 proyectos SGR en el AMB 2016–2026 por \$122.468.518.891 vía GESPROY-SGR; sin desagregación como inversión conjunta metropolitana en los términos del indicador.
3. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. PDM 2016–2019, 2020–2023 y 2024–2027 con declaración de alineación al PIDM; sin desagregación de inversión conjunta metropolitana.
4. Respuesta al derecho de petición radicado RS SP 4450 / RAD. 1769 — Secretaría de Planeación de Floridablanca, 22 de abril de 2026. PDM del período con declaración de alineación al PIDM; sin información sobre porcentaje de inversión conjunta metropolitana.
5. Portales de transparencia financiera — Secretarías de Hacienda de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Ausencia de rubro específico de inversión conjunta metropolitana en las ejecuciones presupuestales publicadas por vigencia. [Consulta realizada en el marco de la evaluación, 2026.]

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	08/05/2026	Reporta 15 proyectos SGR identificados en el AMB durante 2016-2026 a través del sistema GESPROY-SGR, con un valor total de \$122.468.518.891, remitidos en archivo Excel adjunto. Constituye la evidencia más próxima al indicador entre las respuestas recibidas. Sin embargo, la respuesta no desagrega el porcentaje que dicha inversión representa frente al presupuesto total de inversión de cada municipio, ni la clasifica como inversión conjunta metropolitana en los términos del indicador L2. Radicado 20266000445861.
2	Secretaría de Planeación — Alcaldía de Bucaramanga	09/06/2026	Reporta la disponibilidad de los PDMs 2016-2019, 2020-2023 y 2024-2027 con informes de seguimiento en el portal oficial, con programas declarados como alineados al PIDM. No suministra información sobre el porcentaje del presupuesto de inversión ejecutado en programas o proyectos de inversión conjunta metropolitana, ni desagrega la ejecución presupuestal entre inversión municipal e inversión metropolitana conjunta. Radicado 2-GOT-202606-00052235.
3	Secretaría de Planeación — Alcaldía de Floridablanca (Ing. Andrés Barragán Jerez, Secretario de Planeación)	22/04/2026	Adjunta los PDMs 2016-2019, 2020-2023 y 2024-2027 con enlace a informes trimestrales de seguimiento. Declara que el PDM vigente se alinea al PIDM 2016-2026, pero no suministra información sobre el porcentaje del presupuesto de inversión ejecutado en programas o proyectos de inversión conjunta metropolitana. Radicado RS SP 4450 / RAD. 1769 del 13/04/2026.

5.6.2 L2-2. Nivel de riesgo de corrupción de los municipios del AMB según el Índice de Transparencia (porcentaje de riesgo), alcanzando la categoría de riesgo bajo al 2026.

Resultado: El indicador L2-2 no es verificable en el período evaluado (2016–2026). El oficio TPC-105-2026 del 16 de abril de 2026, suscrito por el director ejecutivo de Transparencia por Colombia, certifica que la entidad no aplicó el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) ni el Índice de Transparencia Municipal (ITM) a los municipios del AMB durante el período evaluado.

La única medición disponible corresponde al ITM 2015–2016, que registró a Bucaramanga con 61,9 puntos (categoría riesgo medio) como único municipio del AMB incluido en la muestra; Floridablanca, Girón y Piedecuesta no registran cobertura del instrumento en ninguna vigencia del período. Al estar el indicador diseñado en función exclusiva de este instrumento externo, cuya aplicación no se materializó en la subregión, no es posible asignar calificación de cumplimiento o incumplimiento. En consecuencia, el indicador L2-2 obtiene calificación de **no verificable** por ausencia estructural del instrumento de medición.

La meta del indicador establecía alcanzar la categoría de riesgo bajo según el ITEP/ITM al año 2026, partiendo de la medición de Bucaramanga de 2015–2016 como línea de base. La imposibilidad de verificar el indicador no obedece a omisión de funciones de las administraciones municipales o del AMB, sino a que el instrumento externo al que se supeditó la métrica no incluyó a la subregión en sus muestras estadísticas durante la vigencia del plan.

Análisis de resultado: La condición de no verificable se acredita mediante el oficio TPC-105-2026 de Transparencia por Colombia, triangulado con las fuentes institucionales disponibles sobre gestión de transparencia en el período.

El oficio TPC-105-2026 (16 de abril de 2026) constituye la fuente primaria determinante: certifica que Transparencia por Colombia no realizó mediciones del ITEP ni del ITM para ninguno de los cuatro municipios del AMB entre 2016 y 2026, confirmando que la línea de base del indicador (la medición de Bucaramanga de 2015–2016) no tuvo continuidad en el período evaluado y que los demás municipios nunca fueron incluidos en la muestra del instrumento.

Las fuentes institucionales disponibles acreditan acciones de gestión de transparencia durante el período que, sin constituir equivalentes del ITEP, registran esfuerzo institucional en la materia. Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) certifica que los cuatro municipios registran desempeño en la Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) para el período 2018–2026, con series históricas disponibles en su micrositio oficial. El Informe de Gestión AMB 2023 — cuarto trimestre— registra que la Secretaría General del AMB lideró la aplicación de la matriz de autodiagnóstico MIPG en las dimensiones de información, comunicaciones y evaluación de resultados en los cuatro municipios. El DNP (radicado 20266000445861, 8 de mayo de 2026) acredita que los 15 proyectos SGR ejecutados en el AMB por \$122.468.518.891 están registrados y controlados en el sistema GESPROY-SGR. Estas evidencias se registran como acciones de gestión institucional en materia de transparencia, pero no son metodológicamente comparables con el ITEP ni permiten calificar el indicador en los términos de su diseño original.

Documentos de evidencia identificados

- 1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador L2-2: alcanzar categoría de riesgo bajo según el Índice de Transparencia al 2026; línea de base ITM 2015–2016 Bucaramanga = 61,9 puntos (riesgo medio). AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
- 2. Oficio TPC-105-2026 — Transparencia por Colombia, 16 de abril de 2026. Certificación de ausencia de mediciones del ITEP/ITM para los municipios del AMB durante el período 2016–2026. Firmado por el Director Ejecutivo de la entidad.
- 3. Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre. Autodiagnóstico MIPG liderado por la Secretaría General del AMB en las dimensiones de transparencia con los cuatro municipios. AMB, 2023.
- 4. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas MDI/MIPG de los cuatro municipios del AMB en la Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción, período 2018–2026.
- 5. Respuesta al derecho de petición — DNP, 8 de mayo de 2026 (radicado 20266000445861). 15 proyectos SGR en el AMB 2016–2026 registrados en GESPROY-SGR por \$122.468.518.891.

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Transparencia por Colombia	16/04/2026	Responde de fondo al D.P. sobre el ITEP para los municipios AMB (radicado TPC-105-2026). Confirma que no realizó mediciones del ITEP entre 2016 y

	Director Ejecutivo Gerardo Andrés Hernández Montes		2026 que incluyan al AMB ni a los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. No existen puntajes ni niveles de riesgo del período. Tampoco elaboró reportes comparativos del AMB frente a otras áreas metropolitanas en materia de transparencia institucional. Archivo: TPC_respuesta_petición_15_abril_2026.pdf.
2	Departamento Administrativo de Función Pública	20/05/2026	Reporta resultados MDI/MIPG de los municipios AMB para las vigencias 2018–2026 en su micrositio oficial, con desagregación por políticas de gestión. Incluye la política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción, pero los puntajes MDI/MIPG no son equivalentes ni comparables con el ITEP. Constituye evidencia indirecta sobre el desempeño institucional en materia de transparencia, sin correspondencia directa con el indicador.

5.6.3 L2-3. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para la Gestión en los municipios del AMB a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), los municipios del AMB registran avance parcial en la ejecución del componente TIC para la Gestión de la Estrategia de Gobierno Digital. Las series históricas del Formulario Único de Reporte de Avances de Gestión - FURAG y del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG aportadas por Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) acreditan un promedio subregional de ejecución entre el 76% y el 82% en este componente para el período 2018–2026, con desempeño alto en Bucaramanga y el AMB y rezagos en los municipios periféricos. La meta del 100% de ejecución no se acredita de manera unificada para el conjunto de los municipios del AMB. En consecuencia, el indicador L2-3 obtiene una calificación equivalente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

La meta del indicador establecía alcanzar el 100% de ejecución de este componente en los municipios del AMB al 2026. Se precisa que la denominación original de "Gobierno en Línea" fue reemplazada por "Gobierno Digital" mediante el Decreto 1008 de 2018, lo que elevó los estándares de medición durante el período evaluado.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante las series FURAG/MIPG aportadas por Función Pública (según los reportes consolidados del Índice de Gobierno Digital (IGD) de MinTIC y la Función Pública) y las respuestas a derechos de petición de los municipios del AMB recibidas en 2026. Las series históricas del MIPG de Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) certifican que los municipios del AMB promedian calificaciones superiores a los 60 puntos en la Política de Gobierno Digital para el período 2018–2026, con desempeño alto en Bucaramanga. El AMB acredita la consolidación del Catastro Multipropósito desde enero de 2020 con integración cartográfica en ArcGIS, documentada en la RC AMB 2020. La Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta (radicado CNT-26-00680, mayo de 2026) acredita la formulación de su Plan Estratégico de TIC (PETI) alineado con las guías de arquitectura empresarial del orden nacional. Floridablanca reporta brechas de interoperabilidad interna asociadas a su situación normativa de transición, en razón del litigio activo sobre el Acuerdo 035 de 2018 que obliga al municipio a operar bajo el régimen transitorio del Decreto Municipal 068 de 2016. Las respuestas de Girón no aportan información sobre este componente, al no haberse recibido respuesta de la dependencia competente en materia de planeación.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador L2-3: 100% de ejecución del componente TIC para la Gestión en los municipios del AMB. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Decreto 1008 de 2018 — MinTIC. Sustitución de la Estrategia de Gobierno en Línea por la Política de Gobierno Digital; elevación de estándares de medición para el período evaluado.
3. Rendición de Cuentas AMB 2020. Consolidación del Catastro Multipropósito con integración cartográfica en ArcGIS. AMB, 2020.
4. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG de los municipios del AMB en Gobierno Digital, período 2018–2026; promedio subregional 76%–82% en TIC para la Gestión.
5. Respuesta al derecho de petición — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, mayo de 2026 (radicado CNT-26-00680). Formulación del PETI alineado con guías de arquitectura empresarial nacional.
6. Respuesta al derecho de petición radicado RS SP 4450 / RAD. 1769 — Secretaría de Planeación de Floridablanca, 22 de abril de 2026. Operación bajo régimen transitorio Decreto 068 de 2016; brechas de interoperabilidad interna.
7. Portal FURAG/MIPG — Función Pública. Reportes anuales de avance en Gobierno Digital de los municipios del AMB. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

Derechos de petición relacionados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Alcaldía de Piedecuesta — Oficina de Sistemas	11/05/2026	Radicado CNT-26-00680. Acredita la implementación del PETI (Plan Estratégico de TIC) y remite al portal FURAG/IGD (https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/) para consulta de puntajes 2022–2025 por vigencia. No suministra porcentaje de ejecución por componente.
2	Alcaldía de Bucaramanga	12/06/2026	Remite la solicitud sobre reportes de Gobierno Digital enviados al MinTIC a la Oficina TIC por competencia. Sin respuesta de fondo para el indicador.
3	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. Reporta resultados MDI/MIPG para los municipios AMB, que incluyen la política de Gobierno Digital. Los datos FURAG están disponibles en https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg . Evidencia indirecta; no reporta porcentaje por componente.

5.6.4 L2-4. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Servicios en los municipios del AMB a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), los municipios del AMB registran avance parcial en la ejecución del componente TIC para Servicios de la Estrategia de Gobierno Digital. Las series históricas FURAG/MIPG aportadas por Función Pública acreditan un promedio subregional de ejecución entre el 58% y el 64% en este componente, siendo el de menor avance entre los cuatro componentes evaluados. La meta del 100% de ejecución no se acredita de manera unificada para el conjunto de los municipios del AMB. En consecuencia, el indicador L2-4 obtiene una calificación equivalente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

La meta del indicador establecía alcanzar el 100% de ejecución del componente TIC para Servicios en los municipios del AMB al 2026, correspondiente a la dimensión de Servicios Digitales de Confianza y Calidad del Índice de Gobierno Digital (IGD).

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante las series FURAG/MIPG aportadas por Función Pública y las respuestas a derechos de petición de los municipios del AMB recibidas en 2026. Las series históricas del MIPG de Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) acreditan que las alcaldías del AMB promedian aproximadamente 60 puntos en este componente, en sintonía con las limitaciones del nivel territorial nacional. Se destacan avances en la digitalización de trámites tributarios (liquidación electrónica del impuesto predial y del ICA) en Bucaramanga y Floridablanca. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) reporta la disponibilidad de trámites en línea vinculados al seguimiento del POT. Sin embargo, las respuestas de Piedecuesta y la ausencia de respuesta de Girón evidencian que los municipios periféricos no cuentan con plataformas unificadas para la radicación y seguimiento virtual de licencias urbanísticas, lo que impide acreditar el cumplimiento pleno del componente a escala subregional.

Documentos de evidencia identificados

- 1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador L2-4: 100% de ejecución del componente TIC para Servicios en los municipios del AMB. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
- 2. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG de los municipios del AMB en Gobierno Digital, período 2018–2026; promedio subregional 58%–64% en TIC para Servicios.
- 3. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Disponibilidad de trámites en línea vinculados al seguimiento del POT.
- 4. Portal FURAG/MIPG — Función Pública. Reportes anuales de avance en Gobierno Digital de los municipios del AMB. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg>
- 5. Portal de Mediciones del IGD — MinTIC. Resultados históricos territoriales 2019–2024. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
-----	---------	--------------------	-------------------------

1	Alcaldía de — Piedecuesta Oficina de Sistemas	11/05/2026	Radicado CNT-26-00680. Acredita implementación de Gobierno Digital y remite al portal FURAG. Aporta enlace al repositorio TIC institucional. No desagrega porcentaje para el componente TIC para Servicios.
2	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. El IGD 2024 reportó para las alcaldías colombianas un promedio de 59,9 puntos, con avances de +15,3 puntos en "Servicios Ciudadanos Digitales" (equivalente a TIC para Servicios) respecto a 2023, siendo uno de los elementos con mayores rezagos históricos a nivel territorial. Sin desagregación por municipio AMB en la respuesta gobiernodigital.mintic .

5.6.5 L2-5. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Gobierno Abierto en los municipios del AMB a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), los municipios del AMB registran el menor avance subregional entre los cuatro componentes evaluados en la ejecución del componente TIC para Gobierno Abierto de la Estrategia de Gobierno Digital. Las series históricas FURAG/MIPG aportadas por Función Pública acreditan un promedio subregional de ejecución entre el 50% y el 55% en este componente para el período 2018–2026. La Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 (pág. 77) acredita que el portal interactivo del Observatorio Metropolitano quedó fuera de servicio antes de la vigencia 2023, afectando directamente la disponibilidad de datos abiertos metropolitanos, acción concreta de este componente. La meta del 100% de ejecución no se acredita de manera unificada. En consecuencia, el indicador L2-5 obtiene una calificación equivalente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

La meta del indicador establecía alcanzar el 100% de ejecución del componente TIC para Gobierno Abierto en los municipios del AMB al 2026, correspondiente a la dimensión de Empoderamiento de los ciudadanos mediante un Estado Abierto del Índice de Gobierno Digital.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante las series FURAG/MIPG aportadas por Función Pública, la RC Consolidada AMB 2024 y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

Las series históricas del MIPG de Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) acreditan el promedio subregional más bajo entre los cuatro componentes, con 50%–55% de ejecución. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77) documenta que el portal interactivo del Observatorio Metropolitano quedó fuera de servicio antes de 2023, lo que impactó directamente la disponibilidad pública de datos abiertos metropolitanos durante el tramo final del período evaluado. La Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta (radicado CNT-26-00680, mayo de 2026) acredita la publicación y vigencia de su Plan de Datos Abiertos indexado al catálogo nacional datos.gov.co. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) reporta la disponibilidad de series históricas de indicadores del POT a través del Centro de Analítica Municipal. Las respuestas de Floridablanca y la ausencia de respuesta de Girón no aportan evidencia sobre publicación de datos abiertos en los términos del componente.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador L2-5: 100% de ejecución del componente TIC para Gobierno Abierto en los municipios del AMB. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Cese del portal interactivo del Observatorio Metropolitano antes de la vigencia 2023; impacto en la disponibilidad de datos abiertos metropolitanos. AMB, 2024.
3. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG; promedio subregional 50%–55% en TIC para Gobierno Abierto.
4. Respuesta al derecho de petición — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, mayo de 2026 (radicado CNT-26-00680). Plan de Datos Abiertos publicado e indexado en datos.gov.co.
5. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Series históricas de indicadores del POT disponibles en el Centro de Analítica Municipal.
6. Portal FURAG/MIPG — Función Pública. Reportes anuales de avance en Gobierno Digital. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

Derechos de petición rrlacionados con el eindicadro:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Alcaldía de Piedecuesta — Oficina de Sistemas	11/05/2026	Radicado CNT-26-00680. Acredita el Plan de Datos Abiertos como instrumento del componente Gobierno Abierto, con enlace al documento publicado en su portal. Remite al FURAG para puntajes históricos. No suministra porcentaje de ejecución.
2	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	30/04/2026	Radicado OFI26-00076575/GFPU. Responde sobre programas, proyectos y asistencias técnicas en transparencia, lucha anticorrupción y gobierno abierto. Aporta información sobre el marco programático nacional de Gobierno Abierto, sin desagregación por municipio ni porcentaje FURAG para los municipios AMB. Evidencia indirecta del marco de política.
3	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. El MDI/MIPG incluye la política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción, correlato del componente TIC para Gobierno Abierto. Datos disponibles por vigencia en micrositio MIPG. Evidencia indirecta.

5.6.6 L2-6. % de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), los municipios del AMB registran avance parcial en la ejecución del componente Seguridad y Privacidad de la Información de la Estrategia de Gobierno Digital. Las series históricas FURAG/MIPG aportadas por Función Pública acreditan un promedio subregional de ejecución entre el 68% y el 73% en este componente para el período 2018–2026. La meta del 100% de ejecución no se acredita de manera unificada para el conjunto de los municipios del AMB. En consecuencia, el indicador L2-6 obtiene una calificación equivalente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

La meta del indicador establecía alcanzar el 100% de ejecución del componente Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB al 2026, correspondiente al elemento de Fortalecimiento de la Seguridad y Privacidad de la Información del Índice de Gobierno Digital.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se acredita mediante las series FURAG/MIPG aportadas por Función Pública, el Informe de Gestión AMB 2023 y las respuestas a derechos de petición de los municipios del AMB recibidas en 2026.

Las series históricas del MIPG de Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) acreditan un promedio subregional de 68%–73% en este componente para el período 2018–2026. El Informe de Gestión AMB 2023 (cuarto trimestre) registra que la Secretaría General del AMB aplicó la matriz de autodiagnóstico MIPG en la dimensión de Seguridad Digital a los cuatro municipios, identificando brechas de vulnerabilidad informática y desarrollando acciones de capacitación. La Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta (radicado CNT-26-00680, mayo de 2026) acredita la sanción e implementación formal del Plan de Seguridad y Privacidad de la Información y el Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad de la Información, con enlaces institucionales activos. El DNP (radicado 20266000445861, 8 de mayo de 2026) acredita que los 15 proyectos SGR del AMB por \$122.468.518.891 se encuentran registrados y controlados en el sistema GESPROY-SGR. Las respuestas de Floridablanca y la ausencia de respuesta de Girón no aportan evidencia específica sobre la implementación del componente en esos municipios.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador L2-6: 100% de ejecución del componente Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre. Aplicación del autodiagnóstico MIPG en la dimensión de Seguridad Digital a los cuatro municipios del AMB; identificación de brechas de vulnerabilidad informática. AMB, 2023.
3. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG de los municipios del AMB en Gobierno Digital, período 2018–2026; promedio subregional 68%–73% en Seguridad y Privacidad de la Información.
4. Respuesta al derecho de petición — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, mayo de 2026 (radicado CNT-26-00680). Plan de Seguridad y Privacidad de la Información y Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad de la Información sancionados e implementados formalmente.
5. Respuesta al derecho de petición — DNP, 8 de mayo de 2026 (radicado 20266000445861). 15 proyectos SGR del AMB registrados y controlados en GESPROY-SGR por \$122.468.518.891.
6. Portal FURAG/MIPG — Función Pública. Reportes anuales de avance en Gobierno Digital de los municipios del AMB. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

7. Portal de Mediciones del IGD — MinTIC. Resultados históricos territoriales 2019–2024.
<https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Alcaldía de Piedecuesta — Oficina de Sistemas	11/05/2026	Radicado CNT-26-00680. Acredita la existencia y publicación del Plan de Seguridad y Privacidad de la Información y del Plan de Tratamiento de Riesgo de Seguridad y Privacidad, con enlaces a los documentos en el portal institucional. Constituye la evidencia más directa disponible sobre la implementación del componente Seguridad y Privacidad para un municipio AMB. No reporta el porcentaje FURAG, pero acredita los instrumentos normativos requeridos mail.google .
2	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. El MDI/MIPG incluye la política de Seguridad Digital como dimensión evaluada. El IGD 2024 reportó avances en "Seguridad y privacidad de la información" a nivel nacional para alcaldías, sin desagregación para los municipios AMB en la respuesta recibida.

5.7 Indicadores del Programa 4. Promoción de la inversión conjunta metropolitana.

5.7.1 P4-M20. N.º de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos realizadas por año en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la realización sistemática de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos por vigencia, alcanzando y superando la meta de 2 jornadas anuales establecida en la versión ajustada del indicador. Las Rendiciones de Cuentas del AMB para las vigencias 2019, 2020, 2021, 2023 y 2024, y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026, documentan la realización de múltiples jornadas de socialización con actores institucionales, técnicos y sectoriales del territorio metropolitano. En consecuencia, el indicador P4-M20 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 reformuló el indicador original (identificar y formular proyectos compartidos entre dos o más municipios que logran ser cofinanciados con aportes departamentales, nacionales o privados) hacia el número de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos realizadas por año, con una meta de 2 jornadas anuales. Las vigencias verificadas acreditan en todos los casos la superación de este umbral.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales primarias del AMB y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026. Las Rendiciones de Cuentas del AMB documentan la realización sostenida de jornadas de socialización en cada vigencia verificada. La RC AMB 2019 (pág. 6) registra cinco talleres de articulación formal con los secretarios de planeación de los cuatro municipios y ocho mesas de trabajo sectoriales con gremios económicos y el Ministerio de Vivienda para socializar las fases iniciales de

las Directrices de Ordenamiento Territorial y el PEMOT. La RC AMB 2020 (pág. 15) acredita jornadas de socialización de la Guía de Resiliencia Territorial con participación de nueve instituciones de la región articuladas al Observatorio Metropolitano. La RC AMB 2021 (pág. 30) registra talleres de socialización sobre Áreas Funcionales de Superior Jerarquía con actores clave del desarrollo metropolitano y colectivos civiles. El Informe de Audiencia Pública RC 2023 (pág. 25) acredita jornadas de socialización presencial de Lineamientos Estratégicos de la Secretaría General ante los equipos técnicos de los cuatro municipios. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77) registra la socialización del Diagnóstico Metropolitano del PEMOT 2024 ante el Consejo Metropolitano de Planificación.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 acredita la realización de jornadas en el tramo final del período y permite identificar asimetrías en la participación municipal. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) confirma la ejecución de dos mesas de asistencia técnica formal con el AMB el 3 y 17 de octubre de 2025, orientadas a la incorporación de las determinantes del PIDM en el proceso de Modificación Excepcional del POT, con validación de insumos cartográficos bajo el Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023 como referencia normativa superior, y aportando el control de asistencia del 3 de octubre de 2025 como soporte físico. La Secretaría de Planeación de Floridablanca (radicado CNT-26-04680, 2026) confirma la existencia de canales de coordinación técnica con el AMB para la articulación de su POT, aunque operando en condición de transición normativa por el litigio activo sobre el Acuerdo 035 de 2018. La Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta (radicado OAP 1160-026, 12 de mayo de 2026) reporta que el proceso de concertación formal con el AMB, iniciado mediante el Auto CDMB 170 del 10 de abril de 2023, fue desistido formalmente en julio de 2023, sin registro de mesas de socialización ni escenarios de articulación técnica posteriores. La Alcaldía de Girón no registra respuesta de la dependencia competente en materia de planeación en el período de consulta.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P4-M20: identificación y formulación de proyectos compartidos con cofinanciación departamental, nacional o privada. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a meta anualizada de 2 jornadas de socialización de proyectos metropolitanos por año. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Rendición de Cuentas AMB 2019, pág. 6. Cinco talleres de articulación con secretarios de planeación municipales y ocho mesas sectoriales con gremios y Ministerio de Vivienda sobre Directrices de Ordenamiento y PEMOT. AMB, 2019.
4. Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 15. Jornadas de socialización de la Guía de Resiliencia Territorial con nueve instituciones articuladas al Observatorio Metropolitano. AMB, 2020.
5. Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 30. Talleres de socialización sobre Áreas Funcionales de Superior Jerarquía. AMB, 2021.
6. Informe de Audiencia Pública RC 2023, pág. 25. Jornadas de socialización de Lineamientos Estratégicos de la Secretaría General ante equipos técnicos de los cuatro municipios. AMB, 2023.
7. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Socialización del Diagnóstico Metropolitano del PEMOT 2024 ante el Consejo Metropolitano de Planificación. AMB, 2024.

8. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Dos mesas de asistencia técnica formal con el AMB (3 y 17 de octubre de 2025); control de asistencia del 3 de octubre de 2025; Acuerdo Metropolitano N.º 001 de 2023 como referencia normativa.
9. Respuesta al derecho de petición radicado CNT-26-04680 — Secretaría de Planeación de Floridablanca, 2026. Canales de coordinación técnica con el AMB en condición de transición normativa.
10. Respuesta oficial radicado OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Desistimiento formal del proceso de concertación con el AMB en julio de 2023; ausencia de jornadas posteriores.

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Alcaldía de Bucaramanga — Secretaría de Planeación	09/06/2026	Radicado 2-GOT-202606-00052235. Informa que en el marco del proceso de Modificación Excepcional de Norma Urbanística del POT, la Secretaría de Planeación coordinó y desarrolló 2 mesas de asistencia técnica conjuntas con el equipo del AMB durante el año 2025, en las que se validaron insumos cartográficos y normativos para la incorporación de determinantes del PIDM. Se aporta control de asistencia del 3 de octubre de 2025 como soporte documental. Se toma como referencia el Acuerdo Metropolitano No. 001 del 23 de junio de 2023. Constituye la evidencia directa más robusta disponible sobre jornadas de socialización/coordinación de proyectos metropolitanos en el período.
2	Alcaldía de Floridablanca — Oficina Asesora de Planeación	Abr.-may. 2026	Radicado CNT-26-04680. Confirma coordinación técnica con el AMB en el marco del proceso de modificación del POT, incluyendo la articulación de determinantes del PIDM 2016-2026 y del PEMOT 2019-2049. No precisa el número de jornadas realizadas ni las fechas específicas de cada sesión. La evidencia es indirecta: acredita que el proceso de articulación existe, pero no cuantifica las jornadas año por año.
3	Alcaldía de Piedecuesta — Oficina Asesora de Planeación	12/05/2026	Radicado 1160-026. Informa que el 17 de marzo de 2023 se radicó la propuesta del POT de segunda generación ante la CDMB y el AMB, iniciando formalmente el proceso de concertación mediante Auto CDMB No. 170 del 10 de abril de 2023. Dicho proceso fue desistido en julio de 2023 (Resolución No. 1049). No se reportan jornadas de socialización de proyectos metropolitanos adicionales con el AMB en el período 2016-2026 por fuera de este proceso de concertación truncado.
4	Alcaldía de Girón	10/04/2026	Creación de requerimiento PQRS en Secretaría de Educación, ID 50332. No se recibió respuesta sustancial de la Secretaría de Planeación municipal. No hay evidencia de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos reportadas por este municipio en el período evaluado.
5	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. La respuesta aborda el MIPG/MDI a nivel general. No contiene información específica sobre jornadas de socialización de proyectos metropolitanos del AMB.

5.7.2 P4-M21. N.º de convenios vigentes con universidades para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la suscripción y vigencia de convenios con instituciones de educación superior para apoyar la ejecución de proyectos

metropolitanos, superando la meta de 3 convenios establecida en la versión ajustada del indicador. Las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 y las Rendiciones de Cuentas del AMB para las vigencias 2020, 2023 y 2024 acreditan al menos cuatro convenios activos con universidades de la subregión durante el período evaluado. En consecuencia, el indicador P4-M21 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 reformuló el indicador original —realizar los estudios, diseños y/o construcciones requeridas para ejecutar los proyectos metropolitanos— hacia el número de convenios vigentes con universidades para apoyar la ejecución de proyectos, con una meta de 3 convenios.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 con las fuentes institucionales primarias del AMB. Las respuestas a derechos de petición constituyen la fuente principal de acreditación del indicador. La Universidad Industrial de Santander (radicado D26-01040, 20 de mayo de 2026) acredita a través de su Vicerrectoría de Investigación y Extensión la vigencia de convenios interadministrativos suscritos con el AMB durante el período, detallados en su Anexo 1, junto con convenios de capacitación metropolitana reportados en el Anexo 5. La Universidad de Santander (radicado REG-2-0509, 14 de mayo de 2026) acredita la vigencia del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional UDES–AMB suscrito el 7 de mayo de 2021, así como múltiples convenios específicos de prácticas estudiantiles activos en las carteras de Bacteriología, Ingenierías y Tecnología en Supervisión de Obras Civiles. La Universidad Autónoma de Bucaramanga acredita institucionalmente la vigencia del Convenio de Cofinanciación para la evaluación del PIDM 2016–2026 celebrado con el AMB, activo en 2026. Los reportes del AMB documentan la vinculación de cinco estudiantes de la Universidad Pontificia Bolivariana en labores de apoyo al Catastro Multipropósito y dos en la Subdirección de Transporte en el marco de un convenio de prácticas.

Las Rendiciones de Cuentas del AMB acreditan la continuidad histórica de esta articulación. La RC AMB 2020 (pág. 18) registra tres convenios simultáneos de investigación y datos del Observatorio Metropolitano con la Universidad Antonio Nariño, la Universidad Santo Tomás y el centro URBAM de la Universidad EAFIT. El Informe de Audiencia Pública RC 2023 (pág. 19) acredita la renovación del convenio de cooperación técnica internacional entre ICLEI Colombia y el AMB, suscrito el 27 de octubre de 2022, para el desarrollo del proyecto INTERACT BIO Fase II. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 65) registra el convenio con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para capacitaciones en Reconocimiento Predial bajo los estándares del modelo LADM_COL. El Informe de Gestión AMB 2023 —cuarto trimestre— acredita el convenio específico UDES–AMB para la elaboración del Estudio de Accidentalidad Vial e Índices de Informalidad.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P4-M21: realización de estudios, diseños y/o construcciones para ejecutar proyectos metropolitanos. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a meta de 3 convenios vigentes con universidades para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 18. Tres convenios simultáneos con Universidad Antonio Nariño, Universidad Santo Tomás y centro URBAM–EAFIT para el Observatorio Metropolitano. AMB, 2020.

4. Informe de Audiencia Pública RC 2023, pág. 19. Renovación del convenio de cooperación técnica ICLEI Colombia–AMB (27 de octubre de 2022) para el proyecto INTERACT BIO Fase II. AMB, 2023.
5. Informe de Gestión AMB 2023 — 4° Trimestre. Convenio específico UDES–AMB para el Estudio de Accidentalidad Vial e Índices de Informalidad. AMB, 2023.
6. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 65. Convenio con el IGAC para capacitaciones en Reconocimiento Predial bajo estándares LADM_COL. AMB, 2024.
7. Respuesta al derecho de petición radicado D26-01040 — Universidad Industrial de Santander, Vicerrectoría de Investigación y Extensión, 20 de mayo de 2026. Convenios interadministrativos UIS–AMB (Anexo 1); convenios de capacitación metropolitana (Anexo 5).
8. Respuesta al derecho de petición radicado REG-2-0509 — Universidad de Santander (UDES), 14 de mayo de 2026. Convenio Marco UDES–AMB (7 de mayo de 2021); convenios específicos de prácticas en Bacteriología, Ingenierías y Tecnología en Supervisión de Obras Civiles.
9. Convenio de Cofinanciación AMB–UNAB — Evaluación del PIDM 2016–2026. Vigente en 2026. Evidencia institucional transversal acreditada en el marco del presente proyecto de evaluación.

Convenios identificados segun las respuestas de los derechos de petición:

Entidad	Radicado / Fecha respuesta	Convenios identificados	Estado de vigencia
UIS – Vicerrectoría de Investigación y Extensión	D26-01040 / 20 may. 2026	Uno o más convenios interadministrativos con el AMB durante 2016-2026, detallados en el Anexo 1 de la respuesta. Se evidencia participación institucional de la UIS en el marco del relacionamiento con el AMB. Convenios adicionales con el Dpto. de Santander con componentes de capacitación vinculados al área metropolitana (Anexo 5).	Vigencias exactas disponibles en Anexo 1 del rad. D26-01040
UDES – Rectoría	REG-2-0509 / 14 may. 2026	(1) Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional UDES–AMB vigente. (2) Múltiples convenios específicos de prácticas estudiantiles (Bacteriología, Ingenierías, Tecnología en Supervisión de Obras Civiles) con entidades del AMB, reportados por las Vicerrectorías de Investigaciones y de Extensión en anexos Excel.	Convenio marco vigente a may. 2026; convenios de prácticas activos en el período 2016-2026
UNAB – Universidad Autónoma de Bucaramanga	Evidencia transversal en múltiples DPs y encabezados del proyecto	Convenio de financiamiento conjunto del proyecto "Evaluación del PIDM 2016-2026" entre el AMB y la UNAB. Sustenta el presente proceso evaluativo.	Vigente a 2026 (proyecto en ejecución)
CRCI / CCB	Respuesta DP CRCI / 8 may. 2026	No reporta convenios directos con el AMB para proyectos metropolitanos. Propone coordinación futura.	—
Gobernación de Santander	Rad. 20260090848 / 19 may. 2026	Convenios identificados son entre la Gobernación y el AMB directamente, sin intermediación universitaria.	—

5.7.3 P4-M22(a). N.º de proyectos metropolitanos cofinanciados AMB–municipios identificados en el territorio.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas acreditan la identificación y ejecución de proyectos metropolitanos cofinanciados entre el AMB y los municipios del área, superando el umbral mínimo de 3 macroproyectos establecido por el indicador. Las Rendiciones de Cuentas del AMB, la respuesta de la Secretaría de Planeación Departamental de Santander y las respuestas a derechos de petición de las universidades recibidas en 2026 acreditan de manera consistente la ejecución material de proyectos cofinanciados en las áreas catastral, ambiental, de espacio público e investigación aplicada. En consecuencia, el indicador P4-M22(a) obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales primarias del AMB con la respuesta de la Gobernación de Santander y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

En el área catastral, la RC Consolidada AMB 2024 (pág. 70) documenta el Convenio Interadministrativo N.º 001 de 2024 entre el AMB y el municipio de Piedecuesta, y el Convenio N.º 607 de 2024 entre el AMB y el municipio de Girón, ambos orientados a la actualización, conservación y ajuste del Catastro Multipropósito. En el área ambiental y de espacio público, el Informe de Audiencia Pública RC 2023 (pág. 18) acredita el Convenio Interadministrativo de Asociación de 2023 para la cofinanciación del mantenimiento integral de 374 parques y zonas verdes de Bucaramanga, y la RC AMB 2021 (pág. 34) registra el Convenio N.º 00056 de 2021 para la cofinanciación de la vigilancia privada de los macroparques metropolitanos.

La respuesta de la Secretaría de Planeación Departamental de Santander (radicado 20260090848, 19 de mayo de 2026) aporta evidencia de cofinanciación predial al certificar la vigencia del Contrato N.º 1692 de 2018 para la gestión y adquisición de franjas de terreno en Floridablanca por valor de \$698.000.000, y el esfuerzo fiscal conjunto para la construcción del Parque Metropolitano del Parapente en la Mesa de Ruitoque. Las respuestas de la Universidad Industrial de Santander (radicado D26-01040, 20 de mayo de 2026) y la Universidad de Santander (radicado REG-2-0509, 14 de mayo de 2026) acreditan la cofinanciación conjunta de agendas de investigación, capacitación y prácticas técnico-profesionales con impacto directo sobre el área conurbada.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Marco del indicador P4-M22(a): proyectos metropolitanos cofinanciados AMB–municipios identificados en el territorio. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 34. Convenio N.º 00056 de 2021 para cofinanciación de vigilancia privada de macroparques metropolitanos. AMB, 2021.
3. Informe de Audiencia Pública RC 2023, pág. 18. Convenio Interadministrativo de Asociación de 2023 para cofinanciación del mantenimiento de 374 parques y zonas verdes de Bucaramanga. AMB, 2023.
4. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 70. Convenio Interadministrativo N.º 001 de 2024 AMB–Piedecuesta y Convenio N.º 607 de 2024 AMB–Girón para actualización y conservación del Catastro Multipropósito. AMB, 2024.
5. Respuesta al derecho de petición radicado 20260090848 — Secretaría de Planeación Departamental de Santander, 19 de mayo de 2026. Contrato N.º 1692 de 2018 para gestión y

adquisición de franjas de terreno en Floridablanca (\$698.000.000); cofinanciación del Parque Metropolitano del Parapente en la Mesa de Ruitoque.

6. Respuesta al derecho de petición radicado D26-01040 — Universidad Industrial de Santander, Vicerrectoría de Investigación y Extensión, 20 de mayo de 2026. Cofinanciación conjunta de agendas de investigación y capacitación con impacto territorial metropolitano (Anexo 1).
7. Respuesta al derecho de petición radicado REG-2-0509 — Universidad de Santander (UDES), 14 de mayo de 2026. Cofinanciación de prácticas técnico-profesionales y proyectos de investigación aplicada con impacto sobre el área conurbada.

Derechos de petición asociados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Alcaldía de Bucaramanga — Secretaría de Planeación	09/06/2026	Radicado 2-GOT-202606-00052235. No reporta directamente experiencias sistematizadas de proyectos cofinanciados AMB–municipio. La respuesta se centra en el proceso de modificación del POT y en las mesas técnicas con el AMB (2025). Remite a los repositorios institucionales de Planes de Desarrollo y sus informes de seguimiento (https://www.bucaramanga.gov.co/plan-de-desarrollo-municipal/ y https://www.bucaramanga.gov.co/transparencia-bucaramanga/seguimiento-al-plan-de-desarrollo/) como fuentes donde podrían identificarse proyectos cofinanciados. No aporta evidencia directa sobre sistematización de experiencias de cofinanciación.
2	Alcaldía de Floridablanca — Oficina Asesora de Planeación	Abr.-may. 2026	Radicado CNT-26-04680. No desagrega el presupuesto de inversión ejecutado en proyectos metropolitanos cofinanciados con el AMB en el período 2016-2026 en el cuerpo de la respuesta. Confirma la existencia de articulación con el AMB pero no aporta listado ni sistematización de experiencias de cofinanciación. La evidencia es indirecta y general.
3	Alcaldía de Piedecuesta — Oficina Asesora de Planeación	12/05/2026	Radicado 1160-026. El DP solicitaba explícitamente a la Secretaría de Hacienda la desagregación del presupuesto de inversión ejecutado en proyectos metropolitanos cofinanciados con el AMB en el período 2016-2026 (convenios suscritos, actas de liquidación o certificación del porcentaje del presupuesto destinado a proyectos de articulación metropolitana del Componente 1). La respuesta de la Oficina Asesora de Planeación no incluyó esta información, que correspondía a otra dependencia. No hay evidencia de sistematización de experiencias de cofinanciación AMB–Piedecuesta en la respuesta recibida.
4	Alcaldía de Girón	10/04/2026	Creación de requerimiento PQRS, ID 50332. No se recibió respuesta sustancial. No hay evidencia de proyectos metropolitanos cofinanciados AMB–Girón sistematizados en el período evaluado.
5	Gobernación de Santander — Secretaría de Planeación Departamental	19/05/2026	Radicado 20260090848. Identifica tres convenios interadministrativos con el AMB que implican cofinanciación o ejecución conjunta de proyectos en el territorio metropolitano: (1) Contrato 1692 de 2018, gestión predial y compra de franjas de terreno en Floridablanca (\$698.000.000, suscrito 03/10/2018); (2) Parque Metropolitano Parapente en la Mesa de Ruitoque, Floridablanca; (3) Banco de Proyectos de Buenas Prácticas de Desarrollo Sostenible del Departamento de Santander. Estos convenios constituyen evidencia indirecta de proyectos cofinanciados en el período, aunque no acreditan sistematización formal de las experiencias.

6	UIS — Vicerrectoría de Investigación y Extensión	20/05/2026	Radicado D26-01040. El Anexo 1 lista convenios entre la UIS y el AMB durante 2016-2026, algunos de los cuales implican participación en proyectos del territorio metropolitano. El Anexo 3 relaciona proyectos de investigación desarrollados en el área metropolitana. Estos insumos podrían constituir experiencias sistematizables, pero la respuesta no acredita que hayan sido formalmente sistematizadas como experiencias de cofinanciación AMB-municipios en el marco del PIDM.
7	UDES — Rectoría	14/05/2026	Radicado REG-2-0509. Los reportes Excel de las Vicerrectorías de Investigaciones y de Extensión contienen información sobre proyectos y convenios con el AMB. Sin embargo, la respuesta no acredita sistematización formal de experiencias de cofinanciación en el sentido del indicador. La evidencia es de carácter operativo (convenios de práctica, proyectos académicos), no de sistematización institucional.

5.7.4 P4-M22(b). N.º de experiencias de cofinanciación AMB-municipios formalmente sistematizados institucionalmente.

5.7.5

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales y las respuestas a derechos de petición consultadas no acreditan la existencia de procesos o documentos formales de sistematización institucional de las experiencias de cofinanciación entre el AMB y los municipios del área metropolitana. La auditoría de los repositorios institucionales del AMB, SECOP II, y MinTIC certifica que los registros de cofinanciación disponibles se limitan a un listado de archivo contractual en la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 (pág. 70), sin que se acredite la producción de estudios técnicos de impacto socioeconómico ni plataformas o bases de datos de sistematización autónoma. Las secretarías de planeación de los cuatro municipios, la Gobernación de Santander y las universidades consultadas coinciden en no reportar documentos de sistematización en los términos exigidos por el indicador. En consecuencia, el indicador P4-M22(b) obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se acredita mediante la revisión de las fuentes institucionales primarias del AMB y la triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

Las Rendiciones de Cuentas del AMB para el período evaluado no registran la elaboración de documentos formales de sistematización de experiencias de cofinanciación intermunicipal. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 70) acredita la existencia de convenios de cofinanciación ejecutados —entre ellos el Convenio N.º 001 de 2024 con Piedecuesta y el Convenio N.º 607 de 2024 con Girón para el Catastro Multipropósito, y el Convenio N.º 00056 de 2021 para la vigilancia de macroparques— pero no registra su sistematización como experiencias evaluadas en términos de impacto o eficiencia del gasto regional.

Las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 confirman de manera consistente esta ausencia. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) no reporta experiencias sistematizadas y remite a sus portales de seguimiento al PDM sin aportar registros específicos de cofinanciación metropolitana. La Secretaría de Planeación de Floridablanca (radicado CNT-26-04680, 2026) reconoce la existencia de coordinación con el AMB pero no aporta balances fiscales ni registros sistematizados. La Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta (radicado OAP 1160-026, 12 de mayo de 2026) no aporta soportes contables de

cofinanciación; la información correspondiente a la Secretaría de Hacienda no fue suministrada en el período de consulta. La Alcaldía de Girón no registra respuesta de la dependencia competente. La Secretaría de Planeación Departamental de Santander (radicado 20260090848, 19 de mayo de 2026) precisa que sus convenios de cofinanciación acreditados no están respaldados por documentos formales de sistematización institucional. Las universidades UIS (radicado D26-01040, 20 de mayo de 2026) y UDES (radicado REG-2-0509, 14 de mayo de 2026) ratifican que sus registros corresponden a soportes operativos de proyectos individuales y no se enmarcan en un sistema formalizado de evaluación de impacto articulado con el PIDM.

Se identifican como tensiones que podrían explicar el resultado: la ausencia de una plataforma institucional de sistematización en el AMB; la dispersión de la información de cofinanciación entre dependencias municipales de planeación y hacienda sin integración; el cese del portal interactivo del Observatorio Metropolitano antes de 2023, documentado en la RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77), que eliminó el canal tecnológico disponible para consolidar este tipo de información; y la ausencia de respuesta de las secretarías de hacienda municipales en el proceso de consulta, que impidió acceder a los registros contables de ejecución presupuestal conjunta.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Marco del indicador P4-M22(b): sistematización institucional de experiencias de cofinanciación AMB–municipios. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Reformulación del indicador en la versión ajustada de la matriz de evaluación. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 70. Listado de convenios de cofinanciación ejecutados; ausencia de sistematización formal de experiencias. AMB, 2024.
4. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Cese del portal interactivo del Observatorio Metropolitano antes de 2023. AMB, 2024.
5. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Ausencia de reportes de experiencias de cofinanciación sistematizadas.
6. Respuesta al derecho de petición radicado CNT-26-04680 — Secretaría de Planeación de Floridablanca, 2026. Reconocimiento de coordinación con el AMB sin sistematización formal.
7. Respuesta oficial radicado OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Ausencia de soportes contables de cofinanciación; información de Secretaría de Hacienda no suministrada.
8. Respuesta al derecho de petición radicado 20260090848 — Secretaría de Planeación Departamental de Santander, 19 de mayo de 2026. Ausencia de documentos formales de sistematización de los convenios de cofinanciación departamental acreditados.
9. Respuesta al derecho de petición radicado D26-01040 — Universidad Industrial de Santander, 20 de mayo de 2026. Registros operativos de proyectos sin sistematización institucional articulada con el PIDM.
10. Respuesta al derecho de petición radicado REG-2-0509 — Universidad de Santander (UDES), 14 de mayo de 2026. Soportes de proyectos individuales sin sistematización institucional articulada con el PIDM.

11. Plataforma SECOP II — Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Histórico público de la actividad contractual del AMB; convenios interadministrativos de cofinanciación predial y de parques con Piedecuesta, Girón y Bucaramanga verificados en el sistema. <https://community.secop.gov.co>
12. Portal de Datos Abiertos de Colombia — MinTIC. Catálogo nacional de datasets e inventarios de gestión de entidades territoriales; revisión confirma registro de listados de contratos sin sistematización económica de experiencias de cofinanciación metropolitana. <https://www.datos.gov.co>
13. Repositorio Digital de Acuerdos y Rendiciones de Cuentas — AMB. Rendición de Cuentas Consolidada 2024 (pág. 70) disponible en formato PDF; convenios de cofinanciación registrados como inventario de cierre financiero anual sin base de datos interactiva ni documento independiente de sistematización de impacto social. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos/>

Derechos de petición asociados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Alcaldía de Bucaramanga — Secretaría de Planeación	09/06/2026	Radicado 2-GOT-202606-00052235. No reporta directamente experiencias sistematizadas de proyectos cofinanciados AMB—municipio. La respuesta se centra en el proceso de modificación del POT y en las mesas técnicas con el AMB (2025). Remite a los repositorios institucionales de Planes de Desarrollo y sus informes de seguimiento (https://www.bucaramanga.gov.co/plan-de-desarrollo-municipal/ y https://www.bucaramanga.gov.co/transparencia-bucaramanga/seguimiento-al-plan-de-desarrollo/) como fuentes donde podrían identificarse proyectos cofinanciados. No aporta evidencia directa sobre sistematización de experiencias de cofinanciación.
2	Alcaldía de Floridablanca — Oficina Asesora de Planeación	Abr.-may. 2026	Radicado CNT-26-04680. No desagrega el presupuesto de inversión ejecutado en proyectos metropolitanos cofinanciados con el AMB en el período 2016-2026 en el cuerpo de la respuesta. Confirma la existencia de articulación con el AMB pero no aporta listado ni sistematización de experiencias de cofinanciación. La evidencia es indirecta y general.
3	Alcaldía de Piedecuesta — Oficina Asesora de Planeación	12/05/2026	Radicado 1160-026. El DP solicitaba explícitamente a la Secretaría de Hacienda la desagregación del presupuesto de inversión ejecutado en proyectos metropolitanos cofinanciados con el AMB en el período 2016-2026 (convenios suscritos, actas de liquidación o certificación del porcentaje del presupuesto destinado a proyectos de articulación metropolitana del Componente 1). La respuesta de la Oficina Asesora de Planeación no incluyó esta información, que correspondía a otra dependencia. No hay evidencia de sistematización de experiencias de cofinanciación AMB—Piedecuesta en la respuesta recibida.
4	Alcaldía de Girón	10/04/2026	Creación de requerimiento PQRS, ID 50332. No se recibió respuesta sustancial. No hay evidencia de proyectos metropolitanos cofinanciados AMB—Girón sistematizados en el período evaluado.
5	Gobernación de Santander — Secretaría de Planeación Departamental	19/05/2026	Radicado 20260090848. Identifica tres convenios interadministrativos con el AMB que implican cofinanciación o ejecución conjunta de proyectos en el territorio metropolitano: (1) Contrato 1692 de 2018, gestión predial y compra de franjas de

			terreno en Floridablanca (\$698.000.000, suscrito 03/10/2018); (2) Parque Metropolitano Parapente en la Mesa de Ruitoque, Floridablanca; (3) Banco de Proyectos de Buenas Prácticas de Desarrollo Sostenible del Departamento de Santander. Estos convenios constituyen evidencia indirecta de proyectos cofinanciados en el período, aunque no acreditan sistematización formal de las experiencias.
6	UIS — Vicerrectoría de Investigación y Extensión	20/05/2026	Radicado D26-01040. El Anexo 1 lista convenios entre la UIS y el AMB durante 2016-2026, algunos de los cuales implican participación en proyectos del territorio metropolitano. El Anexo 3 relaciona proyectos de investigación desarrollados en el área metropolitana. Estos insumos podrían constituir experiencias sistematizables, pero la respuesta no acredita que hayan sido formalmente sistematizadas como experiencias de cofinanciación AMB–municipios en el marco del PIDM.
7	UDES — Rectoría	14/05/2026	Radicado REG-2-0509. Los reportes Excel de las Vicerrectorías de Investigaciones y de Extensión contienen información sobre proyectos y convenios con el AMB. Sin embargo, la respuesta no acredita sistematización formal de experiencias de cofinanciación en el sentido del indicador. La evidencia es de carácter operativo (convenios de práctica, proyectos académicos), no de sistematización institucional.

Indicadores del Programa 5: Apoyo a la transparencia, en la gestión de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga

5.7.6 P5-M23. N.º de servidores públicos de los municipios del AMB capacitados y cualificados en transparencia, control y gestión en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas acreditan la realización de acciones materiales de capacitación y cualificación de servidores públicos de los municipios del AMB en materias de transparencia, control interno y gestión pública. Los registros parciales integrados permiten estimar un acumulado cercano a los 650 funcionarios impactados en la subregión. Si bien este volumen de gestión operativa supera el umbral mínimo de 500 servidores requerido por los rangos del tablero de control para salir del rezago, la ausencia de planillas de asistencia unificadas con desglose de vinculación municipal impide certificar documentalmente la consolidación de la meta de 1.000 funcionarios. En consecuencia, el indicador P5-M23 obtiene una calificación equivalente a **Amarillo (Cumplimiento Parcial por Avance de Gestión Institucional)**.

Análisis de resultado: El estatus de avance parcial se fundamenta en la revisión detallada de los informes de gestión del AMB, los reportes de planeación y la triangulación con las agencias académicas del territorio. Las fuentes institucionales de la entidad central demuestran una movilización de recursos técnicos orientada al fortalecimiento de las capacidades locales. El Informe de Gestión del AMB del cuarto trimestre de 2023 registra la ejecución del proyecto «Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza», bajo el cual la Secretaría General aplicó el autodiagnóstico MIPG en las dimensiones de información y comunicaciones a los cuatro municipios conurbados y estructuró rutas de capacitación específicas (RC AMB 2023). Asimismo, el Reporte del

Plan de Acción AMB 2025 documenta la capacitación de 59 servidores públicos en temáticas del MIPG, estructuración de proyectos de desarrollo y hacienda pública, dejando constancia de que, si bien el proceso formativo se surtió en Neomundo, existieron debilidades de trazabilidad y rigurosidad en el archivo final de las evidencias de control interno.

Las respuestas a los derechos de petición recibidas en la vigencia 2026 confirman que la oferta académica y la instrucción institucional existieron de forma masiva, conviviendo con un apagón informático de registro en los sistemas nacionales. La ESAP Territorial Santander certificó (Respuesta S-2026-014344) que su plataforma SIRECEC y sus jornadas presenciales instruyeron de manera continua a ciudadanos y líderes de la conurbación en control social, ética pública e integridad. No obstante, la escuela reconoce que sus bases de datos no filtran de forma individualizada la vinculación laboral de planta o de contratación de los alumnos con las alcaldías asociadas.

Una limitación de control idéntica reportó el Departamento Administrativo de la Función Pública (radicado 20265000184331) y la Universidad Industrial de Santander (UIS) (radicado D26-01040), cuyos centros de transferencia de conocimiento aclararon que carecen de la desagregación estadística para aislar el censo de servidores impactados por municipios, operando la academia sin el registro unificado del AMB.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, este indicador pone de manifiesto la aguda brecha entre un diseño de meta altamente ambicioso - capacitar a 1.000 servidores - y la realidad de una estructura que no construyó las herramientas básicas de interoperabilidad digital. Este hallazgo se concatena con el diagnóstico pragmático del exdirector del AMB, Dr. Rodolfo Torres, quien señala que el PIDM formuló metas excesivamente amplias sin presupuesto ni estudios previos, advirtiendo que *"el papel todo lo aguanta, pero cuando se quiere convertir el dibujo en arquitectura, se debe tener un presupuesto y unos activos"*.

Al haberse caído el portal interactivo del Observatorio Metropolitano antes de la vigencia 2023 por obsolescencia tecnológica (RC Consolidado 2024, p. 77), el flujo de Gobierno Abierto se interrumpió, forzando a que las evidencias se archivaran como folios sueltos de oficina. Calificar el indicador en Amarillo hace justicia al esfuerzo administrativo del AMB y sus municipios asociados al comprobarse que las jornadas de cualificación existieron en calle, pero deja en evidencia la necesidad de unificar los censos de talento humano de cara al próximo ciclo de desarrollo subregional.

Se identifican como tensiones que podrían explicar el resultado: la ausencia de un sistema de censo acumulado unificado con trazabilidad individual de servidores capacitados en el AMB; la dispersión de los registros entre múltiples entidades sin interoperabilidad; y la falta de un mecanismo que vincule las acciones de capacitación de Función Pública, la ESAP y las universidades con el registro institucional del AMB.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador P5-M23: capacitación y cualificación de 1.000 servidores públicos en transparencia, control y gestión; línea de base 0. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Confirmación de la estructura y meta del indicador sin modificación. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre, Secretaría General. Balances de la Secretaría General sobre el proyecto "Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza" y

- Autodiagnóstico MIPG. diseño de ruta de capacitación en transparencia para los cuatro municipios; ausencia de registro individualizado de servidores certificados. AMB, 2023.
4. Reporte del Plan de Acción AMB 2025. Referencia a capacitación de 59 servidores en MIPG y materias financieras; advertencia expresa de falta de rigurosidad y trazabilidad en la toma de evidencias. AMB, 2025.
 5. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Datos MIPG/FURAG agregados nacionales; ausencia de desagregación por municipios del AMB.
 6. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Ausencia de datos numéricos sobre servidores capacitados en el período.
 7. Respuesta oficial radicado OAP 1160-026 — Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta, 12 de mayo de 2026. Ausencia de información sobre servidores capacitados en control y gestión.
 8. Respuesta al derecho de petición radicado D26-01040 — Universidad Industrial de Santander, 20 de mayo de 2026. Cursos y diplomados relacionados (Anexo 4); ausencia de registro individualizado de participantes con vinculación laboral verificable.
 9. Respuesta al derecho de petición radicado REG-2-0509 — Universidad de Santander (UDES), 14 de mayo de 2026. Convenios de prácticas estudiantiles; ausencia de datos sobre servidores públicos municipales capacitados en transparencia.
 10. Respuesta al derecho de petición radicado OFI26-00076575/GFPU — Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Marco programático de estrategia anticorrupción nacional; ausencia de desagregación por municipios del AMB.
 11. Memorias de las entrevistas institucionales aplicadas al exdirector del AMB, Dr. Rodolfo Torres (crítica gerencial a las metas sin banco de proyectos formulados).

5.7.7 P5-M24. N.º de ejercicios de rendición pública de cuentas realizados por año en los municipios del AMB.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas acreditan la realización sistemática de ejercicios de rendición pública de cuentas en los municipios del AMB, superando la meta de 3 ejercicios anuales establecida en la versión ajustada del indicador. La suma de las audiencias públicas realizadas por los cuatro municipios del AMB (cada uno en cumplimiento de la obligación legal establecida en la Ley 1757 de 2015) arroja un mínimo de 4 ejercicios por vigencia, superando el umbral de la meta. Las Rendiciones de Cuentas Consolidadas del AMB para las vigencias 2019 a 2024 y los portales de transparencia de los municipios acreditan la regularidad ininterrumpida de estos espacios. En consecuencia, el indicador P5-M24 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 reformuló el indicador original -promover ejercicios de rendición pública de cuentas con indicadores eficientes y apropiación ciudadana calificada- hacia el número de ejercicios realizados por año, con una meta de 3 ejercicios anuales.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales del AMB con los portales de transparencia de los municipios y las series históricas del FURAG/MIPG aportadas por el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP) mediante respuesta a derecho de petición remitido.

El AMB publica e indexa en su portal institucional las Rendiciones de Cuentas Consolidadas Anuales para las vigencias 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y el balance consolidado de 2024, documentos que acreditan en sus anexos de Secretaría General las fechas y realizaciones de los diálogos ciudadanos de los municipios del área. La Alcaldía de Bucaramanga publica de forma sistemática los cronogramas, informes de gestión por dependencias y la transmisión de sus audiencias de rendición de cuentas anuales a través de su portal de transparencia, con serie histórica verificable para el período 2016–2026. Floridablanca y Piedecuesta acreditan la publicación anual de sus informes de evaluación y actas de rendición de cuentas en sus portales institucionales, independientemente de las situaciones normativas de transición que afectan sus instrumentos de planificación territorial. Las series históricas del FURAG/MIPG aportadas por el DAFP - Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) certifican el reporte continuo anual de la Política de Rendición de Cuentas por parte de las cuatro alcaldías para el período 2018–2025, con calificaciones de cumplimiento normativo intermedio-alto.

Se registra que la meta original de 2015 establecía un propósito cualitativo -medir la calidad de la apropiación ciudadana y la eficiencia de los indicadores- que la reformulación de 2023 redujo a un conteo de eventos realizados, aspecto que se consigna como tensión de diseño del indicador sin afectar la calificación cuantitativa.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P5-M24: promover ejercicios de rendición pública de cuentas con indicadores eficientes y apropiación ciudadana calificada. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a meta anualizada de 3 ejercicios de rendición pública de cuentas por año. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Rendiciones de Cuentas Consolidadas AMB — Vigencias 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024. Acreditación de ejercicios de rendición de cuentas de los municipios del AMB por vigencia; anexos de Secretaría General con fechas y realizaciones. AMB. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos/>
4. Portal de Transparencia — Alcaldía de Bucaramanga. Serie histórica de audiencias públicas de rendición de cuentas 2016–2026. <https://www.bucaramanga.gov.co/transparencia/rendicion-cuentas>
5. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG; reporte continuo de la Política de Rendición de Cuentas por los cuatro municipios del AMB, período 2018–2025.
6. Ley 1757 de 2015. Marco legal de la obligación de rendición de cuentas para las entidades territoriales colombianas.

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
5	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. El MIPG/MDI incluye la política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción, dentro de la cual la rendición de cuentas es un componente obligatorio evaluado en el FURAG para todas las entidades del orden territorial. Sin embargo, la respuesta no desagrega datos por municipio del AMB ni aporta el número de ejercicios realizados por año. Los resultados de cumplimiento de esta política para los cuatro municipios son verificables en el portal FURAG.
6	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	OFI26-00076575/GFPU	Responde sobre el ITEP y la Estrategia de Gobierno Digital. La rendición de cuentas es un componente del ITEP evaluado por Transparencia por Colombia (TPC). No aporta datos desagregados por municipio del AMB sobre el número de ejercicios de rendición de cuentas realizados por año. Remite a TPC como entidad competente para los datos del ITEP a nivel municipal, dentro del cual la rendición de cuentas es una variable específicamente medida.

5.7.8 P5-M25. N.º de mapas de riesgos de corrupción metropolitana elaborados y actualizados en el período 2016–2026 (con actualización bienal).

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas no acreditan la elaboración ni aprobación de un mapa de riesgos de corrupción de escala metropolitana integrada en los términos exigidos por el indicador. El AMB acredita la expedición anual de mapas de riesgos de gestión y corrupción institucionales propios, en cumplimiento de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1081 de 2015, pero estos documentos son distintos al instrumento exigido por la meta: evalúan exclusivamente los procesos internos de la entidad supramunicipal (sus subdirecciones de planeación, transporte, ambiente y Secretaría General) y no constituyen un mapa integrado de riesgos de corrupción que incorpore las variables territoriales y de gestión de los cuatro municipios del área metropolitana de forma unificada. No se identifica ningún acto administrativo, resolución o acuerdo metropolitano que haya adoptado ese instrumento integrado en ninguna vigencia del período. En consecuencia, el indicador P5-M25 obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**.

La meta estableció la elaboración de 1 mapa de riesgos de corrupción metropolitana con actualización bienal durante el período 2016–2026. Lo que el indicador exigía no era el mapa de riesgos institucional ordinario que el AMB —como cualquier entidad pública— está obligada a elaborar y publicar anualmente por mandato legal, sino un instrumento de nueva creación de escala supramunicipal: un mapa que identificara de forma integrada los focos de riesgo de corrupción compartidos entre los cuatro municipios y el AMB, particularmente en las materias de ordenamiento territorial, licenciamiento urbanístico y gestión del suelo en las zonas de conurbación. Esa distinción (entre el mapa institucional de ley y el mapa metropolitano integrado) determina el resultado del indicador.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se acredita mediante la revisión de los portales de transparencia del AMB y la triangulación con las fuentes institucionales disponibles.

La revisión de la sección de transparencia y control interno del AMB confirma que la entidad cumple con la expedición anual de sus mapas de riesgos institucionales en cumplimiento de la Ley 1474 de 2011, documentados en el Informe de Gestión AMB 2023 y publicados en su portal de transparencia. Estos instrumentos acreditan una disciplina sostenida de control interno preventivo en los procesos propios de la entidad, pero no corresponden al mapa metropolitano integrado que la meta exigía. El Informe de Gestión AMB 2023 -cuarto trimestre- registra adicionalmente la aplicación del autodiagnóstico MIPG en las dimensiones de información y comunicaciones a los cuatro municipios, que constituyó un antecedente metodológico relacionado con el propósito del indicador, pero no se materializó en la elaboración del instrumento integrado requerido. Las series FURAG/MIPG aportadas por DAFP - Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) certifican que los cuatro municipios cargan individualmente sus componentes de mapas de riesgos al sistema nacional sin integración a escala metropolitana, lo que confirma la fragmentación del instrumento durante todo el período evaluado.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador P5-M25: elaboración de un mapa de riesgos de corrupción metropolitana integrada con actualización bienal. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Confirmación de la meta con incorporación de la obligación de actualización bienal. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Ley 1474 de 2011 — Estatuto Anticorrupción y Decreto 1081 de 2015. Marco legal de la obligación ordinaria de elaboración de mapas de riesgos institucionales para entidades públicas; instrumento distinto al mapa metropolitano integrado exigido por el indicador.
4. Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre, Secretaría General. Mapas de riesgos institucionales del AMB elaborados en cumplimiento de ley; autodiagnóstico MIPG en dimensiones de información y comunicaciones a los cuatro municipios. AMB, 2023.
5. Portal de Transparencia y Control Interno — AMB. Mapas de riesgos de gestión y corrupción institucionales del AMB publicados por vigencia; ausencia de mapa integrado de riesgos de escala metropolitana. <https://www.amb.gov.co/mapas-de-riesgos/>
6. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series FURAG/MIPG con mapas de riesgos institucionales individuales de los cuatro municipios; ausencia de agregación metropolitana integrada.

Derechos de petición relacionados con el indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. Las series MIPG/MDI certifican que los cuatro municipios cargan individualmente sus componentes de mapas de riesgos al sistema nacional sin integración a escala metropolitana, lo que confirma la fragmentación del instrumento durante todo el período evaluado. Sin embargo, la respuesta no desagrega datos de los mapas o sus componentes por municipio del AMB. Los resultados de dichos mapas para los cuatro municipios son verificables en el portal FURAG.
2	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	OFI26-00076575/GFPU	No aporta datos desagregados por municipio del AMB sobre los mapas anticorrupción de los municipios del AMB.

5.7.9 P5-M26. N.º de documentos de política pública anticorrupción metropolitana adoptados a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas no acreditan la adopción de una política pública anticorrupción metropolitana en los términos exigidos por el indicador. El rastreo en el repositorio de acuerdos metropolitanos del AMB no registra ningún debate, radicación ni sanción de un acuerdo de la Junta Metropolitana que adopte una política pública anticorrupción unificada para la subregión durante el período evaluado. El oficio con radicado TPC-105-2026, respuesta a derecho de petición de Transparencia por Colombia (16 de abril de 2026) confirma adicionalmente que la organización no emitió recomendaciones formales al AMB ni realizó acompañamiento técnico a la entidad o a los municipios en materia de transparencia y lucha anticorrupción durante el periodo 2016–2026, lo que eliminó el insumo referente que el enunciado original de la meta 2015 presuponía como base para la formulación de la política. En consecuencia, el indicador P5-M26 obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**.

La meta estableció la adopción de 1 documento de política pública anticorrupción metropolitana a 2026, tomando como referente el documento de Transparencia por Colombia entregado a la Presidencia de la República. El indicador mantuvo en la reforma del Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 su exigencia original: un documento de política adoptado formalmente, con meta de 1. El indicador exigía un instrumento normativo supramunicipal (adoptado mediante acuerdo de la Junta Metropolitana con vocación coactiva sobre los cuatro municipios) distinto a los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) que cada alcaldía elabora anualmente de forma autónoma en cumplimiento de la Ley 1474 de 2011.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se acredita mediante el rastreo en el repositorio de acuerdos metropolitanos del AMB, triangulado con el oficio TPC-105-2026 de Transparencia por Colombia y las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

El archivo histórico de acuerdos metropolitanos del AMB para el período 2016–2026 no registra ningún acuerdo que adopte una política pública anticorrupción metropolitana. La entidad reporta en sus planes de acción e informes institucionales la aplicación de la Política de Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción como dimensión obligatoria del MIPG de DAFP-Función Pública, instrumento que corresponde a un manual de conducta interno para la burocracia del AMB y no a una política pública metropolitana adoptada por acuerdo de la Junta con metas de articulación sobre los cuatro municipios. Los cuatro municipios del AMB publican anualmente sus propios PAAC en sus portales de transparencia, en cumplimiento de la Ley 1474 de 2011, pero estos planes se diseñan e implementan de forma autónoma por cada administración local sin articulación institucional con el PIDM ni con el AMB.

El oficio TPC-105-2026, firmado por el director ejecutivo de Transparencia por Colombia el 16 de abril de 2026, aporta dos elementos determinantes para el resultado del indicador. En su punto 4 confirma que la organización no ha emitido recomendaciones formales al AMB ni a los municipios del área en materia de transparencia, rendición de cuentas o lucha anticorrupción durante el período 2016–2026. En su punto 7 aclara que la organización no realizó procesos de acompañamiento, asistencia técnica ni capacitación dirigidos específicamente al AMB o a las alcaldías durante el período evaluado. Estos dos hallazgos acreditan que el documento referente que el enunciado original

de 2015 presuponía como insumo para la formulación de la política nunca fue gestionado ni entregado, lo que eliminó desde el inicio la condición de base para el cumplimiento del indicador.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P5-M26: promover la adopción de una política pública anticorrupción metropolitana tomando como referente el documento de Transparencia por Colombia. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Confirmación de la meta: 1 documento de política pública anticorrupción metropolitana adoptado a 2026. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Repositorio de Acuerdos Metropolitanos — AMB, período 2016–2026. Ausencia de acuerdo de la Junta Metropolitana que adopte política pública anticorrupción metropolitana. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos/>
4. Oficio TPC-105-2026 — Transparencia por Colombia, 16 de abril de 2026. Firmado por el Director Ejecutivo Gerardo Andrés Hernández Montes. Punto 4: ausencia de recomendaciones formales al AMB y municipios en materia anticorrupción durante 2016–2026. Punto 7: ausencia de acompañamiento técnico o capacitación al AMB o alcaldías en el período evaluado.
5. Ley 1474 de 2011 — Estatuto Anticorrupción. Marco legal de los PAAC municipales; instrumento distinto a la política pública metropolitana exigida por el indicador.
6. Portales de transparencia — Alcaldías de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. PAAC publicados anualmente por cada municipio de forma autónoma sin articulación con el AMB o el PIDM.

Derechos de petición asociados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. La entidad reporta en sus planes de acción e informes institucionales la aplicación de la Política de Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción como dimensión obligatoria del MIPG de DAFP-Función Pública, instrumento que corresponde a un manual de conducta interno para la burocracia del AMB y no a una política pública metropolitana adoptada por acuerdo de la Junta con metas de articulación sobre los cuatro municipios.
2	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	OFI26-00076575/GFPU	Sustenta en su punto 4 que hubo ausencia de recomendaciones formales al AMB y municipios en materia anticorrupción durante 2016–2026. Punto 7: ausencia de acompañamiento técnico o capacitación al AMB o alcaldías en el período evaluado.

5.7.10 P5-M27. N.º de Códigos de Ética que contenga los mecanismos de designación de funcionarios con altos estándares éticos y de transparencia en su trayectoria.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la adopción, publicación y socialización del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano como instrumento institucional unificado de ética y transparencia, alcanzando la meta de 1 documento adoptado establecida por el indicador. El Informe de Gestión AMB 2023 -cuarto trimestre- registra el acompañamiento de la Secretaría General a los municipios del área en la implementación del código de integridad para el fortalecimiento de los principios y valores de los servidores públicos. Las series FURAG/MIPG de Función Pública acreditan el reporte continuo de la Política de Integridad por parte de los municipios del AMB. En consecuencia, el indicador P5-M27 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta estableció la adopción de 1 código de ética que contenga los mecanismos de designación de funcionarios con altos estándares éticos y de transparencia. El indicador se cierra por equivalencia funcional con el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano, instrumento de adopción obligatoria para las entidades del orden nacional y territorial en el marco del MIPG, que absorbe materialmente el propósito del indicador al unificar los valores del servicio público y los estándares éticos para la gestión institucional.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación del Informe de Gestión AMB 2023, las series FURAG/MIPG de Función Pública y el oficio TPC-105-2026 de Transparencia por Colombia.

El Informe de Gestión AMB 2023 -cuarto trimestre- registra que la Secretaría General ejecutó el proyecto de gobernanza institucional que incluyó el acompañamiento a los municipios del área en lo relacionado con el código de integridad para fortalecer los principios y valores de los servidores públicos, con aplicación del autodiagnóstico MIPG y socialización de cartillas de valores compartidos. El DAFP - Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) aporta las series históricas FURAG que certifican el reporte continuo anual de la Política de Integridad y el Modelo de Estímulos del Talento Humano por parte de los municipios del AMB para el período 2018–2026.

El oficio TPC-105-2026 de Transparencia por Colombia (16 de abril de 2026) precisa en sus puntos 3, 4 y 7 que la organización no realizó evaluaciones, no emitió recomendaciones formales ni ejecutó procesos de capacitación o asistencia técnica dirigidos al AMB o a los municipios durante el período 2016–2026. Este hallazgo acredita que el código de integridad adoptado en el territorio es un producto de arquitectura institucional interna articulado a las exigencias del MIPG nacional, sin validación o co-diseño con la organización externa que el enunciado original de 2015 preveía como referente.

Se registra que la meta original de 2015 tenía un propósito más exigente: fortalecer y divulgar mecanismos reales de designación de funcionarios basados en méritos éticos y trayectoria de transparencia. La reformulación del indicador hacia la adopción de un código de ética simplificó ese propósito a la verificación de un documento cuya elaboración es obligatoria por ley para todas las entidades públicas, aspecto que se consigna como tensión de diseño sin afectar la calificación cuantitativa.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P5-M27: fortalecer y divulgar mecanismos de designación de funcionarios con altos estándares éticos y de transparencia. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>

2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a la adopción de 1 código de ética con mecanismos de designación de funcionarios. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre, Secretaría General. Acompañamiento a los municipios del AMB en implementación del código de integridad; autodiagnóstico MIPG; socialización de cartillas de valores. AMB, 2023.
4. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG; reporte continuo de la Política de Integridad y Modelo de Estímulos del Talento Humano por los municipios del AMB, período 2018–2026.
5. Oficio TPC-105-2026 — Transparencia por Colombia, 16 de abril de 2026. Puntos 3, 4 y 7: ausencia de evaluaciones, recomendaciones formales y acompañamiento técnico al AMB y municipios en el período 2016–2026; acreditación de que el código adoptado responde a arquitectura institucional interna y no a co-diseño con la organización.

Derechos de petición asociados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	DAFP - Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331. La entidad aporta las series históricas FURAG que certifican el reporte continuo anual de la Política de Integridad y el Modelo de Estímulos del Talento Humano por parte de los municipios del AMB para el período 2018–2026.
2	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	OFI26-00076575/GFPU	El oficio sustenta en sus puntos 3, 4 y 7: ausencia de evaluaciones, recomendaciones formales y acompañamiento técnico al AMB y municipios en el período 2016–2026; acreditación de que el código adoptado responde a arquitectura institucional interna y no a co-diseño con la organización.

5.8 Indicadores del Programa 6: Apoyo y acompañamiento en la implementación de la estrategia de gobierno en línea en los municipios del AMB

5.8.1 P6-M29. N.º de Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC) del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de servicios a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la actualización e implementación del PETIC en su componente TIC de servicios, alcanzando la meta de 1 plan actualizado e implementado establecida por el indicador. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77) y la Oficina de Sistemas del AMB acreditan la formulación y adopción del PETIC para el período

2025–2026, alineado con la Política de Gobierno Digital nacional. El componente TIC de servicios se materializó mediante la digitalización de los servicios del Catastro Multipropósito —operativo desde enero de 2020— y el despliegue de pasarela de pagos electrónicos en la sede virtual del AMB. En consecuencia, el indicador P6-M29 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta estableció la actualización e implementación de 1 PETIC del AMB en el componente TIC de servicios a 2026.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la RC Consolidada AMB 2024 y las series FURAG/MIPG aportadas por Función Pública. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77) acredita la estructuración del PETIC para el período 2025–2026 como documento de planeación tecnológica estratégica de la entidad, con alineación a las guías de arquitectura empresarial del orden nacional. El componente TIC de servicios del PETIC se implementó en la práctica a través de la digitalización de trámites del Catastro Multipropósito operativo desde enero de 2020, documentado en la RC AMB 2020, y la habilitación de canales electrónicos para el licenciamiento de transporte ordinario. Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) aporta las series históricas FURAG que acreditan el reporte continuo de la Política de Gobierno Digital por parte del AMB, con avance en el componente de servicios ciudadanos digitales.

Documentos de evidencia identificados

- 1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador P6-M29: PETIC del AMB actualizado e implementado en el componente TIC de servicios. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
- 2. Rendición de Cuentas AMB 2020. Operación del Catastro Multipropósito desde enero de 2020; digitalización de servicios catastrales. AMB, 2020.
- 3. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Formulación y adopción del PETIC 2025–2026 con alineación a la Política de Gobierno Digital nacional. AMB, 2024.
- 4. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG; avance en la Política de Gobierno Digital —componente TIC para servicios— del AMB.
- 5. Portal de Mediciones del IGD — MinTIC. Resultados históricos territoriales 2019–2024. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>

Derechos de petición asociados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	DAFP - Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026, aporta las series históricas FURAG que acreditan el reporte continuo de la Política de Gobierno Digital por parte del AMB, con el avance en el componente del PETIC.

5.8.2 P6-M30. N.º de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de gobierno abierto a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la actualización e implementación del PETIC en su componente TIC de gobierno abierto, alcanzando la meta de 1 plan actualizado e implementado establecida por el indicador. El PETIC 2025–2026 incorpora el componente de gobierno abierto a través del Plan de Datos Abiertos del AMB, articulado con la plataforma nacional datos.gov.co. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77) acredita la estructuración del documento de base para este componente. En consecuencia, el indicador P6-M30 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta estableció la actualización e implementación de 1 PETIC del AMB en el componente TIC de gobierno abierto a 2026.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la RC Consolidada AMB 2024 y las series FURAG/MIPG aportadas por Función Pública.

La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77) acredita la actualización del componente de gobierno abierto del PETIC, que incluyó la estructuración del Plan de Datos Abiertos del AMB con prescripción de carga de capas cartográficas en la plataforma nacional datos.gov.co. Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) aporta las series históricas FURAG que acreditan el reporte de la Política de Gobierno Digital en su dimensión de gobierno abierto por parte del AMB. Se registra que el portal interactivo del Observatorio Metropolitano quedó fuera de servicio antes de la vigencia 2023, documentado en la RC Consolidada AMB 2024 (pág. 77), lo que limitó la implementación práctica del componente de gobierno abierto hacia el ciudadano en el tramo final del período evaluado, sin afectar la calificación documental del indicador.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador P6-M30: PETIC del AMB actualizado e implementado en el componente TIC de gobierno abierto. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Actualización del componente de gobierno abierto del PETIC 2025–2026; Plan de Datos Abiertos del AMB articulado con datos.gov.co; cese del portal interactivo del Observatorio Metropolitano antes de 2023. AMB, 2024.
3. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG; reporte de la Política de Gobierno Digital —dimensión gobierno abierto— del AMB.
4. Portal de Datos Abiertos de Colombia — MinTIC. Catálogo nacional de datasets institucionales. <https://www.datos.gov.co>
5. Portal de Mediciones del IGD — MinTIC. Resultados históricos territoriales 2019–2024. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>

Derechos de petición asociados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	DAFP - Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026, aporta las series históricas FURAG que acreditan el reporte continuo de la Política de Gobierno Digital por parte del AMB, con el avance en el componente del PETIC.

5.8.3 P6-M31. N.º de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente de seguridad y privacidad de la información a 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la actualización e implementación del PETIC en su componente de seguridad y privacidad de la información, alcanzando la meta de 1 plan actualizado e implementado establecida por el indicador. El informe técnico del PETI 2025–2026 incorpora las matrices de riesgo informático y el Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad Digital exigido por MinTIC en el marco de la Ley 1581 de 2012, reconociendo explícitamente que la gestión tecnológica genera impactos de resiliencia en el territorio metropolitano. En consecuencia, el indicador P6-M31 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta estableció la actualización e implementación de 1 PETIC del AMB en el componente de seguridad y privacidad de la información a 2026.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante el informe técnico del PETI 2025–2026, el Informe de Gestión AMB 2023 y las series FURAG/MIPG aportadas por DAFP-Función Pública.

El informe técnico del PETI 2025–2026 acredita la incorporación del componente de seguridad y privacidad de la información con matrices de riesgo informático y el Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad Digital conforme a los lineamientos del Modelo de Seguridad y Privacidad de la Información de MinTIC y la Ley 1581 de 2012. El Informe de Gestión AMB 2023 —cuarto trimestre— registra que la Secretaría General aplicó el autodiagnóstico MIPG en la dimensión de seguridad digital a los cuatro municipios del AMB, identificando vulnerabilidades y desarrollando acciones de capacitación. Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) aporta las series históricas FURAG que acreditan el reporte del componente de seguridad y privacidad de la información por parte del AMB para el período 2018–2026.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta del indicador P6-M31: PETIC del AMB actualizado e implementado en el componente de seguridad y privacidad de la información. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Informe técnico PETI AMB 2025–2026. Matrices de riesgo informático; Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad Digital; reconocimiento del impacto de la gestión tecnológica en la resiliencia territorial. AMB, 2025.
3. Informe de Gestión AMB 2023 — 4º Trimestre, Secretaría General. Autodiagnóstico MIPG en dimensión de seguridad digital a los cuatro municipios; identificación de vulnerabilidades y capacitaciones. AMB, 2023.

- 4. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 77. Estado del PETIC 2025–2026 y gestión tecnológica institucional. AMB, 2024.
- 5. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas FURAG/MIPG; reporte del componente de seguridad y privacidad de la información del AMB, período 2018–2026.
- 6. Ley 1581 de 2012. Marco legal de protección de datos personales aplicable al componente de seguridad y privacidad del PETIC.
- 7. Portal de Mediciones del IGD — MinTIC. Resultados históricos territoriales 2019–2024. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>

Derechos de petición asociados al indicador:

N.º	Entidad	Fecha de respuesta	Sentido de la respuesta
1	DAFP - Función Pública (MIPG)	20/05/2026	Radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026, aporta las series históricas FURAG que acreditan el reporte continuo de la Política de Gobierno Digital por parte del AMB, con el avance en el componente del PETIC.

5.9 Indicadores del Programa 7: Fortalecimiento de competencias, gestión y capacidades institucionales en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga

5.9.1 P7-M32 (a) N.º de actividades de fortalecimiento institucional adelantadas en las áreas del AMB en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la realización de al menos 7 actividades de fortalecimiento institucional, alcanzando la meta establecida por el indicador. Las Rendiciones de Cuentas del AMB para las vigencias 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 documentan de manera consistente la ejecución de reformas organizacionales, modernizaciones locativas, reestructuraciones de sistemas de información, planes de control interno y programas de transparencia institucional. En consecuencia, el indicador P7-M32 obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 estableció como indicador el número de actividades de fortalecimiento institucional adelantadas en las áreas del AMB, con una meta de 7 actividades. La meta original de 2015 preveía actividades de capacitación y formación de funcionarios mediante convenios interinstitucionales con universidades; la versión ajustada amplió el alcance hacia actividades de fortalecimiento institucional en sentido amplio.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales primarias del AMB con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

Las Rendiciones de Cuentas del AMB documentan las siguientes siete actividades de fortalecimiento institucional verificadas en el período. La RC AMB 2019 (págs. 13–14) acredita el rediseño organizacional del AMB mediante la reforma y modernización de la estructura orgánica interna para adecuar las subdirecciones técnicas al marco de conurbación, y la modernización locativa con la adquisición e implementación de la sede Neomundo con 969,85 m² de infraestructura física. La RC AMB 2020 (pág. 18) documenta la reestructuración del Observatorio Metropolitano (CEPAMB) bajo tres ejes estratégicos, acompañada de la expedición del Documento de Política de Gestión del Conocimiento. La RC AMB 2021 (pág. 80) acredita la ejecución del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano con el 76% de ejecución física de sus metas, con 8 metas cumplidas y 49 en proceso dentro de los tiempos de ley. La RC AMB 2022 (pág. 9) registra la institucionalización del subprograma de modernización institucional con actualización de manuales de funciones y competencias laborales. El Informe de Audiencia Pública RC 2023 (pág. 25) acredita la ejecución de siete talleres y mesas de asistencia técnica del programa de transparencia y gobernanza en las dimensiones de información y comunicaciones del MIPG aplicadas a los municipios, con ejecución financiera del 100%. La RC Consolidada AMB 2024 (págs. 65 y 67) documenta la consolidación del AMB como gestor catastral habilitado con capacitaciones del modelo LADM_COL con el IGAC y adecuaciones locativas para la atención al usuario.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 complementa el resultado. Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) reporta en sus datasets históricos las asesorías de fortalecimiento institucional y capacitaciones en talento humano brindadas a los municipios del AMB en el marco del MIPG/FURAG para el período 2017–2026, acreditando un desempeño institucional medio-alto en la subregión. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) reporta el uso de las herramientas catastrales del AMB como determinantes de superior jerarquía en su proceso de Modificación Excepcional del POT, evidenciando el impacto de las actividades de fortalecimiento catastral en el municipio núcleo. La Universidad Industrial de Santander (radicado D26-01040, 20 de mayo de 2026) relaciona en su Anexo 4 cursos y diplomados vinculados al territorio metropolitano, sin acreditar participación individualizada de funcionarios de las alcaldías. La ESAP Territorial Santander no remitió respuesta al derecho de petición en el período de consulta.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P7-M32: capacitación y formación de funcionarios públicos mediante convenios interinstitucionales. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a meta de 7 actividades de fortalecimiento institucional en las áreas del AMB. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Rendición de Cuentas AMB 2019, págs. 13–14. Rediseño organizacional del AMB; adquisición e implementación sede Neomundo (969,85 m²). AMB, 2019.
4. Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 18. Reestructuración del CEPAMB bajo tres ejes estratégicos; Documento de Política de Gestión del Conocimiento. AMB, 2020.
5. Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 80. Ejecución del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (76% de ejecución física; 8 metas cumplidas, 49 en tiempos de ley). AMB, 2021.
6. Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Subprograma de modernización institucional; actualización de manuales de funciones y competencias laborales. AMB, 2022.

7. Informe de Audiencia Pública RC 2023, pág. 25. Programa de transparencia y gobernanza: siete talleres y mesas de asistencia técnica MIPG a municipios del AMB; ejecución financiera del 100%. AMB, 2023.
8. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, págs. 65 y 67. Consolidación del AMB como gestor catastral; capacitaciones LADM_COL con el IGAC; adecuaciones locativas para atención al usuario. AMB, 2024.
9. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Asesorías de fortalecimiento institucional y capacitaciones en talento humano a municipios del AMB, período 2017–2026; desempeño institucional medio-alto en la subregión.
10. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Uso de herramientas catastrales del AMB como determinantes de superior jerarquía en la Modificación Excepcional del POT.
11. Respuesta al derecho de petición radicado D26-01040 — Universidad Industrial de Santander, 20 de mayo de 2026. Cursos y diplomados relacionados con el territorio metropolitano (Anexo 4); ausencia de registro individualizado de participantes con vinculación laboral verificable.

5.9.2 P7-M32(b). N.º de capacitaciones realizadas en el marco del fortalecimiento institucional del AMB en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el AMB acredita la realización de al menos 7 jornadas de capacitación técnica dirigidas a funcionarios públicos de los municipios del área metropolitana, alcanzando la meta establecida por el indicador. Las Rendiciones de Cuentas del AMB para las vigencias 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 documentan de manera consistente la ejecución de ciclos de formación en ordenamiento territorial, gestión del conocimiento, transparencia institucional, control interno y catastro multipropósito. En consecuencia, el indicador P7-M32(b) obtiene una calificación equivalente a semáforo **verde (cumplimiento)**.

La meta estableció la realización de 7 jornadas de capacitación acumuladas en el período 2016–2026.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de las fuentes institucionales primarias del AMB con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026.

Las Rendiciones de Cuentas del AMB documentan las siguientes siete jornadas verificadas. La RC AMB 2019 (pág. 6) registra un ciclo de cinco talleres de capacitación técnica con secretarios de planeación y equipos técnicos de los cuatro municipios, complementado con ocho mesas de trabajo con el Ministerio de Vivienda para la asimilación de las Directrices de Ordenamiento Territorial y el PEMOT. La RC AMB 2020 (pág. 18) acredita las capacitaciones del Observatorio Metropolitano (CEPAMB) ejecutadas en articulación con nueve instituciones aliadas para estandarizar procesos de gestión del conocimiento regional y variables ambientales. La RC AMB 2021 (pág. 80) registra talleres de cualificación de servidores en el marco de la política de transparencia y el Plan Anticorrupción, con efectividad del 100% en atención al ciudadano. La RC AMB 2022 (pág. 9) documenta los ciclos de formación del subprograma de transparencia y capacidad institucional para la unificación de manuales de funciones y competencias laborales del personal municipal. El Informe

de Audiencia Pública RC 2023 (pág. 25) acredita dos bloques temáticos del proyecto de la Secretaría General: el primero sobre transparencia institucional en las dimensiones de información y comunicaciones del MIPG, y el segundo sobre gestión institucional supramunicipal dirigido específicamente a funcionarios de las plantas de los cuatro municipios. La RC Consolidada AMB 2024 (pág. 65) documenta los cursos teórico-prácticos de reconocimiento predial y modelo LADM_COL certificados por el IGAC, dirigidos a funcionarios y contratistas del AMB para la consolidación del Catastro Multipropósito.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición recibidas en 2026 complementa el resultado. DAFP-Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) reporta en sus datasets históricos las asesorías de fortalecimiento institucional y capacitaciones en talento humano brindadas a los municipios del AMB en el marco del MIPG/FURAG para el período 2017–2026, constituyendo evidencia de respaldo del desempeño institucional de la subregión. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) reporta el uso de herramientas catastrales del AMB como determinantes de superior jerarquía en su proceso de Modificación Excepcional del POT, evidenciando el impacto de las capacitaciones catastrales en el municipio núcleo. La Universidad Industrial de Santander (radicado D26-01040, 20 de mayo de 2026) relaciona en su Anexo 4 cursos y diplomados vinculados al territorio metropolitano sin acreditar participación individualizada de funcionarios de las alcaldías. La ESAP Territorial Santander, por su parte, expone de forma explícita la ejecución material de los Cursos de Ética y Transparencia, los Seminarios de Diálogo Social y los Diplomados de Control Interno basado en el modelo MECI dictados en la subregión (Respuesta S-2026-014344 pp. 4-5). Aunque operaron bajo la *oferta institucional regular* de la Escuela y no bajo un convenio formal PIDM (Respuesta S-2026-014344 p. 2), el indicador mide el número físico de jornadas realizadas, umbral superado ampliamente en las vigencias reportadas (Respuesta S-2026-014344 p. 4).

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM "Dime Tu Plan 2016–2026". Meta original del indicador P7-M32(b): capacitación y formación de funcionarios públicos de los municipios del AMB mediante convenios interinstitucionales. AMB, 2015. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Ajuste del indicador a meta de 7 jornadas de capacitación realizadas en el período. AMB, junio de 2023. <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/>
3. Rendición de Cuentas AMB 2019, pág. 6. Cinco talleres con secretarios de planeación y equipos técnicos municipales; ocho mesas con Ministerio de Vivienda sobre Directrices de Ordenamiento y PEMOT. AMB, 2019.
4. Rendición de Cuentas AMB 2020, pág. 18. Capacitaciones del CEPAMB con nueve instituciones aliadas en gestión del conocimiento regional y variables ambientales. AMB, 2020.
5. Rendición de Cuentas AMB 2021, pág. 80. Talleres de cualificación en política de transparencia y Plan Anticorrupción; efectividad del 100% en atención al ciudadano. AMB, 2021.
6. Rendición de Cuentas AMB 2022, pág. 9. Ciclos de formación del subprograma de transparencia y capacidad institucional; unificación de manuales de funciones y competencias laborales. AMB, 2022.
7. Informe de Audiencia Pública RC 2023, pág. 25. Dos bloques temáticos del proyecto de la Secretaría General: transparencia institucional MIPG y gestión institucional supramunicipal para funcionarios de los cuatro municipios. AMB, 2023.

8. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, pág. 65. Cursos teórico-prácticos de reconocimiento predial LADM_COL certificados por el IGAC; consolidación del Catastro Multipropósito. AMB, 2024.
9. Respuesta al derecho de petición — Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Asesorías de fortalecimiento institucional y capacitaciones en talento humano a municipios del AMB, período 2017–2026.
10. Respuesta al derecho de petición radicado 2-GOT-202606-00052235 — Secretaría de Planeación de Bucaramanga, 9 de junio de 2026. Uso de herramientas catastrales del AMB como determinantes de superior jerarquía en la Modificación Excepcional del POT.
11. Respuesta al derecho de petición radicado D26-01040 — Universidad Industrial de Santander, 20 de mayo de 2026. Cursos y diplomados relacionados con el territorio metropolitano (Anexo 4); ausencia de registro individualizado de participantes con vinculación laboral verificable.

5.9.3 P7-M33. N.º de programas integrales de fortalecimiento de capacidades para funcionarios públicos de los municipios del AMB implementados en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), la matriz de seguimiento del PIDM y las fuentes institucionales revisadas permiten acreditar la existencia de tres estrategias y programas integrales de fortalecimiento de capacidades político-administrativas asociados al indicador P7-M33; sin embargo, solo uno de ellos cuenta, al corte de 2024, con un nivel de documentación sistemática suficiente en términos de diseño pedagógico, actividades ejecutadas y ejecución presupuestal para ser considerado plenamente verificado. Los otros dos programas (relacionados con la gestión catastral territorial y la simulación tecnológica del tránsito metropolitano) se encuentran respaldados por evidencias parciales en las Rendiciones de Cuentas y documentos técnicos del AMB, sin que exista, a la fecha, un inventario homogéneo de beneficiarios ni un sistema de censo individualizado de funcionarios capacitados en las cuatro alcaldías.

El indicador fue reformulado mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023, pasando de medir el “número de funcionarios empoderados y habilitados” (meta intermedia de 400 servidores en la matriz original) al “número de programas integrales de fortalecimiento de capacidades implementados”, fijando una meta en firme de 3 programas. A la luz de esta reforma, y considerando que el AMB documenta la operación efectiva de tres macroprogramas pero solo dispone de trazabilidad completa para uno de ellos, el indicador P7-M33 se clasifica en la matriz de evaluación consolidada con una calificación cuantitativa equivalente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

Análisis de resultado: El resultado del indicador se sostiene en la tensión entre, por una parte, la capacidad del AMB para diseñar y poner en marcha programas estructurales de fortalecimiento institucional, y por otra, la debilidad de los sistemas de información para medir el impacto efectivo sobre el talento humano municipal. En su versión original (2015), el enunciado de la meta 33 exigía empoderar y habilitar a 400 funcionarios públicos en normas de planeación, presupuesto y transferencias (Constitución, Ley 152 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 715 de 2001), utilizando una unidad de medida basada en personas concretas, con nombre, cédula y vinculación laboral verificable. La reforma de 2023, al trasladar la unidad de medida al “número de programas integrales

implementados”, legalizó un indicador menos exigente, cuyo cumplimiento se acerca más al conteo de portafolios programáticos que a la demostración de capacidades instaladas en las plantas de personal de los municipios del AMB.

En el plano operativo, el inventario de evidencias recopilado da cuenta de tres programas estructurales que el AMB asocia al cumplimiento de P7-M33: i) el programa “Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza de los municipios del AMB”, liderado por la Secretaría General, que incorporó autodiagnósticos MIPG, ruta pedagógica de control interno y capacitaciones en leyes presupuestales; ii) el programa de “Fortalecimiento de capacidades en gestión catastral territorial”, ejecutado a través del Centro de Estudios Territoriales tras la habilitación del AMB como gestor catastral, con cursos certificados por el IGAC en LADM_COL y reconocimiento predial; y iii) la estrategia de “Alineación y simulación tecnológica para el tránsito metropolitano”, que utilizó la herramienta TransCAD para modelar el corredor de la carrera 33 y otros puntos críticos, transfiriendo capacidades técnicas a las direcciones de tránsito municipales. No obstante, la trazabilidad documental de estos programas es desigual: mientras el primero se encuentra descrito con detalle en el Informe de Gestión AMB 2023 y el Plan de Acción 2025 (actividades, componentes, ejecución presupuestal), los otros dos reposan en informes sectoriales y rendiciones de cuentas sin un inventario consolidado de funcionarios beneficiarios por municipio.

La triangulación con las respuestas a derechos de petición de 2026 refuerza este diagnóstico de cumplimiento parcial. La ESAP Territorial Santander (oficio S-2026-014344) certifica que no ha suscrito convenios específicos con el AMB ligados al PIDM, y que su oferta en transparencia, control interno e integridad se canaliza a través del sistema SIRECEC, sin censo desagregado que permita identificar cuántos participantes corresponden efectivamente a servidores de las alcaldías del AMB. Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) reporta avances agregados en las políticas de Talento Humano e Integridad del MIPG/FURAG, pero no desagrega el número de funcionarios capacitados por municipio ni vincula la información de manera directa con los programas del AMB. Las dependencias municipales consultadas —como la Secretaría de Planeación de Bucaramanga (radicado 2-GOT-202606-00052235, 9 de junio de 2026) y la Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta (radicado OAP 1160-026, 12 de mayo de 2026)— tampoco aportan cifras consolidadas de funcionarios capacitados, lo que confirma la existencia de un “apagón digital” de trazabilidad en materia de talento humano a escala metropolitana.

En consecuencia, aunque desde el punto de vista normativo el AMB ha construido un andamiaje programático suficiente para aspirar al 3/3 en verde según la meta reformada, la evaluación estricta de evidencias sugiere que el color más prudente y metodológicamente defendible es el amarillo, por cuanto no es posible demostrar con el mismo nivel de detalle la implementación integral y homogénea de los tres programas ni su impacto real sobre los funcionarios de los cuatro municipios. La principal tensión identificada es la brecha entre una gobernanza metropolitana capaz de diseñar programas sofisticados y una cultura administrativa local que normaliza la dispersión de registros, la pérdida de planillas de asistencia y la ausencia de un sistema unificado de censo de servidores capacitados.

Documentos de evidencia identificados

1. Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM “Dime Tu Plan 2016–2026”. Definición original del componente de fortalecimiento de capacidades y enunciado 33 orientado a empoderar funcionarios públicos en normas de planeación, presupuesto y transferencias. AMB, 2015. Disponible en: <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/amb>
2. Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Reformulación del indicador P7-M33 hacia el número de programas integrales de fortalecimiento de capacidades implementados; meta de

- 3 programas al 2026. AMB, junio de 2023. Disponible en: <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/amb>
3. Informes de Gestión y Rendiciones de Cuentas del AMB (2019–2024). Registro del programa “Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza de los municipios del AMB”, de las acciones de formación asociadas a la gestión catastral territorial y de la estrategia de simulación TransCAD para movilidad metropolitana. AMB. (Micrositio de rendición de cuentas del AMB, vigencias 2019–2024).
 4. Respuesta al derecho de petición — ESAP Territorial Santander, 6 de mayo de 2026 (oficio S-2026-014344). Información sobre oferta formativa en transparencia, control interno e integridad; ausencia de censo individualizado de funcionarios municipales del AMB.
 5. Respuesta al derecho de petición — Departamento Administrativo de la Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series FURAG/MIPG sobre políticas de Talento Humano e Integridad; ausencia de datos desagregados de funcionarios capacitados por municipio del AMB.
 6. Respuestas a derechos de petición — Alcaldías de Bucaramanga y Piedecuesta, 2026. Falta de información consolidada sobre servidores capacitados en transparencia, control y gestión en el período 2016–2026.

5.9.4 P7-M35. N.º de estudios de mejores prácticas en desempeño integral de los municipios del AMB realizados en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales consultadas acreditan la realización de **un estudio de mejores prácticas en desempeño integral de los municipios del AMB**, en coherencia con la meta del indicador P7-M35. En el marco del macroproyecto “Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza de los municipios del AMB”, la Secretaría General elaboró en 2023 un “Documento de mejores prácticas, lecciones aprendidas y retroalimentación de la ejecución de las capacitaciones”, que sistematiza experiencias, brechas y aprendizajes en la gestión institucional de las cuatro alcaldías del área metropolitana. Este documento se estructura como un estudio formal de desempeño integral, alineado con las dimensiones evaluadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, y cumple de manera directa con la unidad de medida exigida por el indicador reformulado. En consecuencia, el indicador P7-M35 obtiene una calificación equivalente a **semáforo verde (cumplimiento)**

La meta ajustada mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023 mantuvo la esencia del enunciado original de 2015 “adelantar un estudio y evaluación de las mejores prácticas identificadas en el desempeño integral de los municipios del AMB”, reformulando el indicador como “número de estudios de mejores prácticas en desempeño integral de los municipios del AMB realizados” y fijando una meta de 1 estudio en el período 2016–2026. A diferencia de otros indicadores del Programa 7, esta reformulación no implicó un vaciamiento conceptual ni una reducción de la exigencia, sino una traducción directa del propósito original en una métrica binaria (0: no realizado; 1 o más: realizado), que se cumple plenamente con la elaboración y cierre del estudio de la Secretaría General en 2023.

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se acredita, en primer lugar, mediante el Informe de Gestión AMB 2023 – cuarto trimestre, donde la Secretaría General reporta la ejecución de la actividad de “elaboración del documento de mejores prácticas, lecciones aprendidas y retroalimentación de la ejecución de las capacitaciones” dentro del proyecto de transparencia y

fortalecimiento institucional. Este documento consolida un análisis comparado del desempeño de los municipios del AMB a partir de los insumos de la Medición del Desempeño Municipal (MDM) y de las políticas de gestión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), identificando prácticas destacadas, rezagos y recomendaciones aplicables a la escala metropolitana. La lógica del indicador (un único estudio formal de referencia para el conjunto del territorio) se ve satisfecha con la existencia de este producto técnico, que se configura como pieza central de sistematización de las capacidades institucionales locales.

En segundo lugar, la triangulación con la respuesta del Departamento Administrativo de la Función Pública (radicado 20265000184331, 20 de mayo de 2026) aporta el contexto nacional del desempeño integral, al remitir las series históricas de la Medición del Desempeño Municipal para el período 2018–2025. Estas series confirman que Bucaramanga y Floridablanca se ubican de manera recurrente en rangos altos de desempeño institucional y fiscal, mientras que Girón y Piedecuesta presentan rezagos relativos, proporcionando el insumo comparativo que el AMB retoma en su estudio de mejores prácticas como base empírica para el análisis. Aunque Función Pública no coautoró el documento metropolitano, su información estadística constituye el soporte técnico externo sobre el cual la Secretaría General construye la lectura de mejores prácticas y brechas.

No obstante, las respuestas de las alcaldías y de las universidades consultadas evidencian que la apropiación local del estudio como herramienta de mejora continua es limitada. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga reporta la vigencia de su POT de segunda generación y sus propios esquemas de seguimiento, sin detallar la incorporación explícita del documento de mejores prácticas del AMB en sus rutinas de gestión. La Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta reconoce el rezago de su PBOT de 2003 y su desvinculación progresiva de los procesos de concertación metropolitana, lo que sugiere una baja absorción de las lecciones aprendidas consolidadas en el estudio. A su vez, la información remitida por la Universidad Industrial de Santander (UIS) y la Universidad de Santander (UDES) indica que, si bien existen proyectos académicos y de investigación sobre gobernanza y desempeño institucional, estas instituciones no han participado formalmente en la elaboración ni en la actualización del estudio de mejores prácticas del AMB.

En este escenario, el verde de P7-M35 es metodológicamente consistente con el diseño del indicador: se exigía un único estudio y ese estudio existe, está formalizado y se encuentra respaldado en la documentación oficial de la Secretaría General. Sin embargo, el análisis crítico para el informe debe dejar constancia de una tensión estructural: el AMB ha demostrado una alta capacidad para producir literatura técnica de calidad sobre desempeño integral y lecciones aprendidas, pero persiste una brecha entre ese esfuerzo editorial y la incorporación activa de sus recomendaciones en los instrumentos de planificación y gestión de los municipios periféricos. En otras palabras, el indicador se cumple en términos de producto (el estudio está hecho), pero abre un debate sobre el desafío pendiente de traducir ese conocimiento en cambios efectivos en la cultura administrativa y en los arreglos normativos de la gobernanza metropolitana.

Documentos de evidencia identificados

- Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 — PIDM “Dime Tu Plan 2016–2026”. Enunciado original de la meta 35 orientada a adelantar un estudio y evaluación de las mejores prácticas identificadas en el desempeño integral de los municipios del AMB. AMB, 2015. Disponible en: <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/amb>
- Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2023. Reformulación del indicador P7-M35 como “número de estudios de mejores prácticas en desempeño integral de los municipios del AMB realizados”, con meta de 1 estudio al 2026. AMB, 2023. Disponible en: <https://www.amb.gov.co/acuerdos-metropolitanos-ano-2023/amb>

- Informe de Gestión AMB 2023 — 4° Trimestre, Secretaría General. Registro de la elaboración del “Documento de mejores prácticas, lecciones aprendidas y retroalimentación de la ejecución de las capacitaciones” como producto del macroproyecto de transparencia y fortalecimiento de la gobernanza. AMB, 2023.
- Rendiciones de Cuentas AMB 2019–2024. Referencias al fortalecimiento institucional y a los avances en desempeño integral municipal utilizados como insumo para la sistematización de mejores prácticas. AMB.
- Respuesta al derecho de petición — Departamento Administrativo de la Función Pública, 20 de mayo de 2026 (radicado 20265000184331). Series históricas de la Medición del Desempeño Municipal (MDM) y del MIPG para municipios del AMB, utilizadas como base de comparación en el estudio de mejores prácticas. DAFP, 2026.
- Respuestas a derechos de petición — Alcaldías de Bucaramanga y Piedecuesta, 2026. Información sobre el estado de los instrumentos de ordenamiento y gestión local, que evidencia rezagos en la apropiación explícita del estudio de mejores prácticas del AMB.

5.10 5.3 Indicadores de la Línea Estratégica 3 (L3). Cultura y Valores ciudadanos para la identidad Metropolitana.

Línea	Programa / número	Indicador (Atado a la Meta)
L3	L3-1	% de personas del AMB que participan en procesos electorales (en cada jornada electoral celebrada) en el periodo 2016-2026
L3	L3-2	% de personas del AMB que participan en actividades culturales al menos una vez al año en el periodo 2016–2026.
L3	L3-3	% de personas del AMB que participan en organizaciones voluntarias(excluyendo organizaciones religiosas), al menos una vez al año en el periodo 2016–2026.
L3	L3-4	% de informalidad en el empleo metropolitano en el AMB a 2026, reducido.
L3	L3-5 (a)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos en el AMB en el periodo 2016–2026.
L3	L3-5 (b)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal en el AMB en el periodo 2016–2026.
L3	L3-5 (c)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB en el periodo 2016–2026.

5.10.1 L3-1. % de personas del AMB que participan en procesos electorales (en cada jornada electoral celebrada) en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes estadísticas disponibles muestran que la participación electoral en los municipios del AMB se mantuvo de forma consistente por encima del 40% del censo electoral en las jornadas electorales analizadas, pero sin alcanzar la meta del 80% fijada para 2026. Los registros de participación reportados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y sistematizados por el programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV) sitúan la movilización en las urnas en un rango aproximado entre el 53% y el 73% en las elecciones territoriales recientes, con una tendencia decreciente hacia el final del periodo. En consecuencia, el indicador L3-1 se clasifica en semáforo **amarillo (avance parcial)**, al ubicarse de manera sostenida en el rango $\geq 40\%$ y $< 80\%$ de participación sobre el censo electoral.

La meta definida para el indicador planteó alcanzar un 80% de participación ciudadana en los procesos electorales en el ámbito del AMB, medida como porcentaje de personas que votan sobre el total del censo electoral en cada jornada entre 2016 y 2026. Al no registrarse ninguna elección en la que la participación se aproxime a ese umbral —ni siquiera en los años con mayor afluencia a las urnas—, el desempeño se mantiene por debajo de la meta, aunque dentro de un rango intermedio que justifica la ubicación en amarillo.

Análisis de resultado: El avance parcial del indicador se respalda en la triangulación entre los datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los análisis de participación electoral realizados por “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). La base de datos del Índice de Calidad de Vida (ICV 2024) y los informes de BMCV indican que la participación en elecciones locales (alcaldías y concejos) alcanzó picos cercanos al 65% del censo electoral en los comicios de 2015, descendiendo a valores alrededor del 58% en las elecciones de 2019. Para las jornadas electorales más recientes, los informes de BMCV sobre participación y abstención reportan una reducción del número absoluto de votantes en el área metropolitana frente a ciclos anteriores, lo que confirma la tendencia decreciente dentro de un rango intermedio todavía superior al 40%.

La desagregación territorial muestra que municipios como Piedecuesta registran históricamente niveles de participación relativamente más altos dentro del AMB, mientras que Bucaramanga, Floridablanca y Girón se mantienen en rangos intermedios, sin que ninguno de ellos se acerque al 80% de participación en las jornadas analizadas. El comportamiento agregado para el AMB, ponderado por el tamaño del censo de cada municipio, se ubica de forma sostenida por encima del umbral mínimo del 40%, pero lejos de la meta fijada, como se observa en las tablas a continuación, consolidando la calificación en amarillo.

Tabla 1. Porcentaje de participación electoral Alcaldías

Territorio	Año	
	2019	2023
Bucaramanga	58,76%	53,51%
Floridablanca	66,48%	62,51%
Girón	66,03%	60,90%
Piedecuesta	73,30%	68,18%
AMB	63,01%	58,37%

Tabla 2. Porcentaje de participación electoral Concejo

Territorio	Año	
	2019	2023

Bucaramanga	58,33%	53,18%
Floridablanca	65,76%	62,46%
Girón	65,28%	60,73%
Piedecuesta	72,95%	68,10%
AMB	62,49%	58,16%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil y Bucaramanga cómo vamos.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015. Definición del indicador L3-1 y de la meta de participación del 80% sobre el censo electoral a 2026. AMB, 2015.
2. Informes y bases de datos de participación electoral — Registraduría Nacional del Estado Civil. Resultados oficiales de participación en elecciones territoriales y nacionales para los municipios del AMB en el período 2015–2023.
3. Informes del Índice de Calidad de Vida (ICV) e informes temáticos sobre participación electoral — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV), especialmente ICV 2024 y el informe “Participar para incidir”. Series y análisis sobre participación, abstención y comportamiento electoral en los municipios del AMB.
4. Respuesta a derecho de petición de Bucaramanga cómo vamos del 09 de julio de 2026.

5.10.2 L3-2. % de personas del AMB que participan en actividades culturales al menos una vez al año en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes estadísticas disponibles muestran que la participación de la población del AMB en actividades culturales se mantiene de forma sostenida por encima del 45% de la población, pero no alcanza la meta del 90% fijada para 2026. Los datos de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) y del Índice de Calidad de Vida (ICV) del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV) indican que la proporción de personas que asiste al menos una vez al año a actividades culturales estrictas – como teatro, cine, conciertos, ferias de libro y festivales locales - se sitúa en un rango aproximado entre el 50% y el 55% a escala metropolitana. En consecuencia, el indicador L3-2 obtiene una calificación equivalente a semáforo **amarillo (avance parcial)**, al ubicarse de manera sostenida en el rango $\geq 45\%$ y $< 90\%$ de participación cultural anual.

La meta definida para el indicador planteó alcanzar un 90% de participación de la población metropolitana en actividades culturales al menos una vez al año en el período 2016–2026. Incluso ampliando el espectro de medición para incluir actividades recreativas y de esparcimiento afines (como visitas a parques, festivales y otros eventos masivos), los datos de percepción ciudadana reportan techos cercanos al 60–62% de personas que declaran haber participado en alguna actividad cultural o recreativa en el último año. Al no registrarse ninguna vigencia en la que la participación se aproxime al umbral del 90%, el desempeño se mantiene por debajo de la meta, aunque dentro de un rango intermedio que justifica la ubicación en amarillo.

Análisis de resultado: El avance parcial del indicador se acredita mediante la triangulación de los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana y las bases del ICV de “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Los módulos de consumo cultural de la EPC muestran que, para el conjunto del AMB, alrededor de la mitad de la población participa al menos una vez al año en actividades culturales formales, con un ligero liderazgo de Bucaramanga —que se ubica en rangos del 55–60%— frente a los municipios periféricos. Al incorporar en el análisis actividades recreativas y de entretenimiento complementarias, los informes de BMCV elevan el porcentaje de personas que participaron en alguna actividad cultural o recreativa hasta valores cercanos al 62%, confirmando la existencia de una base de participación relevante pero insuficiente para alcanzar el estándar del 90%. La desagregación territorial evidencia brechas entre el municipio núcleo y la periferia en términos de consumo cultural. Mientras Bucaramanga concentra la mayor oferta de equipamientos culturales y registra los niveles más altos de asistencia, Floridablanca, Girón y Piedecuesta muestran porcentajes de participación más bajos, asociados a una menor disponibilidad de infraestructura cultural y espacios de programación regular en sus barrios. El comportamiento agregado para el AMB se mantiene, por tanto, en un rango intermedio que supera el umbral mínimo del 45%, pero queda lejos de la meta del 90%, consolidando la calificación en amarillo por avance parcial sostenido.

El resultado confirma una base cultural activa, aunque claramente insuficiente para el nivel de cobertura previsto. La respuesta al derecho de petición de BMCV, permite ver que Bucaramanga lidera la asistencia cultural, mientras Floridablanca, Girón y Piedecuesta presentan porcentajes más bajos, lo que evidencia brechas territoriales en oferta y acceso cultural.

Tabla 3. Participación en actividades culturales AMB

	2016	2017	2018	2019	2023	2024
Teatro	5,11%	8,37%	10,50%	8,00%	11,51%	6,14%
Cine	29,12%	31,59%	29,70%	36,00%	31,97%	27,71%
Conciertos	14,05%	14,87%	16,90%	16,00%	14,62%	20,15%
Ferias	34,18%	35,74%			24,46%	29,99%
Conferencias	9,26%	12,09%	13,20%	8,00%	8,86%	5,76%
Festivales	7,28%	9,19%	11,00%	10,00%	4,82%	4,94%
Tertulias	2,45%	2,82%	3,70%	4,00%	4,29%	1,18%
Carnaval	2,75%	0,43%	17,30%	19,00%	1,23%	0,64%
Visitar museos/ galerías / bibliotecas	5,81%	7,87%	8,20%	4,00%	5,00%	2,19%
Visitar monumentos / sitios históricos	11,80%	15,47%	14,70%	4,00%	5,75%	1,34%
Leer Libros	14,86%	22,60%	23,30%	19,00%	66,52%	
Ninguna	32,05%	29,17%	31,80%	35,00%	47,55%	49,94%

Fuente: Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos - Encuesta de Percepción Ciudadana EPC

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015. Definición del indicador L3-2 y de la meta de participación del 90% de la población en actividades culturales al menos una vez al año. AMB, 2015
2. Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Resultados de los módulos de consumo cultural y recreación para los municipios del AMB en el período 2016–2024.
3. Índice de Calidad de Vida (ICV) — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Bases de datos y reportes de la dimensión de cultura, recreación y ciudadanía, con desagregación por municipio del AMB.
4. Respuesta a derecho de petición de Bucaramanga cómo vamos del 09 de julio de 2026.

5.10.3 L3-3. % de personas del AMB que participan en organizaciones voluntarias (excluyendo organizaciones religiosas), al menos una vez al año en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes estadísticas disponibles muestran que la gran mayoría de la población del AMB no participa en organizaciones voluntarias no religiosas, ubicando el indicador muy por debajo de la meta del 80% fijada para 2026. Las series de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV) evidencian que el porcentaje de personas que declara no pertenecer a ninguna organización, red o colectivo alcanza valores crecientes hasta niveles cercanos al 80% de la población, de modo que la participación efectiva en organizaciones voluntarias no religiosas se sitúa de forma marginal en rangos inferiores al 10%. En consecuencia, el indicador L3-3 obtiene una calificación equivalente a semáforo **rojo (incumplimiento)**, al ubicarse de manera sostenida por debajo del umbral mínimo del 40% establecido para el rango de avance parcial.

La meta definida para el indicador planteó alcanzar un 80% de participación de la población metropolitana en organizaciones voluntarias, excluyendo expresamente las organizaciones religiosas, durante el período 2016–2026. A partir de los resultados de la EPC, incluso en los mejores años observados la participación total en algún tipo de organización (incluyendo espacios religiosos) no supera el 36%; al excluir las organizaciones de carácter religioso, la proporción de personas que participa en organizaciones voluntarias laicas, veedurías, ligas de usuarios u otros colectivos civiles se reduce a un dígito, muy lejos de la meta prevista.

Análisis de resultado: El incumplimiento del indicador se acredita mediante la triangulación de los módulos de participación ciudadana y capital social de la Encuesta de Percepción Ciudadana y las dimensiones de cohesión social del Índice de Calidad de Vida (ICV) de BMCV. Los resultados de la EPC muestran un aumento sostenido del porcentaje de personas que declara no pertenecer a ninguna organización, pasando de alrededor de dos tercios de la población en las mediciones iniciales a más de cuatro quintas partes en las mediciones más recientes. Esta tendencia refleja un nivel de abstención asociativa que deja a una fracción muy reducida de ciudadanos vinculada a organizaciones voluntarias; y, una vez descontadas las organizaciones religiosas, el remanente de participación en organizaciones voluntarias no religiosas se mantiene consistentemente por debajo del 10%, sin acercarse en ninguna vigencia al umbral del 40%.

Las bases del ICV complementan este panorama al mostrar que los niveles de participación en organizaciones voluntarias no religiosas son bajos en todos los municipios del AMB, sin que se observen diferencias significativas que permitan identificar algún caso local que se acerque a la meta del 80%. El comportamiento agregado para el AMB, ponderado por población, se mantiene muy alejado de los rangos intermedios previstos por el semáforo, lo que justifica la calificación en rojo como incumplimiento estructural de la meta planteada para el período 2016–2026.

Tabla 4. Participación en grupos sociales - AMB

Grupo	2016	2017	2018	2019	2023	2024
Juntas de acción comunal o grupos de vecinos	14,5%	11,2%	11,5%	11,0%	30,8%	32,5%
Organizaciones comunales de vigilancia y seguridad	2,9%	4,4%	4,6%	3,0%	6,0%	1,8%
Sindicatos, Cooperativas o Gremios Económicos	1,6%	2,5%	2,1%	3,0%	6,5%	1,6%
Grupos, clubes o asociaciones culturales (teatro, danza, música, etc.)	3,3%	4,9%	5,8%	3,0%	9,1%	0,6%
Asociaciones de padres de familia	5,8%	7,1%	6,7%	5,0%	9,4%	3,4%
Grupos, clubes o asociaciones deportivas o de recreación	5,3%	10,0%	8,6%	4,0%	4,6%	4,0%
Movimientos sociales	1,6%	2,2%	1,7%		3,6%	6,7%
Grupos cívicos, colectivos ciudadanos	1,6%	2,4%	1,8%		1,2%	1,5%
Asociaciones voluntarias, de caridad o de beneficencia	4,0%	4,9%	6,5%		3,8%	1,0%
Organizaciones o grupos de defensa y protección del medio ambiente o de los animales	4,6%	5,6%	6,2%		0,9%	1,1%
Organizaciones profesionales o universitarias	2,6%	3,4%	4,7%		2,5%	0,5%
Grupos u organizaciones que promueven los derechos humanos, sociales, étnicos y sexuales	1,7%	1,7%	2,4%		3,1%	0,2%
Espacios de participación ciudadana, juntas, comités, consejos de desarrollo, programas o acciones de políticas públicas en su barrio o ciudad (promovidos por el gobierno)	2,6%	3,4%	3,4%		0,8%	2,6%
Redes sociales que promueven iniciativas ciudadanas, ambientales, cívicas, culturales o deportivas	5,1%	6,0%	4,9%	2,0%	1,2%	4,4%
Partidos, movimientos o grupos políticos	4,7%	3,4%	2,9%		2,8%	4,4%

Organizaciones religiosas que realizan acciones comunitarias	10,2%	13,6%	11,3%	3,0%	7,1%	23,3%
Paros o protestas					6,4%	29,6%
Ninguno (a)	62,6%	60,6%	61,0%	72,0%		80,7%

Fuente: Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos - Encuesta de Percepción Ciudadana EPC

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015. Definición del indicador L3-3 y de la meta de participación del 80% en organizaciones voluntarias no religiosas. AMB, 2015.
2. Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Series históricas del módulo de participación ciudadana y pertenencia a organizaciones para los municipios del AMB en el período 2016–2024.
3. Índice de Calidad de Vida (ICV) — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Dimensiones y bases de datos de cohesión social y participación organizativa con desagregación por municipio del AMB.
4. Respuesta a derecho de petición de Bucaramanga cómo vamos del 09 de julio de 2026.

5.10.4 L3-4. % de informalidad en el empleo metropolitano en el AMB a 2026, reducido

Resultado: El indicador L3-4 muestra una reducción parcial de la informalidad en el empleo metropolitano, pero sin alcanzar la meta del 30% al cierre de 2026. Las cifras del DANE y de BMCV mediante respuesta a derecho de petición, evidencian que la informalidad en el AMB pasó de niveles cercanos al 55% en 2016 a 45,7% en 2025, con una trayectoria descendente, aunque todavía por encima del valor objetivo declaró en el PIDM. En consecuencia, el indicador se ubica en **semáforo amarillo**, pues se ha reducido respecto de la línea base, pero no logra llegar al umbral de cumplimiento pleno.

Tabla 6. Informalidad en el AMB (2016-2025)

Año	Número de personas en informalidad	Tasa de Informalidad
2016	307.392	55,0%
2017	322.387	56,7%
2018	312.616	56,3%
2019	304.983	55,3%
2021	242.563	48,1%

2022	275.940	47,8%
2023	270.979	45,6%
2024	268.603	45,4%
2025	278.738	45,7%

Fuente: DANE

La línea base histórica del período 2016-2021 registró tasas de informalidad que superaron de forma continua el 45%, con un pico crítico durante la pandemia del COVID-19 en 2020, cuando la proporción de ocupados informales en el AMB alcanzó el 54,5% (trimestre noviembre 2020 – enero 2021), según los registros del Observatorio Laboral de Uniciencia. Al cierre del período evaluado, el Boletín de Ocupación Informal del DANE para el primer trimestre de 2026 reporta una tasa de informalidad del 42,7% para Bucaramanga y su área metropolitana, la cifra más baja registrada en los últimos cinco años para el territorio y 12,6 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (55,3%). En consecuencia, el indicador L3-4 obtiene una calificación cuantitativa de 0,5, (cumplido parcialmente) ya que el área metropolitana superó la barrera del 45% que caracterizó casi toda la década y se posiciona favorablemente frente al contexto nacional, pero no alcanzó la meta ideal del 30% fijada para el cierre del PIDM a 2026.

Análisis de resultado: El resultado de 42,7% a 2026 representa un avance estructural real en la reducción de la informalidad laboral metropolitana, verificable en tres dimensiones: la magnitud de la reducción frente a la línea base (más de 10 puntos porcentuales respecto al pico pandémico), el posicionamiento favorable del AMB frente al promedio nacional (12,6 puntos por debajo), y la sostenibilidad de la tendencia decreciente observada desde 2021. Estos resultados son coherentes con las acciones de gobernanza implementadas en el marco del Hecho Metropolitano de Empleo (Acuerdo Metropolitano N.º 015 de 2015): la interconexión de las plataformas de colocación laboral, las rutas de empleabilidad sectorial de Floridablanca, la vinculación de la oferta laboral periférica de Girón y Piedecuesta con los clústeres industriales metropolitanos, y la reorientación de inversiones hacia la formalización digital y financiera de microempresas a partir de 2021 —en particular a través del programa Innotrópoli— configuran el conjunto de acciones que explican la reducción progresiva del indicador en el tramo final del período.

Sin embargo, la brecha entre el resultado obtenido (42,7%) y la meta definida (30%) no es menor ni atribuible exclusivamente a factores exógenos como la pandemia. El análisis de los datos revela que la informalidad en el AMB tiene una estructura de persistencia que las herramientas de gobernanza metropolitana disponibles durante la década no lograron desarticular en su totalidad. El "efecto refugio" de la informalidad —la tendencia de los trabajadores metropolitanos a recurrir al trabajo por cuenta propia y al rebusque ante la pérdida de empleos formales— evidenció que el tejido microempresarial de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, concentrado en actividades de calzado, confecciones, dulces y comercio de proximidad, opera bajo lógicas de subsistencia difícilmente permeables por instrumentos de formalización de corto y mediano plazo. El crecimiento habitacional acelerado de Piedecuesta y Girón, en particular, generó una demanda de empleo local de baja calificación que el mercado formal metropolitano no absorbió a la velocidad requerida, alimentando estructuralmente la informalidad periférica.

En términos de gobernanza, la reducción del indicador durante el tramo 2021-2026 coincide con la intensificación de las inversiones en formalización empresarial y apropiación digital, lo que sugiere que las herramientas de política activa de empleo —más que la simple intermediación laboral— son el mecanismo más eficaz para incidir en la informalidad en el contexto metropolitano. Esta conclusión es relevante para el próximo ciclo de planificación: la meta del 30% es alcanzable, pero requiere una

estrategia específica de formalización del tejido microempresarial periférico que vaya más allá de la unificación de plataformas digitales de empleo, articulando de forma permanente la política tributaria municipal, el acceso a crédito productivo y la simplificación de la carga regulatoria para los pequeños establecimientos de los municipios del borde metropolitano.

Documentos de evidencia identificados.

1. Boletín Técnico de Ocupación Informal — DANE, primer trimestre 2026. Tasa de informalidad del 42,7% para Bucaramanga y su área metropolitana.
2. Boletín del Observatorio Laboral de Uniciencia — Mercado laboral en Bucaramanga: ocupados e informalidad. Tasa de informalidad del 54,5% en el período noviembre 2020 – enero 2021.
3. Boletín del Observatorio Laboral de Uniciencia — Enero 2026. Evolución histórica de la informalidad laboral en el AMB.
4. Informe de Mercado Laboral Urbano para Bucaramanga — DNP, 2020. Tasa de desempleo 2020 (17,2%) y contexto de informalidad durante la pandemia.
5. Informe de Calidad de Vida 2022 — ProSantander. Datos de inversión municipal y comportamiento del mercado laboral metropolitano.
6. Respuesta a derecho de petición de Bucaramanga cómo vamos del 09 de julio de 2026.

5.10.5 L3-5 (a). % de incremento de la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos en el AMB en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales y estadísticas disponibles no permiten medir el porcentaje de incremento de la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos en el AMB, debido a la ausencia de línea base y de registros sistemáticos de personas participantes. Ni el AMB, ni la CDMB, ni el programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV) capturan un indicador específico que relacione el número de ciudadanos vinculados a programas de residuos sólidos con una base de referencia para el inicio del período. La información existente se concentra en volúmenes físicos de residuos gestionados (kilogramos o toneladas) y en la descripción de jornadas y campañas, sin series comparables de participación ciudadana. En consecuencia, el indicador L3-5 (a) se clasifica como **no verificable**, por ausencia estructural de métrica adecuada y de línea base que permita calcular el incremento del 50% previsto en la meta.

Análisis de resultado: El estatus de no verificable se sustenta en la revisión de los informes de gestión del AMB, los reportes de la Subdirección Ambiental y las bases de datos de percepción ciudadana. Los informes recientes del AMB documentan la realización de jornadas de recolección de residuos posconsumo y la operación del Punto Limpio Metropolitano, incluyendo actividades de sensibilización comunitaria y registros del peso y tipo de materiales recuperados. Sin embargo, estos reportes no incorporan un conteo sistemático de personas participantes, ni establecen una línea base cuantitativa en 2015 o al inicio del período que permita medir variaciones porcentuales en la participación ciudadana.

Por su parte, la Encuesta de Percepción Ciudadana y el Índice de Calidad de Vida de BMCV se centran en variables de satisfacción con el servicio de aseo, percepción de la frecuencia de recolección y opiniones sobre la calidad del servicio, sin incluir un indicador específico que mida el porcentaje de hogares o personas que participan en programas de separación en la fuente o reciclaje organizados. Los informes de la CDMB relacionados con el PGIRS registran toneladas dispuestas o aprovechadas y avances en programas de separación en la fuente, pero no desagregan datos de participación ciudadana en términos de número o proporción de personas. La combinación de estas brechas impide construir una serie histórica de participación que permita verificar el cumplimiento o incumplimiento de la meta de incremento del 50%.

El indicador se declara como no verificable ante la inexistencia estructural de una línea base en 2016 y de registros estadísticos sistemáticos que permitan calcular un incremento porcentual de participación activa en calle, en perfecta coherencia con los subindicadores (b) y (c). No obstante, se resalta que el Componente no. 4 “Sostenibilidad Ambiental y protección de los recursos Ambientales” de esta misma evaluación externa reporta en sus investigaciones de campo una evidencia indirecta de gestión sectorial masiva, consolidando un logro del 96,11% de la población urbana sensibilizada en el uso racional de recursos y separación en la fuente. Se indexan a través de dicha cartera los reportes de la EMAB, EMAF, las Oficinas Ambientales de Piedecuesta y Bucaramanga, y la estrategia integral 'La Pirinola' (Decreto 297 de 2024 de Floridablanca), salvándose la gestión institucional ante los entes de control al demostrarse que el vacío es netamente métrico y originado en el diseño del PIDM antiguo.

Documentos de evidencia identificados

7. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015. Definición del indicador L3-5 (a) y de la meta de incremento del 50% en la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos. AMB, 2015.
8. Informes de Gestión del AMB — Subdirección Ambiental (SAM), especialmente vigencias recientes. Registro de jornadas de recolección de residuos posconsumo, operación del Punto Limpio Metropolitano y actividades de sensibilización ambiental, con métricas centradas en volúmenes de residuos gestionados.
9. Informes y bases de datos del Índice de Calidad de Vida (ICV) y de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Variables de satisfacción y percepción sobre el servicio de aseo, sin indicadores específicos de porcentaje de participación en programas de residuos sólidos.
10. Informes de gestión y reportes técnicos de la CDMB relacionados con el PGIRS. Registro de toneladas de residuos dispuestos, aprovechados y gestionados en la subregión, sin series consolidadas de participación ciudadana asociada a programas de manejo de residuos sólidos.
11. Respuesta a derecho de petición de Bucaramanga cómo vamos del 09 de julio de 2026.

5.10.6 L3-5 (b). % de incremento de la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal en el AMB en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales y estadísticas disponibles no permiten medir el porcentaje de incremento de la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal en el AMB, debido a la ausencia de línea base y de registros sistemáticos de personas participantes en dichas campañas. Los informes del AMB y de la Subdirección de Transporte Metropolitano (STM), así como la información de Metrolínea S.A. y de “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV), no contienen un indicador específico que relacione el número de ciudadanos vinculados a programas de promoción del transporte formal con un valor de referencia inicial que permita calcular incrementos porcentuales. En consecuencia, el indicador L3-5 (b) se clasifica como **no verificable**, por ausencia estructural de métrica adecuada y de línea base que permita verificar el cumplimiento o incumplimiento de la meta de incremento del 50%.

Análisis de resultado: El estatus de no verificable se fundamenta en la revisión de los informes de gestión del AMB, los reportes de la STM, las encuestas de percepción ciudadana y los registros del sistema de transporte. Los informes recientes del AMB documentan la ejecución de campañas de promoción del transporte formal y de lucha contra la informalidad y el mototaxismo, como “Porto la Amarilla”, “AMB Violeta” y otras estrategias de estímulo al uso del transporte público legal, detallando actividades de comunicación, instalación de elementos de identificación en taxis y trabajo con empresas del transporte público colectivo (Informe de Gestión AMB 2023). No obstante, estos documentos no incorporan una medición sistemática del número de personas que participan o modifican sus hábitos de viaje a partir de dichas campañas, ni presentan una serie histórica que permita cuantificar incrementos en la participación ciudadana asociada específicamente a estos programas.

Por su parte, la Encuesta de Percepción Ciudadana y el Informe de Calidad de Vida 2024 - Capítulo especial de movilidad- de BMCV recogen información sobre modos de transporte utilizados, niveles de satisfacción con el servicio y percepciones sobre la movilidad, así como sobre el uso del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) y del transporte público colectivo. Sin embargo, no incluyen un indicador que aísle el porcentaje de ciudadanos que han participado en campañas de promoción del transporte formal o que hayan cambiado su comportamiento como resultado de ellas. Los datos de uso del SITM muestran, además, niveles estables o decrecientes de participación en el transporte masivo a lo largo de la década (estancado crónicamente en el 15% de demanda diaria), sin que sea posible atribuir variaciones a las campañas desarrolladas por el AMB por falta de una metodología de seguimiento específica. Esta combinación de brechas impide verificar cuantitativamente el incremento del 50% en la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal.

Tabla 7. Número de pasajeros del transporte público AMB (2016-2025)

Año	Número de pasajeros del transporte público
2016	86.635.142
2017	79.117.261

2018	75.478.295
2019	69.136.824
2020	29.609.446
2021	32.887.786
2022	48.181.765
2023	51.085.974
2024	76.993.312
2025	61.836.188

Fuente: Cálculos de BMCV con base en Metrolínea y Área Metropolitana de Bucaramanga.

Al confrontar los datos duros aportados por BMCV mediante la "Tabla 7. Número de pasajeros del transporte público AMB (2016-2025)", se evidencia que la subregión no solo incumplió la meta de incrementar la participación en un 50%, sino que atravesó una crisis y contracción estructural profunda del sistema formal.

La serie histórica oficial demuestra un desplome ininterrumpido en la movilización de usuarios: en el año 2016 el sistema transportaba 86.635.142 pasajeros, cifra que descendió drásticamente año a año hasta registrar 69.136.824 pasajeros en 2019 (un desplome previo a la pandemia del 20,2%). Tras el colapso del año 2020 (29.609.446 usuarios), la recuperación post-pandemia demostró un estancamiento crítico: para las vigencias 2022 y 2023 la demanda apenas flotó entre los 48 y 51 millones de pasajeros. Aunque en 2024 se registró un repunte transitorio de 76.993.312 usuarios, el cierre consolidado al año 2025 reporta una nueva caída hacia los 61.836.188 pasajeros. Al contrastar el año inicial (2016) con el año de cierre (2025), la subregión sufrió una pérdida neta de 24.798.954 pasajeros al año, lo que equivale a una reducción real del 28,6% de la demanda formal.

En este indicador, la triangulación de fuentes muestra que no se dispone de evidencia suficiente para acreditar el incremento previsto en el uso del transporte formal metropolitano, y que los datos disponibles apuntan, por el contrario, a un estancamiento e incluso a una reducción de la demanda del sistema masivo frente a alternativas informales. Por otra parte, las entrevistas institucionales de alta gerencia aportan claves explicativas sobre estas tensiones de gobernanza e infracciones normativas por las cuales se da este comportamiento: se señala que el diseño original de Metrolínea, limitado a una única línea y sin red integrada, ya introducía restricciones importantes en su capacidad de captar usuarios. Posteriormente, decisiones unilaterales de la Gobernación de Santander y de algunos municipios asociados quebraron el bloque normativo del sector. La exdirectora del AMB Consuelo Ordóñez certifica en su testimonio que la administración departamental no se ciñó al Plan de Movilidad Metropolitano al concesionar de forma bidireccional el Anillo Vial Externo y buscar la supresión del carril preferencial del bus masivo en la autopista Bucaramanga – Floridablanca - Piedecuesta., lo cual debilitó el cumplimiento de este plan. A esta desarticulación se suma la resistencia de la periferia: el Secretario de Planeación de Floridablanca, Ing. Andrés Barragán, comenta que su municipio optó por fortalecer de manera autónoma su propia flota de transporte particular y TPC tradicional como respuesta directa a la hegemonía y decisiones unilaterales del municipio núcleo en la junta. Esta estrategia deliberada de algunos municipios de fortalecer flotas particulares e informales incrementó la competencia desregulada. Lo que apuntaría a que no se alcanzó la meta trazada.

Documentos de evidencia identificados

1. – Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015. Definición del indicador L3-5 (b) y de la meta de incremento del 50% en la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal. AMB, 2015.
2. – Informes de Gestión del AMB — Subdirección de Transporte Metropolitano (STM), especialmente vigencias recientes (2023 – 2025). Registro de campañas como “Porto la Amarilla”, “AMB Violeta” y otras acciones de promoción del transporte formal, sin series cuantitativas de participación ciudadana asociada.
3. – Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) e Informe de Calidad de Vida (ICV) AMB 2024 (Capítulo especial de movilidad) — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Información sobre modos de transporte utilizados y uso del SITM y TPC, sin indicadores específicos de participación en programas de promoción del transporte formal.
- 4.
5. – Reportes de Metrolínea S.A. y documentos sectoriales de movilidad. Datos sobre demanda, validaciones y uso del sistema de transporte masivo, sin vinculación directa con un indicador de incremento de participación ciudadana en campañas de promoción del transporte formal.
6. Registros cualitativos de las entrevistas institucionales aplicadas a la Dra. Consuelo Ordóñez (denuncia de alteración física de la autopista y Anillo Vial Externo) y al Ing. Andrés Barragán (Secretario de Planeación de Floridablanca).
7. Respuesta a derecho de petición de Bucaramanga cómo vamos del 09 de julio de 2026.

5.10.7 L3-5 (c). % de incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), las fuentes institucionales y estadísticas disponibles no permiten medir el porcentaje de incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB, debido a la ausencia de línea base y de registros consolidados de beneficiarios vinculados específicamente a dichos programas. Ni el AMB, ni el programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV), ni la Cámara de Comercio de Bucaramanga reportan un indicador que relacione el número de personas que participan en programas de promoción de emprendimiento formal con un valor inicial de referencia para el inicio del período 2016–2026. Aunque las estadísticas laborales del DANE muestran una reducción estructural de la informalidad en el mercado de trabajo metropolitano (con tasas que descienden desde niveles cercanos al 50% hacia valores alrededor del 42–43% hacia 2026), no existe información que permita atribuir de manera cuantitativa ese cambio a la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal promovidos por el AMB. En consecuencia, el indicador L3-5 (c) se clasifica como **no verificable**, por ausencia estructural de métrica específica y de línea base para calcular el incremento del 50% previsto en la meta.

Análisis de resultado: El estatus de no verificable se sustenta en la revisión conjunta de la documentación institucional y de las fuentes de contexto económico. Por un lado, la información proveniente de las secretarías de desarrollo económico y de las cámaras empresariales da cuenta de la existencia de ferias de emprendimiento, programas de apoyo a mipymes, ventanillas únicas empresariales y rutas de formalización promovidas en el territorio, pero no se acompaña de un censo homogéneo y acumulado de personas participantes que permita construir una serie histórica de

beneficiarios por año. Por otro lado, los módulos de desarrollo económico y competitividad de la Encuesta de Percepción Ciudadana y del Índice de Calidad de Vida de BMCV recogen percepciones sobre la situación económica, el empleo formal e informal y las expectativas de los hogares, sin incluir un indicador que mida de manera directa el porcentaje de ciudadanos que participa en programas de emprendimiento formal liderados o articulados por el AMB.

Adicionalmente, las estadísticas oficiales del mercado laboral producidas por el DANE evidencian un comportamiento favorable en la reducción de la informalidad en el AMB durante la década, pero estas cifras describen la dinámica general del mercado de trabajo y no están desagregadas por participación en programas específicos del AMB o de sus aliados institucionales. La ausencia de una ficha metodológica que defina cómo medir el incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal, junto con la falta de registros integrados entre AMB, municipios y gremios, impide aislar el efecto de la acción institucional metropolitana de las tendencias generales de la economía regional.

Esta desconexión interinstitucional halla su explicación en las agudas tensiones de gobernanza horizontal reveladas por los secretarios de planeación. La Dra. Laura Otero (Bucaramanga) documenta que los municipios de la conurbación se coordinan de manera vertical con el AMB pero no entre sí, lo que fragmenta las agendas productivas y genera asimetrías que el plan metropolitano no logra compensar. Esta falta de tracción unificada se asocia al recelo político local analizado por la exdirectora Karin de Poortere; la ausencia de un marco tributario unificado permitió que las alcaldías de la periferia continuaran aplicando exenciones del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) de forma insular y desarticulada para capturar microempresas individualmente.

Al operar los feudos locales en competencia fiscal y de espaldas a las directrices metropolitanas, se impidió que las valiosas rutas de formalización empresarial de la Cámara de Comercio se consolidaran como un sistema metropolitano medible, convirtiendo el indicador de la Línea Estratégica 3 en una variable técnicamente ciega ante la falta de un sistema integrado de información comercial.

En este contexto, no es posible verificar cuantitativamente el cumplimiento o incumplimiento de la meta de incremento del 50% en la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015. Definición del indicador L3-5 (c) y de la meta de incremento del 50% en la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB. AMB, 2015.
2. Estadísticas del mercado laboral metropolitano — DANE. Series sobre empleo e informalidad laboral para el área metropolitana de Bucaramanga en el período 2016–2026, que muestran una disminución de la tasa de informalidad sin vinculación directa a registros de participación en programas de emprendimiento del AMB.
3. Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) e Índice de Calidad de Vida (ICV) — Programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (BMCV). Información sobre situación económica de los hogares, empleo formal e informal y percepción de oportunidades, sin indicadores específicos de porcentaje de ciudadanos participantes en programas de emprendimiento formal promovidos por el AMB.

4. Registros cualitativos de las entrevistas institucionales aplicadas a la exdirectora Karin de Poortere (diagnóstico sobre el recelo de los feudos políticos locales) y a la Dra. Laura Otero (denuncia sobre la total ausencia de articulación horizontal entre los cuatro municipios).

5.11 Indicadores del Programa 8_Ciudadanía activa metropolitana

5.11.1 P8-M37. % de funcionarios de entidades públicas del AMB capacitados en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), no se encontró evidencia que permita acreditar que el 40% de los funcionarios de las entidades públicas del AMB haya sido efectivamente capacitado en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana, según lo exige la meta del indicador. Los documentos revisados muestran acciones generales de formación en control interno, transparencia y Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) lideradas por la Secretaría General del AMB, pero no registran de manera desagregada cuántos funcionarios del área metropolitana fueron capacitados específicamente en participación ciudadana ni permiten calcular un porcentaje sobre el total de servidores de la conurbación. Las respuestas a los derechos de petición dirigidos a entidades de apoyo a la formación, como la ESAP Territorial Santander y el Departamento Administrativo de la Función Pública, confirman además que sus bases de datos no discriminan con precisión la vinculación laboral ni el municipio de origen de los asistentes a cursos sobre participación ciudadana. Se evidencian acciones de capacitación institucional y fortalecimiento de capacidades, pero no permite identificar con precisión el porcentaje de funcionarios públicos del AMB capacitados específicamente en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana. Por ello, el indicador puede considerarse parcialmente soportado, pero no completamente verificable lo que impide consolidar un porcentaje de cobertura atribuible al AMB en el período 2016–2026. En este contexto, y ante la ausencia de un registro consolidado que demuestre avances hacia la meta del 40%, el indicador P8-M37 se ubica en semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

Análisis de resultado: El cumplimiento parcial del indicador se sustenta, en primer lugar, en la confrontación entre el enunciado original de 2015 y la información disponible en los informes de gestión del AMB. El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano estableció como propósito “capacitar a los funcionarios de las instituciones públicas en el AMB, en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana”, definiendo como unidad de medida el porcentaje de funcionarios públicos capacitados, con una línea base de 0% y una meta de 40% al 2026. Los informes recientes del AMB dan cuenta de un macroproyecto de “Transparencia y capacidad institucional” liderado por la Secretaría General, que incluye autodiagnósticos MIPG y jornadas de formación en temas de transparencia, ética pública y control interno (Informe de gestión AMB, 2023), pero no documentan un componente formativo diferenciado ni un sistema de registro que permita identificar, municipio por municipio, cuántos funcionarios fueron capacitados específicamente en participación ciudadana.

En segundo lugar, las respuestas institucionales de entidades externas confirman el vacío de trazabilidad requerido por el indicador. La ESAP Territorial Santander reporta la oferta de cursos y diplomados en participación ciudadana y control social a través de plataformas especializadas, pero aclara que los registros de inscripción se realizan a título individual, sin clasificar de manera sistemática a los asistentes como funcionarios de las alcaldías del AMB ni producir un consolidado por entidad o municipio. El Departamento Administrativo de la Función Pública, por su parte, remite

información agregada sobre desempeño institucional en las políticas de Talento Humano y Participación dentro del MIPG, sin desagregar el número de servidores capacitados en participación ciudadana por municipio ni vincular esos datos con una meta porcentual para el AMB. Adicionalmente, las respuestas de las alcaldías de Bucaramanga y Piedecuesta no aportan bases consolidadas de capacitación en participación ciudadana para sus plantas de personal, lo que impide calcular un porcentaje de funcionarios capacitados a nivel metropolitano. Ante esta combinación de falta de registro específico y ausencia de un censo unificado del talento humano capacitado en participación, el indicador no muestra avances cuantificables hacia la meta del 40%, sin embargo, se evidencian acciones de capacitación institucional y fortalecimiento de capacidades, pero no permite identificar con precisión el porcentaje de funcionarios públicos del AMB capacitados específicamente en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana. Por ello, el indicador puede considerarse parcialmente soportado, pero no completamente verificable lo que impide consolidar un porcentaje de cobertura atribuible al AMB en el período 2016–2026.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015. Definición del indicador P8-M37, línea base de 0% y meta de 40% de funcionarios públicos capacitados en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana al 2026.
2. Informes de Gestión y rendiciones de cuentas del AMB (particularmente 2023). Registro del macroproyecto “Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza de los municipios del AMB”, con actividades de capacitación en MIPG, transparencia y control interno, sin desagregación específica de funcionarios capacitados en participación ciudadana.
3. Respuesta al derecho de petición — ESAP Territorial Santander. Información sobre la oferta de cursos y diplomados en participación ciudadana y control social, con registros de inscripción individuales sin consolidación específica para funcionarios de las alcaldías del AMB.
4. Respuesta al derecho de petición — Departamento Administrativo de la Función Pública. Información sobre desempeño institucional en políticas de Talento Humano y Participación del MIPG, sin series desagregadas de funcionarios capacitados en participación ciudadana por municipio del AMB.

5.11.2 P8-M38. N° de campañas de comunicación sobre participación ciudadana en los espacios de concertación y decisión del AMB diseñadas e implementadas en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), se identifican al menos tres campañas de comunicación de alcance metropolitano orientadas a informar, sensibilizar y movilizar a la ciudadanía en torno a la participación y el control ciudadano sobre la gestión pública, lo que permite dar por cumplida la meta ajustada del indicador. Esta verificación se apoya, en primer lugar, en la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 y en la Rendición de Cuentas 2023 del AMB, donde la Secretaría General reporta la implementación de una campaña institucional vinculada al macroproyecto “Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza de los municipios del AMB”, que incluye

piezas comunicativas, cartillas y acciones pedagógicas dirigidas a los cuatro municipios del área metropolitana para promover la transparencia y la participación ciudadana. En segundo lugar, los informes y productos del programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (BMCV) - particularmente la información publicada en el portal oficial de BMCV en la sección de Encuesta de Percepción Ciudadana e Índice de Calidad de Vida (ICV)- dan cuenta de campañas como “MiVoz, MiCiudad” y otras estrategias de movilización ciudadana diseñadas para incentivar la participación en las encuestas metropolitanas y en espacios de discusión sobre calidad de vida. Adicionalmente, los documentos y reportes de proyectos conjuntos UNAB–BMCV describen la campaña “Participar para incidir”, que combina comunicación digital, materiales pedagógicos y laboratorios presenciales de diálogo social en barrios y zonas de borde del AMB. En conjunto, estas evidencias permiten concluir que, durante la vigencia del PIDM 2016–2026, se diseñaron e implementaron tres o más campañas alineadas con la definición del indicador, por lo que P8-M38 alcanza una calificación de semáforo verde (cumplimiento).

Análisis de resultado: El cumplimiento del indicador se entiende a la luz de la reformulación aprobada en el Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, que trasladó el énfasis original -centrado en la implementación de Tecnologías para el Empoderamiento y la Participación (TEP) en los cuatro municipios- hacia la medición del número de campañas de comunicación sobre participación ciudadana diseñadas e implementadas en el período. Bajo esta nueva unidad de medida, la Rendición de Cuentas 2023 del AMB y los Informes de Gestión 2023 de la Secretaría General documentan la campaña asociada al macroproyecto “Transparencia y capacidad institucional”, señalando la elaboración y difusión de materiales de comunicación y pedagogía sobre gobierno abierto, rendición de cuentas y control ciudadano dirigidos a la ciudadanía metropolitana.

Por su parte, el portal oficial de Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (BMCV), en las secciones dedicadas a la Encuesta de Percepción Ciudadana y al Índice de Calidad de Vida (ICV), registra campañas de comunicación como “MiVoz, MiCiudad”, orientadas a motivar la participación de los habitantes del AMB en los ejercicios de medición de calidad de vida y en la lectura pública de los resultados. Los informes de proyectos conjuntos UNAB–BMCV complementan este panorama al describir la estrategia “Participar para incidir”, que traslada los hallazgos de la encuesta y del ICV a escenarios presenciales de diálogo con la ciudadanía, utilizando materiales comunicativos y metodologías participativas. Finalmente, los Informes de Gestión de la Subdirección de Transporte Metropolitano (STM), vigencia 2023, registran campañas sectoriales como “Porto la Amarilla” y “AMB Violeta”, que incorporan componentes explícitos de comunicación y participación del usuario en la promoción del transporte formal y la seguridad en la movilidad. La suma de estas iniciativas permite comprobar que se supera el umbral de tres campañas establecido en la meta ajustada, por lo que el indicador se considera cumplido.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Enunciado original y reformulado del indicador P8-M38, con meta de al menos tres campañas de comunicación sobre participación ciudadana diseñadas e implementadas en el período 2016–2026.
2. Rendición de Cuentas AMB 2023 y Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Registro del macroproyecto “Transparencia y capacidad institucional para la gobernanza de los municipios del AMB” y de la campaña institucional asociada, con acciones de comunicación y divulgación sobre transparencia y participación ciudadana.
3. Informes de Gestión del AMB — Secretaría General y Subdirección de Transporte Metropolitano (STM), vigencia 2023. Descripción de la campaña de transparencia y de las

- campañas sectoriales “Porto la Amarilla” y “AMB Violeta” como estrategias de comunicación y participación de usuarios en temáticas de movilidad y transporte formal.
4. Portal oficial de Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (BMCV). Sección de Encuesta de Percepción Ciudadana e Índice de Calidad de Vida (ICV), donde se documentan campañas de comunicación y movilización ciudadana como “MiVoz, MiCiudad” en torno a la participación en ejercicios de medición y discusión de resultados.
 5. Documentos y reportes de proyectos conjuntos UNAB–BMCV. Descripción de la campaña “Participar para incidir” y de las estrategias comunicativas y pedagógicas utilizadas para llevar los debates sobre indicadores de calidad de vida y participación a espacios de diálogo social en el territorio metropolitano.

5.11.3 P8-M39. N° de procesos de divulgación y socialización de POT y planes de desarrollo apoyados por el AMB en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), se verifica que el AMB apoyó al menos tres procesos concretos de divulgación y socialización de instrumentos de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipal, cumpliendo la meta del indicador. La Rendición de Cuentas AMB 2019 registra el proceso de socialización del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), describiendo talleres y mesas de trabajo con las secretarías de planeación de los cuatro municipios y con gremios y entidades nacionales para presentar el diagnóstico y las directrices del PEMOT (RC AMB 2019, p. 6). La Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 sintetiza el apoyo técnico del AMB a los ciclos de formulación y ajuste de los Planes de Desarrollo Municipales en las vigencias 2016–2019 y 2020–2023, señalando la realización de mesas conjuntas de trabajo y acompañamiento a las alcaldías en la incorporación de determinantes metropolitanas (RC Consolidado AMB 2024, sección Planeación y Desarrollo Territorial). Finalmente, el Grupo de Ordenamiento Territorial de la Alcaldía de Bucaramanga certifica en su oficio de respuesta (Radicado 2-GOT-202606-00052235 de 9 de junio de 2026) la realización de dos mesas de asistencia técnica, los días 3 y 17 de octubre de 2025, en las que el AMB apoyó la socialización y ajuste de la Modificación Excepcional del POT de Bucaramanga. Estas tres evidencias específicas permiten acreditar que se superó el umbral de tres procesos apoyados y, por tanto, que el indicador P8-M39 se encuentra en semáforo **verde (cumplido)**.

Análisis de resultado: La reformulación aprobada en el Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 cambió la unidad de medida desde un porcentaje de procesos de planeación metropolitana con participación ciudadana activa hacia el conteo del número de procesos de divulgación y socialización de POT y planes de desarrollo apoyados por el AMB (Acuerdo Metropolitano 005 de 2023). Bajo este nuevo criterio, el primer proceso acreditado es el macroproceso de socialización del PEMOT, que la Rendición de Cuentas AMB 2019 identifica como un ciclo estructurado de talleres y mesas sectoriales desarrollados durante la formulación del plan (RC AMB 2019, p. 6). Un segundo grupo de procesos se respalda en la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, donde se consigna el acompañamiento del AMB a los Planes de Desarrollo Municipales 2016–2019 y 2020–2023 a través de jornadas de socialización y articulación técnica con las administraciones locales (RC Consolidado AMB 2024, sección Planeación y Desarrollo Territorial). El tercer proceso se acredita con la documentación remitida por Bucaramanga en su respuesta al derecho de petición, en la que el Grupo de Ordenamiento Territorial confirma la asesoría y presencia del AMB en las mesas del 3 y 17 de

octubre de 2025 para la Modificación Excepcional del POT, adjuntando controles de asistencia y memorias técnicas (Radicado 2-GOT-202606-00052235 de 9 de junio de 2026).

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, las evidencias muestran que el AMB ha logrado consolidar un rol técnico activo en la socialización de instrumentos de ordenamiento con el municipio núcleo y en escenarios formales como el PEMOT, pero persisten tensiones en la articulación con los municipios periféricos. Por un lado, los procesos documentados en RC AMB 2019 y en el Radicado 2-GOT-202606-00052235 evidencian una coordinación relativamente fluida con Bucaramanga para incorporar determinantes metropolitanos en su POT; por otro lado, las respuestas de Floridablanca y Piedecuesta en 2026 (marcadas por la vigencia de instrumentos normativos transitorios o desactualizados y, en el caso de Piedecuesta, por el desistimiento del proceso de concertación de su PBOT) sugieren que el apoyo del AMB no siempre se traduce en una apropiación plena de los instrumentos metropolitanos ni en continuidad de los procesos en toda la subregión. Esta tensión entre la capacidad técnica del AMB para apoyar procesos de socialización y las limitaciones político-institucionales de algunos municipios configura un escenario en el que el indicador se cumple en términos de número de procesos apoyados, pero sobre una base de gobernanza territorial todavía fragmentada.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P8-M39, con meta de 3 procesos de divulgación y socialización de POT y planes de desarrollo apoyados por el AMB.
2. Rendición de Cuentas AMB 2019. Registro del proceso de socialización del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), con detalle de talleres y mesas de trabajo (RC AMB 2019, p. 6).
3. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Síntesis del acompañamiento del AMB a los ciclos de formulación y socialización de los Planes de Desarrollo Municipales 2016–2019 y 2020–2023 (RC Consolidado AMB 2024, sección Planeación y Desarrollo Territorial).
4. Oficio del Grupo de Ordenamiento Territorial de la Alcaldía de Bucaramanga. Certificación y soportes de las mesas de asistencia técnica para la Modificación Excepcional del POT, realizadas el 3 y 17 de octubre de 2025, con participación del AMB (Radicado 2-GOT-202606-00052235 de 9 de junio de 2026).

5.11.4 P8-M40. N° de jornadas de capacitación en instrumentos y procesos de planeación y desarrollo del territorio realizadas en el período 2016–2026.

Resultado: El indicador cumple la meta establecida de tres jornadas, al verificarse que el AMB, en coordinación con entidades nacionales y académicas, desarrolló al menos tres procesos formales de capacitación en instrumentos y procesos de planeación territorial durante el período 2016–2026. Estas jornadas se dirigieron principalmente a funcionarios y equipos técnicos de los municipios del AMB, en el marco de la formulación del PEMOT, de la gestión del ordenamiento territorial y de la implementación del catastro multipropósito, cumpliendo la meta establecida en el indicador. Por estas razones, el indicador P8-M40 se ubica en semáforo **verde (cumplido)**.

Análisis de resultado: Tras la reforma introducida por el Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, el indicador pasó a medirse por el número de jornadas realizadas, con una meta de tres eventos de capacitación, manteniendo una lógica de conteo que no afecta la posibilidad de verificación cuantitativa. Bajo este criterio, la Rendición de Cuentas AMB 2019 registra un ciclo de talleres técnicos en el contexto de la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), orientados a secretarías de planeación y equipos de ingeniería de los cuatro municipios (RC AMB 2019, p. 6). La Rendición de Cuentas AMB 2023 incorpora jornadas presenciales de formación sobre gestión, normatividad urbanística y planeación territorial lideradas por la Secretaría General y dirigidas a funcionarios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta (RC AMB 2023, capítulo de Transparencia y Gobernanza). A ello se suman las jornadas de capacitación en reconocimiento predial y modelo LADM_COL, reportadas en la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, desarrolladas por el Centro de Estudios Territoriales (CET) en alianza con el IGAC para apoyar la actualización de los POT y PBOT municipales (RC Consolidado AMB 2024, p. 65). En conjunto, estos tres procesos permiten concluir que la meta de al menos tres jornadas de capacitación se alcanzó durante la vigencia del PIDM.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, el cumplimiento del indicador evidencia un fortalecimiento técnico de los equipos de planeación y catastro de los municipios del AMB, pero también revela una brecha respecto a la población inicialmente prevista como destinataria en el diseño de 2015 (Juntas de Acción Local y estudiantes de educación media). Las respuestas a derechos de petición de 2026 por parte de la ESAP Territorial Santander, la UIS y la UDES indican que, aunque existen múltiples ofertas formativas en temas de planeación y gobernanza, no se cuenta con registros consolidados que permitan acreditar una cobertura amplia hacia liderazgos comunitarios o población estudiantil (Oficio ESAP S-2026-014344; Rad. UIS D26-01040; Rad. UDES REG-2-0509). En consecuencia, el indicador se cumple en términos de número de jornadas técnicas realizadas, pero persiste una tensión entre una capacitación centrada en funcionarios y la necesidad de extender estos procesos a la base social metropolitana.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P8-M40.
2. Rendición de Cuentas AMB 2019. Jornadas técnicas asociadas a la formulación del PEMOT (RC AMB 2019, p. 6).
3. Rendición de Cuentas AMB 2023. Jornadas de formación en gestión, normatividad y planeación territorial lideradas por la Secretaría General (RC AMB 2023, capítulo de Transparencia y Gobernanza).
4. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Jornadas de capacitación en modelo LADM_COL y catastro multipropósito desarrolladas por el CET e IGAC (RC Consolidado AMB 2024, p. 65).
5. Oficios y respuestas a derechos de petición: ESAP Territorial Santander S-2026-014344; UIS D26-01040; UDES REG-2-0509, que evidencian la ausencia de registros consolidados de JAL y estudiantes capacitados en instrumentos de planeación.

5.11.5 P8-M42. N° de hechos metropolitanos de cultura ciudadana adoptados mediante acuerdo metropolitano en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), la Junta Metropolitana del Área Metropolitana de Bucaramanga adoptó un Hecho Metropolitano en materia de Cultura que absorbe de manera integral las dimensiones de cultura ciudadana, civismo y apropiación del espacio colectivo previstas en el PIDM. Este hecho metropolitano, ya certificado en la Línea Estratégica 1 (indicadores L1-12(a) y L1-12(b)), cumple la meta literal de contar con un “Hecho de cultura ciudadana adoptado mediante acuerdo metropolitano” al cierre de la vigencia. Por estas razones, el indicador P8-M42 alcanza el valor de 1 y se ubica en semáforo **verde (cumplido)**.

Análisis de resultado: La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 definió la meta del indicador como “Hecho de cultura ciudadana adoptado mediante acuerdo metropolitano”, con línea base 0 y meta en firme igual a 1. En una lectura inicial estrictamente literal, centrada solo en la etiqueta “cultura ciudadana”, se interpretó que no existía un acuerdo con ese rótulo exacto, lo que conducía a calificar el indicador en rojo. Sin embargo, la auditoría normativa integrada con la Línea Estratégica 1 muestra que la Junta sí declaró la Cultura como Hecho Metropolitano de superior jerarquía, y que dicho hecho incorpora explícitamente las variables de cultura ciudadana, civismo y apropiación del espacio público que el PIDM asociaba a este indicador.

Los indicadores L1-12(a) y L1-12(b) documentan que el AMB cuenta con un Acuerdo Metropolitano de Cultura vigente y en implementación, que otorga un marco supramunicipal para orientar políticas culturales en la subregión. Bajo el criterio de equivalencia funcional y coherencia interna, este hecho de Cultura Metropolitana satisface la meta de P8-M42, en tanto constituye el “hecho de cultura ciudadana” exigido, aunque se denomine con un alcance más amplio. No tendría rigor metodológico sostener, en un capítulo de la evaluación, que el hecho no existe (rojo) mientras en otro se certifica su adopción e implementación (verde).

En términos de ejecución, la implementación del hecho se evidencia en acciones como los talleres estratégicos de la Secretaría General en 2023, dirigidos a servidores públicos y actores sociales sobre cultura institucional, convivencia y corresponsabilidad ciudadana en clave metropolitana, así como en macrocampañas de participación y control social (por ejemplo, ejercicios tipo “MiVoz, MiCiudad” y la articulación con iniciativas de veeduría ciudadana como Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos). Estas acciones concretan en la práctica la apuesta por la cultura ciudadana metropolitana, al trabajar comportamientos cívicos, uso del espacio público y participación informada bajo la sombrilla del hecho cultural.

Análisis de gobernanza (tensión observada): Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, el verde de P8-M42 refleja la capacidad del AMB y de la Junta Metropolitana para otorgar a la cultura —incluida la cultura ciudadana— un estatus de hecho metropolitano de superior jerarquía, alineando este indicador con el bloque de hechos metropolitanos ya certificados en la Línea 1. La existencia de este marco normativo posibilita la articulación de iniciativas de pedagogía urbana, civismo y apropiación del espacio público a escala regional, y crea condiciones para coordinar agendas culturales locales bajo una visión compartida de “cultura metropolitana”.

Al mismo tiempo, la evaluación identifica que la implementación de este marco aún no se traduce en una política de cultura ciudadana plenamente consolidada, continua y homogénea en los cuatro municipios. Las campañas, talleres y ejercicios de participación tienden a concentrarse en ciertos momentos y públicos, y coexisten con prácticas locales fragmentadas y con la persistencia de comportamientos incívicos e índices moderados de confianza y participación ciudadana. En consecuencia, aunque el indicador se califica legítimamente en verde por cumplimiento de la meta normativa (hecho adoptado e implementado), el análisis de gobernanza subraya la necesidad de profundizar la articulación con los planes de desarrollo municipales, fortalecer redes de voluntariado

y capital social, y avanzar hacia una cultura ciudadana metropolitana más estable, preventiva y basada en gobierno abierto, temas que se retomarán en el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Documentos de evidencia identificados.

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P8-M42, que define la meta como “Hecho de cultura ciudadana adoptado mediante acuerdo metropolitano”, con meta 1.
- Acuerdo Metropolitano que declara la Cultura como Hecho Metropolitano de superior jerarquía, analizado y certificado en los indicadores L1-12(a) y L1-12(b) de la Línea Estratégica 1, donde se registra su adopción formal e implementación.
- Rendiciones de Cuentas e informes de gestión del AMB 2023–2024, con registro de talleres estratégicos de la Secretaría General y acciones de formación en cultura institucional, civismo y apropiación del espacio público en clave metropolitana.
- Documentos y reportes de ejercicios de participación y control social articulados a campañas de opinión y veeduría ciudadana de alcance metropolitano, utilizados como mecanismos de implementación práctica del Hecho Metropolitano de Cultura y de sus componentes de cultura ciudadana.

5.12 Indicadores del Programa 9: Culturarte metropolitano

5.12.1 P9-M45. N° de hechos metropolitanos de cambio climático y desarrollo territorial adoptados mediante acuerdo metropolitano en el período 2016–2026.

Resultado: A partir del cruce de la matriz del Programa 9 con los hallazgos normativos ya consolidados en la Línea Estratégica 1, se establece que los contenidos de cambio climático y desarrollo territorial previstos en este indicador efectivamente quedaron absorbidos y formalizados a través de hechos metropolitanos ya adoptados por la Junta. Estos hechos otorgan al AMB un marco supramunicipal para la gestión ambiental, el riesgo y el desarrollo económico sostenible, coherente con el espíritu de la meta ajustada en 2023. Por estas razones, el indicador P9-M45 alcanza el valor de 1 y se ubica en semáforo **verde (cumplido)**.

Análisis de resultado: La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 redefinió este indicador en los siguientes términos: “Hecho de cambio climático y desarrollo territorial adoptado mediante acuerdo”, con meta en firme igual a 1. La formulación amalgamó en una sola frase dos frentes complejos: por un lado, la dimensión de cambio climático y sostenibilidad; por otro, el frente de desarrollo territorial y económico sostenible. Una lectura literal y aislada de la línea podría llevar a concluir que no existe un único acuerdo con ese título exacto; sin embargo, la auditoría normativa integrada con la Línea 1 muestra que, funcionalmente, ambos componentes sí fueron declarados como hechos metropolitanos mediante acuerdos de junta específicos.

En el frente de cambio climático y sostenibilidad, el análisis se alinea con los indicadores L1-4(a) y L1-4(b), donde se documenta la declaratoria del Medio Ambiente como Hecho Metropolitano,

otorgando a la Subdirección Ambiental (SAM) y al AMB competencias de superior jerarquía sobre gestión ambiental, mitigación del riesgo y políticas de bajas emisiones. Esta declaratoria se respalda en la operación efectiva de instrumentos como la red de estaciones de calidad del aire (EOLO) y en las directrices ambientales incorporadas a los instrumentos de ordenamiento. En el frente del desarrollo territorial sostenible, la coherencia se establece con los indicadores L1-13(a) y L1-13(b), que reconocen la declaratoria del Desarrollo Económico como Hecho Metropolitano, en cuyo marco se integran la visión de economías de baja y cero emisiones y los circuitos productivos de proximidad trabajados en los documentos técnicos del Centro de Estudios Territoriales (CET), así como su conexión con proyectos financiados mediante el Sistema General de Regalías.

Bajo el criterio de equivalencia funcional y coherencia interna de la matriz, se concluye que el mandato del P9-M45 —dotar al sistema de un hecho metropolitano que articule cambio climático y desarrollo territorial— queda satisfecho mediante la combinación de estos hechos metropolitanos adoptados: el ambiental y el de desarrollo económico/territorial. Aunque no se encuentren bajo un único rótulo textual idéntico al del indicador, ambos frentes están formalmente declarados y en uso, por lo que la meta de “1 Hecho adoptado” se considera cumplida.

Análisis de gobernanza (tensión observada): Desde la perspectiva de gobernanza metropolitana, el verde de P9-M45 refleja una capacidad importante de la Junta para construir macro-estatutos de superior jerarquía en materia ambiental y de desarrollo económico-territorial. Estos acuerdos permiten al AMB contar con un andamiaje jurídico robusto para orientar proyectos estratégicos, gestionar recursos nacionales (incluidas regalías) y fijar determinantes sobre riesgo, sostenibilidad y uso del suelo. No obstante, la implementación de estos hechos enfrenta tensiones significativas en su aterrizaje territorial, especialmente en los municipios del sur, que siguen operando con POT y PBOT desactualizados o en régimen transitorio.

Esta brecha normativa local limita la eficacia plena del bloque metropolitano: mientras los macro-estatutos ambientales y de desarrollo territorial están vigentes, las curadurías y oficinas de planeación municipales continúan tomando decisiones sobre expansión urbana, ocupación de esarpes y habilitación de suelos sensibles sin una armonización completa con estos hechos. El resultado es un escenario en el que el marco metropolitano existe y se activa para habilitar y orientar grandes proyectos, pero aún no logra traducirse de manera uniforme en reglas de juego claras y vinculantes para toda la subregión, aspecto que será central al momento de formular conclusiones y recomendaciones sobre articulación entre hechos metropolitanos y ordenamiento local.

Documentos de evidencia identificados

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha ajustada del indicador P9-M45, que define la meta de un “Hecho de cambio climático y desarrollo territorial adoptado mediante acuerdo”.
- Acuerdos Metropolitanos de declaratoria del Medio Ambiente y del Desarrollo Económico/Territorial como Hechos Metropolitanos, documentados y analizados en los indicadores L1-4(a), L1-4(b), L1-13(a) y L1-13(b) de la Línea Estratégica 1.
- Documentos técnicos del Centro de Estudios Territoriales (CET), incluidos los diagnósticos y soportes metodológicos sobre economías de baja emisión, riesgos territoriales y circuitos productivos, utilizados como insumo para los hechos metropolitanos ambientales y de desarrollo.
- Rendiciones de Cuentas y reportes de proyectos regionales financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en los que se evidencia la conexión entre los hechos metropolitanos adoptados y la cartera de macroproyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en la provincia.

5.12.2 P9-M46. N° de componentes culturales del observatorio metropolitano en operación con al menos 15 indicadores al 2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga no diseñó, puso en marcha ni mantuvo operativo un componente cultural dentro del Observatorio Metropolitano que integrara la batería de indicadores prevista en la meta de este indicador. La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 mantuvo intacto el enunciado original y fijó una meta binaria de “componente cultural incorporado” con línea base 0 y meta 1, pero a 2026 no existe base de datos, micrositio web ni conjunto de indicadores culturales metropolitanos en funcionamiento. Por estas razones, el indicador P9-M46 se califica en 0 y se ubica en semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El diseño original de 2015 y su reformulación en 2023 coincidieron en el mismo mandato: “Incorporar el componente cultural en el observatorio metropolitano”, transformado en un indicador binario que exige la existencia de un componente cultural en operación dentro del Observatorio, con al menos una batería estructurada de indicadores. La Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 reconoce explícitamente que la plataforma pública del Observatorio Metropolitano dejó de funcionar antes de la vigencia 2023 por obsolescencia tecnológica y que, al momento de la reorganización institucional, el sistema ya estaba fuera de línea (RC Consolidado 2024, p. 77). En ese contexto, no se desarrolló ni se puso en producción ningún módulo cultural ni se construyó la base de datos de 15 indicadores interactivos contemplada en la meta interna de planificación (RC Consolidado 2024, p. 77).

Los diagnósticos de 2024 también señalan que, mientras el AMB consolidaba capacidades técnicas para catastro multipropósito y análisis territorial desde el Centro de Estudios Territoriales (CET), no se avanzó en paralelo en la actualización o sustitución de la infraestructura digital del Observatorio, lo que dejó sin soporte tecnológico la incorporación de nuevas dimensiones temáticas como la cultural (RC Consolidado 2024, p. 65 y p. 77).

En el ámbito local, instituciones como el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCT) han continuado produciendo indicadores y reportes de gestión cultural para el municipio núcleo, a través de sus propios planes, matrices de indicadores y documentos de seguimiento institucional (por ejemplo, el Plan de Acción y los informes de seguimiento de indicadores del IMCT). Estos insumos se utilizan para la gestión cultural de Bucaramanga, pero operan dentro de sus propios sistemas de seguimiento y no están integrados a un observatorio metropolitano vigente ni articulados como un componente cultural común para los cuatro municipios del AMB. A esto se suma que las universidades de la región (UIS, UDES) reportan investigaciones y cartografías sociales relevantes para la cultura y el tejido comunitario, pero en sus respuestas a derechos de petición de 2026 señalan que no existe una solicitud sistemática del AMB para incorporar esos datos en un módulo cultural del Observatorio. En conjunto, la ausencia de plataforma operativa, de diseño de componente y de acuerdos de integración de datos hace que el indicador no presente avances cuantificables y se mantenga en 0.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, P9-M46 evidencia una tensión entre la capacidad técnica del AMB para gestionar información territorial dura (catastro, movilidad, uso del suelo) y su rezago para estructurar un sistema metropolitano de información cultural abierto a la ciudadanía. Mientras la entidad ha consolidado nodos de gestión de datos geográficos en torno al catastro multipropósito y al análisis de riesgos, el cierre del Observatorio Metropolitano como

plataforma pública dejó sin canal visible la dimensión cultural, impidiendo construir una narrativa compartida sobre identidad, patrimonio inmaterial y prácticas culturales entre los cuatro municipios.

En la práctica, la información cultural permanece fragmentada en “archipiélagos” institucionales (IMCT, casas de cultura, universidades, organizaciones ciudadanas) que operan con sus propios registros, sin un visor metropolitano común que articule esos esfuerzos ni los ponga a disposición del público. La inercia de mantener en la matriz del PIDM un indicador que depende de un observatorio ya apagado reforzó este vacío: la meta siguió escrita, pero careció de condiciones mínimas de viabilidad tecnológica y de coordinación interinstitucional para ser cumplida. Este desajuste entre la ambición de un observatorio cultural metropolitano y la realidad de un ecosistema digital desmantelado es una de las tensiones que convendrá retomar en el capítulo de conclusiones y recomendaciones, especialmente en lo relativo a datos abiertos e identidad metropolitana.

Por su parte, las entrevistas con la exdirectora Consuelo Ordóñez permiten entender este resultado como parte de un proceso más amplio de desactivación del observatorio, al señalar que, si bien en etapas anteriores el sistema produjo boletines e indicadores en diversos campos, no se consolidó una línea específica y continua de monitoreo cultural. La posterior desaparición de la plataforma terminó por cerrar cualquier posibilidad de reactivar ese componente. A esto se suma la afirmación de otros entrevistados de que, en los empalmes recientes, no se entregaron al nivel municipal indicadores sistemáticos del PIDM, culturales o de otra índole, confirmando que el observatorio dejó de cumplir la función de repositorio articulador de información sectorial. El análisis concluye que la ausencia de un módulo cultural no fue un hecho aislado, sino un reflejo de la debilidad general del observatorio en la segunda mitad del periodo.

Documentos de evidencia identificados

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P9-M46, que mantiene el mandato de incorporar el componente cultural en el Observatorio Metropolitano, con meta de 1 componente en operación.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Reconocimiento del apagón y obsolescencia de la plataforma pública del Observatorio Metropolitano antes de 2023 y descripción del estado de los sistemas de información institucionales (RC Consolidado 2024, p. 65 y p. 77).
- Informes de Gestión del AMB 2023 y documentación del CET. Evidencias de fortalecimiento de capacidades en catastro multipropósito y análisis territorial, sin registro de diseño ni puesta en marcha de un componente cultural específico dentro del Observatorio.
- Información pública y planes institucionales del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCT). Reporte de indicadores y sistemas de seguimiento culturales de alcance local, no integrados a una plataforma metropolitana de datos.
- Respuestas a derechos de petición de la UIS y la UDES (2026). Confirmación de la existencia de investigaciones y bases de datos sobre tejido social y cultural sin solicitudes formales de articulación o transferencia hacia un componente cultural del Observatorio Metropolitano.
- Información pública e informes institucionales del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCT). Plan de Acción institucional y documentos de “Seguimiento a Indicadores y Riesgos de Gestión”, donde se registran indicadores culturales y de gestión propios del municipio núcleo, sin referencia a su integración en un componente cultural metropolitano ni en un observatorio regional activo.

5.12.3 P9-M47. N° de iniciativas TIC (aplicaciones o plataformas digitales) desarrolladas para fomentar el acceso y la creación de oferta cultural y artística metropolitana en el período 2016–2026.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), no se encontró evidencia de que el Área Metropolitana de Bucaramanga haya diseñado, desarrollado, cofinanciado o puesto en funcionamiento aplicaciones móviles o plataformas digitales de escala metropolitana orientadas específicamente a la promoción y articulación de la oferta cultural y artística del AMB. La meta reformulada exigía tres iniciativas TIC desarrolladas, pero el rastreo documental y tecnológico no registra aplicativos propios del AMB ni sistemas interactivos supramunicipales en esta materia. Por estas razones, el indicador P9-M47 se califica en 0 y se ubica en semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 - “Apoyar el desarrollo de aplicaciones TICs que fomenten el acceso y creación de la oferta cultural y artística metropolitana”- fue conservado literalmente en la reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, definiendo como indicador el número de iniciativas TIC desarrolladas, con línea base 0 y meta de 3 aplicaciones o plataformas en operación. A lo largo de la década, el AMB utilizó canales digitales como su página web institucional y perfiles en redes sociales (Facebook, Instagram, YouTube) para difundir piezas gráficas, videos y convocatorias culturales, pero estas prácticas corresponden al uso ordinario de medios de comunicación digital y no al desarrollo de software propio ni a la creación de plataformas interactivas dedicadas a la cultura metropolitana.

El examen de los sistemas locales muestra que el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCT) sí dispone de un micrositio web y herramientas digitales para difundir la agenda cultural de la ciudad, incluyendo programación de la Escuela Municipal de Artes y escenarios como el Teatro Santander, pero se trata de soluciones de alcance estrictamente municipal, financiadas y administradas por el propio IMCT, sin interoperabilidad ni articulación formal con un sistema cultural metropolitano. No existe una plataforma conjunta que integre, por ejemplo, las agendas culturales de Floridablanca, Girón y Piedecuesta en un entorno TIC único.

Adicionalmente, las respuestas a derechos de petición remitidas por el Ministerio TIC y por las alcaldías en 2026 no reportan contratos de desarrollo de software, licenciamiento de aplicaciones ni proyectos TIC cofinanciados por el AMB para el sector cultural en el marco del PIDM 2016–2026. Tampoco se identifican, en SECOP u otros registros de contratación consultados para la evaluación, proyectos de aplicativos móviles o plataformas interactivas orientadas a la oferta cultural metropolitana. Sumado a ello, el apagón de la plataforma del Observatorio Metropolitano antes de 2023, reconocido en la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, eliminó el principal entorno previsto para alojar servicios digitales integrados, lo que contribuyó al incumplimiento de la meta tecnológica en este indicador. En este contexto, la meta de tres iniciativas TIC desarrolladas no muestra avances cuantificables y se mantiene en 0.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, P9-M47 pone en evidencia una brecha entre el discurso sobre innovación y economía creativa y la ausencia de decisiones concretas para dotar al AMB de infraestructura digital propia en materia cultural. Mientras el sistema ha logrado consolidar capacidades tecnológicas en ámbitos como el catastro multipropósito y la información territorial, la gestión de las industrias creativas y de la oferta artística sigue descansando en canales locales fragmentados (webs municipales, redes sociales de cada institución) y en la lógica de difusión unidireccional, sin una plataforma supramunicipal que conecte públicos, creadores y equipamientos en un mismo entorno.

Esta configuración refuerza un modelo de “sistemas insulares”, donde cada municipio gestiona su agenda cultural con herramientas propias, y el AMB se limita a un rol de difusión general por redes sin avanzar hacia el desarrollo de soluciones TIC que materialicen la visión de una oferta cultural verdaderamente metropolitana. La combinación de una meta ambiciosa (tres aplicaciones o plataformas) con la falta de inversión específica en desarrollo de software, la ausencia de coordinación tecnológica con las oficinas TIC municipales y el colapso del Observatorio como plataforma de referencia explica el semáforo en rojo y plantea un reto central para las recomendaciones futuras en clave de economía naranja y gobierno digital metropolitano.

Documentos de evidencia identificados

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P9-M47, que mantiene el mandato de apoyar el desarrollo de aplicaciones TIC para la oferta cultural y fija una meta de 3 iniciativas desarrolladas.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Reconocimiento del apagón y obsolescencia de la plataforma del Observatorio Metropolitano antes de 2023, que limita la disponibilidad de un entorno institucional para alojar desarrollos TIC integrados.
- Información institucional del Área Metropolitana de Bucaramanga. Uso de la página web y redes sociales oficiales como canales de difusión de contenidos, sin registro de aplicativos móviles o plataformas TIC propias enfocadas en cultura metropolitana.
- Documentos y planes del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCT). Existencia de un micrositio web y herramientas digitales para la agenda cultural de Bucaramanga, sin articulación formal en una plataforma cultural metropolitana.
- Respuestas a derechos de petición de 2026 (Ministerio TIC y alcaldías del AMB). Ausencia de reportes sobre contratos de desarrollo de software, aplicativos móviles o plataformas TIC culturales cofinanciadas o lideradas por el AMB en el marco del PIDM 2016–2026.

5.12.4 P9-M48. N° de hechos metropolitanos de turismo adoptados mediante acuerdo metropolitano en el período 2016–2026.

Resultado: A partir de la revisión cruzada de la matriz y del bloque normativo ya validado en la Línea Estratégica 1 (indicadores L1-11 a y b), se confirma que la Junta Metropolitana del Área Metropolitana de Bucaramanga sí adoptó el Turismo como Hecho Metropolitano mediante Acuerdo de Junta durante la vigencia del PIDM. Este acuerdo dota al AMB de un marco supramunicipal para orientar el desarrollo turístico regional y se encuentra en implementación a través de macroproyectos y acciones concretas. Por estas razones, el indicador P9-M48 alcanza el valor de 1 y se ubica en semáforo **verde (cumplido)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 planteaba una meta blanda centrada en rutas temáticas culturales y artísticas metropolitanas. Con la reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, la meta se transformó en la “Declaración del Turismo como Hecho Metropolitano”, con un indicador binario medido por la existencia de un hecho adoptado mediante acuerdo, línea base 0 y meta 1. En la Línea Estratégica 1, los indicadores L1-11(a) y L1-11(b) ya habían documentado que

la Junta Metropolitana debatió, aprobó y sancionó formalmente el acuerdo mediante el cual el Turismo se eleva a la categoría de Hecho Metropolitano de superior jerarquía, quedando incorporado al bloque de legalidad del PIDM. Esta declaratoria confiere al AMB competencias para fijar directrices supramunicipales sobre desarrollo turístico, uso del suelo en corredores estratégicos y articulación de equipamientos de escala regional.

La implementación material del hecho se evidencia, entre otros, en el avance del Parque Metropolitano del Parapente en la Mesa de Ruitoque, Floridablanca, proyecto cofinanciado con la Gobernación de Santander y reportado por esta entidad como un macro-equipamiento turístico de escala metropolitana. Este parque se presenta expresamente como un proyecto que responde al marco de hechos metropolitanos y a la estrategia de posicionamiento turístico regional. Adicionalmente, los reportes de la UDES sobre programas de cualificación y bilingüismo básico para conductores de taxi del AMB en 2023 y 2024 muestran acciones de fortalecimiento de capacidades vinculadas al hecho de turismo, orientadas a mejorar la atención en rutas y corredores ecoturísticos. En conjunto, estas evidencias permiten concluir que la meta de “al menos un Hecho Metropolitano de Turismo adoptado” se ha cumplido.

Desde la perspectiva de gobernanza metropolitana, el verde de P9-M48 revela una capacidad importante del AMB y de la Junta Metropolitana para construir consensos políticos cuando el turismo se conecta con macroproyectos visibles y con recursos externos significativos, como los aportes de la Gobernación y el potencial de captación de demanda nacional e internacional. La adopción del Hecho Metropolitano de Turismo y la ejecución de proyectos como el Parque del Parapente muestran una gobernanza eficaz en la escala regional para impulsar equipamientos estratégicos y posicionar la marca territorial.

Sin embargo, la implementación del hecho se enfrenta a un entorno normativo local fragmentado: Floridablanca opera bajo un POT transitorio por decisiones judiciales, y Piedecuesta mantiene un PBOT de 2003 tras desistir de la concertación metropolitana, lo que limita la capacidad de ordenar de manera coherente la expansión inmobiliaria en la Mesa de Ruitoque, el Valle de Menzulí y otros corredores turísticos. Esta tensión entre un marco metropolitano avanzado y marcos locales rezagados implica que el hecho de turismo funciona como un vector de impulso para grandes proyectos, pero aún no logra traducirse plenamente en reglas homogéneas sobre uso del suelo, manejo ambiental y cargas urbanísticas en toda la subregión, aspecto que será clave profundizar en el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Documentos de evidencia identificados

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P9-M48, que redefine la meta hacia la adopción de un Hecho Metropolitano de Turismo mediante acuerdo.
- Acuerdo Metropolitano que declara el Turismo como Hecho Metropolitano, registrado y analizado en los indicadores L1-11(a) y L1-11(b) de la Línea Estratégica 1, donde se reconoce su adopción formal por parte de la Junta Metropolitana.
- Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Registro del Hecho Metropolitano de Turismo y mención de proyectos estratégicos de infraestructura turística asociados, incluyendo la Mesa de Ruitoque y otros corredores regionales (RC Consolidado 2024, p. 70).
- Oficio de la Gobernación de Santander (radicado 20260090848). Certificación de la cofinanciación y ejecución del Parque Metropolitano del Parapente en la Mesa de Ruitoque como proyecto turístico de escala metropolitana articulado al AMB.

- Respuesta de la UDES (radicado REG-2-0509). Reporte de programas de capacitación y bilingüismo básico dirigidos a actores del sector turístico (como conductores de taxi del AMB) en 2023 y 2024, vinculados al marco del Hecho Metropolitano de Turismo.

5.13 Indicadores del Programa 10_Cultura de la formalidad metropolitana

5.13.1 P10-M50. N° de reconocimientos o premios metropolitanos a buenas prácticas de formalización y respeto a la norma creados y otorgados por año.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga no diseñó, aprobó ni puso en marcha mediante acto administrativo un sistema de reconocimientos o premios metropolitanos a las buenas prácticas de formalización y respeto a la norma, tal como lo exigía la meta del indicador. La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 conservó íntegramente el enunciado original de 2015 y fijó una meta cuantitativa de cuatro (4) reconocimientos creados y otorgados, con línea base 0, pero a 2026 no se registra la creación de ningún galardón supramunicipal ni la realización de una gala metropolitana de legalidad. Por estas razones, el indicador P10-M50 se califica en 0 y se ubica en semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El diseño original del PIDM estableció la meta “Crear el reconocimiento metropolitano anual a las mejores prácticas de formalización y respeto a la norma”, que la reforma de 2023 mantuvo de forma literal en la matriz, definiendo como unidad de medida el número de reconocimientos o premios creados, con línea base 0 y una meta física de 4 galardones al cierre de la vigencia, por lo que la ausencia total de reconocimientos creados (0) conduce de manera directa y sin espacio de interpretación a la calificación en rojo.

La revisión de los portales institucionales, las rendiciones de cuentas y los registros normativos del AMB no arroja acuerdos, resoluciones ni actos administrativos de junta que creen, reglamenten o convoquen un “premio metropolitano” de formalización vinculado al PIDM 2016–2026. En paralelo, se constata que sí existen premios y distinciones de escala municipal o gremial -como reconocimientos de Bucaramanga a buenas prácticas empresariales o premios de la Cámara de Comercio de Bucaramanga a la excelencia e innovación empresarial-, pero estos operan bajo marcos propios y no han sido articulados ni re-bautizados como galardones metropolitanos por el AMB. Las respuestas formales de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y del Comité Regional de Competitividad (derivadas de derechos de petición) confirman que no existen convenios vigentes ni portafolios de co-creación con el AMB específicamente orientados a un sistema de reconocimientos metropolitanos a la formalización en el marco del PIDM. Esta evidencia negativa resulta crítica, dado que estos gremios administran premios consolidados y cuentan con la experiencia técnica para operar un galardón de este tipo, pero nunca fueron integrados por la entidad en un esquema supramunicipal de incentivos a la legalidad comercial.

Adicionalmente, el contexto normativo y territorial de la subregión contribuye a explicar el incumplimiento. Municipios como Floridablanca siguen operando bajo un POT transitorio (Decreto 068 de 2016) mientras su acuerdo más reciente permanece en litigio, y Piedecuesta continúa aplicando un PBOT de 2003 tras desistir de procesos de concertación con el AMB; esta situación debilita la capacidad conjunta de ejercer un control urbanístico y comercial unificado y reduce los incentivos

políticos para visibilizar públicamente el “respeto a la norma” mediante un premio regional. En este escenario, la meta de cuatro reconocimientos metropolitanos terminó funcionando como un enunciado ambicioso pero desconectado de las capacidades reales de coordinación y de la voluntad institucional de exponer en vitrina el contraste entre formalidad e informalidad en los bordes urbanos.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, el indicador revela una brecha estructural entre la fortaleza procedimental y contractual del AMB y su debilidad para construir instrumentos simbólicos y pedagógicos de cultura de la legalidad. Mientras la entidad ha avanzado en la gestión de datos catastrales y en el control de contratos, no diseñó mecanismos de reconocimiento positivo que premien a quienes cumplen las normas urbanas y comerciales en la conurbación. La ausencia de un premio metropolitano implica que la formalización sigue asociada sobre todo a obligaciones y sanciones, y no a un sistema de incentivos que posicione el cumplimiento normativo como un activo reputacional para comerciantes, empresarios y desarrolladores urbanos.

Esta configuración se refuerza con la fragmentación del ecosistema de premios: cada municipio y cada gremio administra sus propios galardones sin un relato común, de modo que no existe una narrativa metropolitana de “orgullo por la legalidad” ni una instancia anual donde el AMB convoque, visibilice y celebre las mejores prácticas formales de la subregión. El semáforo en rojo, por tanto, no solo refleja un incumplimiento cuantitativo de la meta de cuatro premios, sino que desnuda una oportunidad perdida para articular el Programa 10 con una estrategia de cultura ciudadana económica que conecte formalización, ordenamiento del suelo y competitividad regional bajo un mismo símbolo metropolitano.

La información oficial recopilada para este indicador muestra que no se implementó un sistema consolidado de premios o reconocimientos metropolitanos a la formalización económica, más allá de acciones puntuales de divulgación y campañas sin continuidad. Este vacío se corresponde con el diagnóstico de los exdirectivos entrevistados, quienes señalan que, en materia económica, el AMB ha carecido de instrumentos de incentivo que traduzcan la normativa y los discursos en beneficios concretos para los municipios y actores que avanzan en la formalización. La exdirectora Karin de Poortere insiste en que la junta acumula declaratorias y estrategias, pero no construye mecanismos atractivos que alineen los intereses locales con los objetivos metropolitanos; en paralelo, el contexto de competencia fiscal entre municipios, descrito por los entrevistados, refuerza la idea de que, sin incentivos visibles, la lógica predominante sigue siendo la de maximizar la autonomía tributaria local. En consecuencia, el resultado en este indicador confirma que el componente de reconocimiento a la formalización no se consolidó como herramienta de gobernanza económica y que su ausencia contribuyó a mantener un escenario fragmentado, sin señales claras que premiaran la convergencia hacia esquemas metropolitanos de formalidad.

Documentos de evidencia identificados

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015, y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P10-M50, que mantiene la meta de crear el reconocimiento metropolitano anual a las mejores prácticas de formalización y fija una meta de 4 premios creados.
- Información institucional del Área Metropolitana de Bucaramanga (normograma, acuerdos y resoluciones de junta 2016–2026). Ausencia de actos administrativos que creen o reglamenten un sistema de reconocimientos o premios metropolitanos a la formalización vinculados al PIDM.

- Información pública y reportes de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y del Comité Regional de Competitividad. Existencia de premios y rutas de formalización empresariales de alcance gremial o departamental, sin convenios específicos con el AMB para un galardón metropolitano de formalización en el marco del plan.
- Información y documentos de gestión de las alcaldías de Bucaramanga y otros municipios del área. Presencia de reconocimientos locales a buenas prácticas empresariales o ambientales, que se ejecutan con presupuesto municipal y no se encuentran articulados en un sistema de premios metropolitano bajo liderazgo del AMB.

5.13.2 P10-M51. N° de campañas pedagógicas de sensibilización sobre cultura de la formalidad realizadas.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga, en articulación con actores locales y nacionales, desarrolló al menos cuatro macro-campañas de sensibilización orientadas a la cultura de la legalidad urbana, el uso de transporte formal y la formalización empresarial y tributaria. La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 mantuvo el sentido general del enunciado original y fijó una meta cuantitativa de cuatro (4) campañas realizadas, con línea de base 1, transformando el indicador en un conteo de iniciativas ejecutadas. Al verificarse documentalmente la existencia y ejecución de cuatro campañas de alcance metropolitano en la década, el indicador P10-M51 alcanza el valor de 4 y se ubica en semáforo **verde (cumplido)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 establecía la obligación de “promover campañas de sensibilización sobre los beneficios de adoptar un comportamiento cívico de la sociedad, relacionado con el uso de transporte formal, la adquisición de vivienda solo legal y el cumplimiento de las obligaciones fiscales y tributarias tanto de las empresas como de trabajadores independientes”. La reforma de 2023 mantuvo esta intención, pero la operacionalizó a través del indicador “N° de campañas de sensibilización realizadas”, con línea de base fija en 1 y meta en firme de 4 campañas, acompañado de un semáforo que califica en verde resultados iguales o superiores a 4. Este ajuste implicó un cambio de perspectiva: del seguimiento a un cambio cultural complejo hacia la contabilización de campañas logísticamente ejecutadas.

La revisión de los informes de gestión de la Subdirección de Transporte Metropolitano y de otras dependencias del AMB muestra la realización de campañas como “Porto la Amarilla”, orientada a promover el uso del transporte individual formal frente a la piratería y el mototaxismo; “AMB Violeta”, enfocada en movilidad segura y cultura de la legalidad urbana con piezas pedagógicas y códigos digitales; jornadas de formalización y control dirigidas a motociclistas en alianza con la Dirección de Tránsito de Bucaramanga; y rutas de formalización empresarial y tributaria desarrolladas con la Cámara de Comercio y la DIAN, centradas en la cultura del registro mercantil y el cumplimiento de obligaciones fiscales. Estas iniciativas se sostienen en piezas comunicacionales, talleres y acciones pedagógicas de amplia difusión en la subregión, lo que permite contabilizarlas como, al menos, cuatro macro-campañas alineadas con el espíritu del indicador.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, este indicador evidencia que la Subdirección de Transporte “hizo la tarea” con solvencia en el plano institucional: ejecutó las cuatro campañas de legalidad vial y de cultura de la formalidad previstas, obteniendo un verde perfecto en la medición del indicador. Sin embargo, el diseño del plan en 2015 amarró las metas macro de la Línea 3, que

están relacionadas directamente con este indicador, a incrementos ambiciosos en la participación ciudadana activa y en cambios de hábito en calle, sin asegurar las condiciones estructurales para medir ni garantizar esos impactos.

Las campañas se realizaron y quedaron plenamente soportadas en informes y piezas comunicacionales, pero el apagón del Observatorio Metropolitano y el limbo normativo de los POT de la periferia (con Piedecuesta desarticulada del AMB desde 2023 y Floridablanca con su POT moderno suspendido en los tribunales) limitaron la capacidad institucional para traducir la pauta pedagógica en transformaciones verificables del comportamiento ciudadano y del ordenamiento del suelo. En consecuencia, mientras el indicador P10-M51 se cumple en términos de número de campañas y se califica en verde, las metas de impacto (indicadores de línea 3: L3-5) asociadas a cambios de hábitos y a participación activa en el territorio quedan, en la práctica, como variables no verificables dentro de esta evaluación.

La información derivada de derechos de petición y de informes de gestión indica que se desarrollaron campañas y piezas comunicativas relacionadas con la promoción del transporte formal y con la cultura de la legalidad en movilidad, pero sin un sistema consolidado de seguimiento que permita demostrar su alcance efectivo ni su impacto sobre la conducta de los usuarios. Las entrevistas con las exdirectoras del AMB y con el secretario de planeación de Floridablanca confirman que, en el contexto de decisiones que vulneraron el Plan Maestro de Movilidad y de fortalecimiento de flotas informales por algunos municipios, estas campañas tuvieron un alcance más bien simbólico y no estuvieron respaldadas por instrumentos coactivos ni por pactos metropolitanos efectivos. La valoración de Consuelo Ordóñez sobre la “peor decisión” de la dirección del AMB al no pronunciarse frente a la alteración del modelo de movilidad refuerza la idea de que la dimensión pedagógica operó sin un soporte regulatorio y político coherente. En consecuencia, el análisis concluye que, aunque se ejecutaron acciones de comunicación, el indicador no puede considerarse plenamente cumplido en términos de su objetivo de transformar comportamientos hacia el uso del transporte formal.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P10-M51, donde se define la meta de campañas de sensibilización sobre cultura de la formalidad.
2. Informes de Gestión AMB 2023 — Subdirección de Transporte Metropolitano. Registros de diseño y ejecución de las campañas “Porto la Amarilla”, “AMB Violeta”, jornadas de formalización y control a motociclistas y otras estrategias pedagógicas de legalidad vial y urbana.
3. Informe de Gestión Consolidado AMB 2023 (tercer trimestre). Descripción de las campañas metropolitanas de sensibilización, sus alcances territoriales y los aliados institucionales vinculados en el período 2020–2023.
4. Información institucional de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y la DIAN. Reportes de rutas de formalización empresarial, jornadas de cultura tributaria y campañas conjuntas sobre registro mercantil y cumplimiento fiscal en la subregión metropolitana.
5. Información pública del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” y sus Encuestas de Percepción Ciudadana. Datos y análisis sobre percepción de legalidad, convivencia, respeto a las normas y comportamiento ciudadano en los municipios del AMB, utilizados como contexto para la verificación del alcance de las campañas.

5.14 P10-M52. N° de pactos metropolitanos de defensa y fortalecimiento del transporte público formal firmados y en ejecución.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga no firmó ni puso en ejecución ningún pacto metropolitano de defensa y fortalecimiento del transporte público formal que cumpliera las condiciones de instrumento normativo vinculante, de superior jerarquía y con alcance supramunicipal. El diseño del indicador, mantenido en la reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, estableció una meta binaria de un (1) pacto metropolitano firmado y en ejecución, con línea de base 0 y un rango de semaforización que solo permite el verde cuando existe al menos un pacto formalizado. Al no encontrarse acuerdos de junta, actas de compromiso suscritas por los alcaldes ni otros instrumentos con fuerza jurídica que configuren ese pacto metropolitano exigido por el PIDM, el indicador P10-M52 se califica en 0, sin embargo, se ajusta formalmente a semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**, al reconocerse el notable esfuerzo de gestión de la Subdirección de Transporte Metropolitano (STM), el cual se materializó en el diseño técnico del "Plan de Implementación del Pacto Metropolitano por la Movilidad", reportado de forma explícita en la Actividad 4 del Informe de Gestión del Cuarto Trimestre de 2023 (Informe de Gestión AMB 2023), constatando que el instrumento existe en el plano de la literatura institucional y registró despliegue en territorio mediante comisiones técnicas en calle y jornadas de concertación en grandes centros comerciales.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 definió la meta “Firmar el pacto metropolitano de apropiación, defensa y fortalecimiento del sistema de transporte público formal”, orientada a consolidar un compromiso político y administrativo conjunto entre los municipios del AMB para proteger y potenciar el transporte público formal. La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 mantuvo literalmente este enunciado y lo operacionalizó mediante el indicador “N° de pactos firmados y en ejecución”, con línea de base fija en 0, meta en firme igual a 1. En términos de diseño, se trata de una meta binaria sin umbrales intermedios: o existe un pacto supramunicipal en vigor o el indicador se considera incumplido.

La revisión de los documentos formales del AMB, las actas de junta y los acuerdos metropolitanos del período 2016–2026 no evidencia la expedición de un acuerdo o acto equivalente que declare, reglamente o formalice un “Pacto Metropolitano de Defensa y Fortalecimiento del Transporte Público Formal” con firmas de los alcaldes y compromisos ejecutables. Aunque el AMB lanzó y divulgó el “Pacto Metropolitano por la Movilidad 2022–2026” como estrategia programática y comunicacional, y la Subdirección de Transporte Metropolitano elaboró un Plan de Implementación asociado, estos instrumentos se quedaron en el plano operativo y de gestión interna, sin convertirse en un compromiso jurídicamente vinculante de superior jerarquía para las administraciones municipales. En consecuencia, no cumplen el estándar exigido por la meta, que pide un pacto formal firmado y en ejecución con respaldo de la junta metropolitana, sin embargo, muestran la gestión del AMB hacia el avance de esta meta, conviviendo este trámite técnico con las alarmantes alertas del Informe Especial de Movilidad de "Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos" y la Universidad de Santander (UDES), que diagnostican "el colapso del sistema de transporte masivo" (con una pérdida neta del 28,6% de pasajeros entre 2016 y 2025) debido a "la falta de coordinación metropolitana" (Informe Especial de Movilidad 2025). Por lo que se clasifica el indicador en avance parcial con el insumo construido, supeditándose el éxito final a la voluntad política de la junta. (Informe de Gestión AMB 2023).

En el plano de la gestión, los informes de la Subdirección de Transporte recogen múltiples acciones que muestran una agenda activa en torno a la movilidad formal: desarrollo del Plan de Implementación del Pacto por la Movilidad, realización de mesas técnicas y jornadas de socialización con empresas de transporte y centros comerciales, uso de herramientas como TransCAD para modelar rutas y flujos intermunicipales y articulación con el Plan Maestro Metropolitano de Movilidad adoptado mediante el Acuerdo Metropolitano 007 de 2022. Estas acciones evidencian un esfuerzo sostenido por mejorar la movilidad y sensibilizar sobre el uso del transporte formal, pero no sustituyen la ausencia del pacto metropolitano formal que la meta pedía contabilizar.

Los datos de contexto aportados por programas técnicos como “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” y análisis de prensa especializada en movilidad reflejan, además, un deterioro sostenido del uso del Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea y un bajo peso del transporte público formal en la matriz de viajes diarios, lo que refuerza la conclusión de que no existió un instrumento de compromiso supramunicipal capaz de revertir esta tendencia. En otras palabras, mientras la gestión técnica y las acciones de sensibilización avanzaron, el hito institucional clave —la firma de un pacto metropolitano vinculante— no se materializó, por lo que el valor del indicador se mantiene en 0 al cierre de la vigencia.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, este indicador pone de relieve una brecha nítida entre la capacidad técnica y comunicacional del AMB para impulsar agendas de movilidad y su limitada capacidad para lograr acuerdos políticos coactivos entre los municipios. La entidad demostró que puede diseñar planes de implementación, convocar mesas sectoriales y desplegar acciones en calle, pero no logró avanzar del plano programático al plano jurídico necesario para consolidar un pacto supramunicipal de defensa del transporte público formal. La rigidez del diseño del indicador —que exige un único hito normativo y no permite reconocer avances parciales— hace que esta brecha se exprese de manera contundente en la calificación, sin embargo, se evidencia gestión por parte del AMB frente a esta meta, la cual no se debe ser desconocida, por ello se clasifica como amarillo y no rojo.

La tensión central se ubica en el punto en que la meta supone un nivel de integración política y financiera que, en la práctica, los municipios no estuvieron dispuestos a aceptar: un pacto metropolitano vinculante habría implicado compromisos de cofinanciación, ajustes coordinados de normativas locales y un rediseño de competencias en materia de tránsito y transporte. La ausencia de ese pacto revela la dificultad de articular voluntades locales en torno a un rescate estructural del transporte formal, escenario en el que el indicador se incumple no por falta de diagnósticos o de instrumentos técnicos, sino por la falta de decisión política conjunta para traducirlos en un acuerdo de obligatorio cumplimiento.

Para este indicador, la documentación oficial no reporta la existencia de pactos metropolitanos de transporte con carácter vinculante que hayan sido adoptados y sostenidos por los municipios del área, más allá de referencias generales a la coordinación en materia de movilidad. Las entrevistas corroboran este vacío, al señalar que, frente a decisiones críticas como la concesión del Anillo Vial Externo o la redefinición de corredores de Metrolínea, no se contaba con acuerdos metropolitanos robustos que obligaran a las partes a respetar los criterios definidos en el Plan Maestro de Movilidad. De hecho, el testimonio de Floridablanca sobre su decisión de fortalecer esquemas propios de transporte particular e informal sugiere que los municipios actuaron con un margen amplio de autonomía, sin someter estas decisiones a pactos previos sobre el modelo de movilidad metropolitano. La coincidencia entre la ausencia de soportes documentales y la narrativa de los entrevistados confirma que el indicador no alcanzó el estándar previsto y que la falta de pactos formales fue un factor determinante en la crisis de gobernanza de la movilidad metropolitana.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P10-M52, que define la meta de firmar el pacto metropolitano de apropiación, defensa y fortalecimiento del transporte público formal, con línea de base 0 y meta 1.
2. Instrumentos jurídicos del AMB 2016–2026. Acuerdos metropolitanos, resoluciones y demás actos administrativos, sin registro de un pacto metropolitano formal de defensa y fortalecimiento del transporte público formal firmado por los alcaldes y en ejecución.
3. Acuerdo Metropolitano 007 de 2022 — Plan Maestro Metropolitano de Movilidad (PMMM). Marco técnico y estratégico de movilidad bajo el cual operó la Subdirección de Transporte Metropolitano, sin que se derive de este un pacto supramunicipal formal específico sobre defensa del transporte público.
4. Informes de Gestión AMB 2022–2023 — Subdirección de Transporte Metropolitano. Registro del Plan de Implementación del Pacto Metropolitano por la Movilidad, de las mesas técnicas, visitas a centros comerciales y acciones de socialización y sensibilización adelantadas en torno al uso del transporte formal.
5. Información y publicaciones del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” Informe de calidad de vida 2024 y 2025. Encuesta de Percepción Ciudadana 2024, 2025. Informe especial de Movilidad 2025 y otras fuentes técnicas sobre movilidad. Datos de uso y percepción del transporte público formal (incluido Metrolínea) y análisis del deterioro de la demanda y la expansión de la informalidad, utilizados como contexto para valorar la ausencia de un pacto metropolitano vinculante.
6. Respuesta derecha de petición del BMCV del 09 de julio de 2026.

5.15 Indicadores del Programa 11_Formalización del empleo en el territorio metropolitano

5.15.1 P11-M57. N° de Consejos Metropolitanos para el Desarrollo Económico creados y en funcionamiento.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga creó y puso en operación una instancia funcionalmente equivalente al “Consejo Metropolitano para el Desarrollo Económico” previsto en la meta del indicador. La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 amplió el enfoque del enunciado original -centrado en la gestión del sistema de empleo- hacia la creación e implementación de un Consejo Metropolitano para el Desarrollo Económico, con un indicador binario de “Consejo Metropolitano conformado y operando”, línea de base 0 y meta 1. A partir del principio de equivalencia funcional, se concluye que esta instancia existe y funciona, por lo que el indicador se califica en 1 y se ubica en semáforo **verde (cumplido)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 planteaba la “Creación del Consejo Metropolitano para la gestión del Sistema del Empleo con participación de todos los actores públicos y privados involucrados”. La reforma del Acuerdo 005 de 2023 redefinió la meta como “Crear e

implementar el Consejo Metropolitano para el Desarrollo Económico”, y la operacionalizó mediante el indicador “Consejo Metropolitano conformado y operando”, con línea base 0, meta 1. En términos formales, se trata de una meta binaria que exige la existencia demostrable de una instancia metropolitana de desarrollo económico en operación.

El Acuerdo 033 de 2015, declaró el Desarrollo Económico como Hecho Metropolitano, otorgándole un rango de superior jerarquía, y habilitando la creación de una Mesa Técnica de Competitividad y Desarrollo Regional del AMB como espacio permanente de concertación. Esta Mesa Técnica, referenciada en las rendiciones de cuentas y en los informes de gestión como instancia del Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico (mencionado en los indicadores L1-13 b), reúne a los secretarios de desarrollo de los cuatro municipios, delegados gremiales y representantes de la academia para definir lineamientos de suelo productivo, empleo y fomento empresarial. En la práctica, esta mesa cumple las funciones de articulación público-privada y de coordinación económica que el PIDM asignó a dicho Consejo o espacio institucional.

Las evidencias documentales del AMB y las respuestas a los derechos de petición de los aliados regionales confirman que el AMB no construyó una burocracia paralela, sino que insertó sus directrices de ordenamiento y desarrollo económico dentro de instancias ya consolidadas como el Comité Universidad-Empresa-Estado (CUEES Santander). La revisión documental del AMB de verifica que el CUEES opera como un brazo ejecutor mixto del Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico, y que las sesiones conjuntas recogen decisiones y acuerdos coherentes con el rol del Consejo previsto en el PIDM.

Adicionalmente, las respuestas a derechos de petición remitidas por el Departamento Nacional de Planeación (radicado de mayo de 2026) certifican, a través de los reportes del sistema GESPROY-SGR, la viabilidad y ejecución de 15 macroproyectos regionales de la provincia de Soto por un valor total de 122.468.518.891 pesos, priorizados y tramitados con la coordinación técnica del AMB y su instancia de desarrollo económico. Esta certificación del DNP confirma que el andamiaje institucional creado por el Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico no es nominal, sino que está plenamente operando y movilizand recursos de la nación, lo que cumple el estándar material exigido por el indicador.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, el indicador evidencia una capacidad robusta del AMB para estructurar “mesas de superior jerarquía” en materia de desarrollo económico y para articular de manera efectiva los instrumentos de regalías y competitividad con el gobierno nacional y los actores regionales. La meta cierra en verde y el ajuste metodológico —al reconocer la Mesa Técnica de Competitividad del Hecho Metropolitano y su articulación con CUEES y con el DNP— blinda la trazabilidad cruzada con la Línea 1 y evita castigar en la matriz un andamiaje institucional que sí está en marcha, tal como lo reconoce la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024 al destacar el carácter supramunicipal y de gobernanza del Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico (p. 70).

Al mismo tiempo, el indicador revela una tensión importante: la gobernanza metropolitana es sólida en la “mesa central” donde se deciden lineamientos, proyectos y regalías, pero enfrenta límites en su aterrizaje territorial por las leyes anacrónicas y la fragmentación normativa de los POT y PBOT de la periferia, situación descrita también en la Rendición de Cuentas Consolidada 2024 (p. 77). En la práctica, la instancia de desarrollo económico funciona y permite acceder a recursos del Sistema General de Regalías, pero su capacidad para ordenar de manera homogénea el suelo productivo y alinear los incentivos tributarios locales sigue condicionada por los marcos normativos desactualizados y por la cultura institucional de formalismo, más pendiente de cumplir con los hitos

de radicación ante el DNP que de sostener un monitoreo abierto y continuo de los impactos productivos en el territorio.

Las evidencias documentales permiten verificar la creación y operación de una instancia de coordinación para el desarrollo económico que cumple materialmente los propósitos del consejo metropolitano previsto en el PIDM, lo que justifica la calificación en cumplimiento. Sin embargo, las entrevistas con exdirectores del AMB matizan este resultado al mostrar que dicha instancia funcionó en un entorno de gobernanza marcado por tensiones entre municipios y por la resistencia a compartir información y decisiones estratégicas. La exdirectora Karin de Poortere advierte que, pese a la creación de espacios formales, persiste una incapacidad estructural para “hacer valer” las decisiones metropolitanas frente a intereses locales, mientras que el testimonio de Andrés Barragán, secretario de Planeación de Floridablanca, sobre la salida de Floridablanca del esquema catastral metropolitano confirma que, en temas sensibles, los municipios pueden optar por desmarcarse de la coordinación económica. Así, el indicador acredita la existencia y funcionamiento de la instancia, pero el análisis cualitativo confirma que su capacidad de incidir en las políticas económicas territoriales se vio restringida por las dinámicas políticas y fiscales descritas en las entrevistas.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P11-M57 y metas L1-13 (a) y (b), donde se definen el Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico y la meta de “Consejo Metropolitano conformado y operando”.
2. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Referencias al bloque de legalidad del Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico y a las instancias de coordinación económica regional (p. 70 y p. 77).
3. Informes de gestión y actas internas del AMB (2020–2024). Registro de la creación y funcionamiento de la Mesa Técnica de Competitividad y Desarrollo Regional del AMB como instancia de superior jerarquía asociada al Hecho Metropolitano de Desarrollo Económico (L1-13 b).
4. Respuestas a derechos de petición del Departamento Nacional de Planeación (radicado mayo de 2026). Certificación de la viabilidad y ejecución de 15 macroproyectos regionales de la provincia de Soto por 122.468.518.891 pesos, tramitados y coordinados a través del sistema GESPROY-SGR con participación del AMB y su instancia de desarrollo económico.
5. Página Web del Comité Universidad-Empresa-Estado (CUEES Santander) y de la Comisión Regional de Competitividad. Evidencias de la articulación del AMB y de la Mesa Técnica de Competitividad con agendas de desarrollo económico, empleo e innovación de alcance metropolitano y regional.

5.16 Indicadores del Programa 12: Consolidando la marca y la identidad metropolitana

5.16.1 P12-M62 (a). % de colegios del AMB con talleres o cátedra de identidad metropolitana impartida.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga no diseñó, reglamentó ni implementó la cátedra de identidad metropolitana en los colegios oficiales o privados de la subregión, ni desarrolló de manera sistemática los talleres didácticos sobre identificación de Hechos Metropolitanos previstos en la meta. La reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023 mantuvo la ambición y rigidez numérica del indicador, fijando una meta de cobertura del 80% de colegios con talleres o cátedra impartida, pero la revisión documental y las respuestas de las secretarías de educación y entidades aliadas no evidencian circulares, guías pedagógicas, proyectos curriculares ni registros de implementación en aula. Por estas razones, el indicador se ubica en semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 definía la meta “Crear talleres didácticos sobre identificación de Hechos Metropolitanos y dictar la cátedra de identidad metropolitana en grados 9, 10, 11, concejos municipales y juntas de acción comunal”, acompañada del indicador “% de colegios, juntas de acción y consejos con talleres de cátedras impartidas”. La ficha ajustada en el Acuerdo 005 de 2023 concentró el foco en el sistema escolar, dejando como indicador definitivo el “% de colegios del AMB con talleres o cátedra de identidad metropolitana impartida”, con meta final del 80%. El diseño, por tanto, amarró el éxito del indicador a un impacto demográfico y curricular duro, que exigía llegar a la mayoría de instituciones educativas del territorio.

La revisión del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” y de las rendiciones de cuentas del AMB no arroja evidencias de un acto administrativo, convenio o lineamiento formal que cree la Cátedra de Identidad Metropolitana como asignatura o proyecto transversal incorporado a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los colegios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Tampoco se identifican cartillas oficiales, módulos pedagógicos ni acuerdos específicos suscritos con el Ministerio de Educación Nacional o con las secretarías de educación municipales que normen su adopción.

Las respuestas a derechos de petición remitidas por las oficinas de planeación y las secretarías de educación municipales en mayo y junio de 2026 (incluyendo oficios como el radicado FRB2026EE002004 de la Secretaría de Educación de Floridablanca y radicado 1160-026 de la oficina asesora de planeación de Piedecuesta) omiten anexar circulares, resoluciones o guías curriculares que instruyan a los rectores sobre la implementación de esta cátedra o de talleres de identidad metropolitana. De manera convergente, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Territorial Santander, en el oficio S-2026-014344 del 6 de mayo de 2026, certifica la ejecución de múltiples procesos formativos en control social, ética e innovación dirigidos a servidores públicos y ciudadanía adulta a través de su plataforma SIRECEC, pero aclara que no ha desarrollado ni cofinanciado programas pedagógicos coordinados con el AMB dirigidos a estudiantes de grados 9.º, 10.º y 11.º.

En paralelo, los informes de calidad de vida y las Encuestas de Percepción Ciudadana del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” muestran, de forma consistente durante la década, altos niveles de desconocimiento institucional sobre el AMB. En el módulo de capital social e institucionalidad de la EPC 2023, cerca de la mitad de los habitantes del área metropolitana declara no conocer al AMB como institución ni identificar con claridad sus funciones y competencias, lo que es coherente con la ausencia de una cátedra o talleres escolares sistemáticos sobre identidad metropolitana. Esta evidencia externa refuerza la conclusión de que el indicador no presenta avances cuantificables y se mantiene en 0%, muy por debajo del umbral mínimo del semáforo.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, este indicador revela una brecha estructural entre la capacidad del AMB para diseñar instrumentos estratégicos de planeación territorial y su limitada incidencia en el sistema educativo formal. La meta se fijó para medir un cambio curricular masivo —llevar al 80% de los colegios una cátedra y talleres de identidad metropolitana— sin que se hubieran asegurado previamente los acuerdos normativos y presupuestales con las secretarías de educación y con el Ministerio de Educación necesarios para reformar PEI, planes de estudio y prácticas de aula. En la práctica, el nodo de planeación central del AMB avanzó en directrices técnicas (como las del PEMOT 2024), pero no logró traducirlas en lineamientos pedagógicos obligatorios para los establecimientos educativos de la subregión.

La tensión central se ubica entre la ambición del diseño del indicador y la ausencia de instrumentos de implementación: el plan pretendió evaluar un impacto escolar de gran escala sin construir las rutas institucionales que lo hicieran viable (convenios educativos, cartillas, formación docente, inclusión en estándares curriculares), lo que convirtió la meta del 80% en una utopía de escritorio. A ello se suma el apagón de la plataforma del Observatorio Metropolitano descrito en la Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024, que debilitó los canales de divulgación y apropiación ciudadana de la identidad metropolitana. En este contexto, el rojo de este indicador refleja tanto la omisión en la ejecución como una falla de diseño original del indicador, que se retomará en el capítulo de conclusiones y recomendaciones para replantear cómo articular, de forma realista, la educación y la cultura metropolitana en una próxima fase de planificación.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha original y ajustada del indicador P12-M62, donde se define la meta de crear talleres didácticos y dictar la cátedra de identidad metropolitana y se fija una meta del 80% de colegios del AMB con talleres o cátedra impartida.
2. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Referencias al estado de los sistemas de información y al apagón de la plataforma del Observatorio Metropolitano antes de 2023, que limitó los canales de divulgación y apropiación de contenidos sobre el área metropolitana.
3. Respuestas a derechos de petición de las alcaldías y secretarías de educación de los municipios del AMB (mayo–junio 2026), incluyendo el oficio 1160-026 de Piedecuesta. Ausencia de circulares, actos administrativos o guías curriculares que ordenen la adopción de la cátedra de identidad metropolitana o de talleres sistemáticos sobre Hechos Metropolitanos en los colegios.
4. Oficio S-2026-014344 de la ESAP Territorial Santander (6 de mayo de 2026). Certificación sobre la oferta de capacitaciones en control social, ética e innovación digital dirigidas a servidores públicos y ciudadanía adulta, sin registro de programas pedagógicos diseñados o ejecutados en alianza con el AMB para estudiantes de educación media.
5. Informes de calidad de vida y Encuestas de Percepción Ciudadana de “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (especialmente EPC 2023). Datos del módulo de capital social e institucionalidad que registran altos niveles de desconocimiento sobre el AMB como institución y sus funciones, utilizados como evidencia externa coherente con la no implementación de la cátedra de identidad metropolitana en el sistema escolar.

5.16.2 P12-M62 (b). % de Juntas de Acción Comunal del AMB con talleres de identidad metropolitana impartidos.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga no implementó de forma sistemática un programa de talleres de identidad metropolitana dirigido a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de la subregión. La meta, derivada del enunciado original del indicador 62 y ajustada metodológicamente como dimensión específica (b), fijaba un objetivo del 80% de JAC cubiertas con talleres de identidad metropolitana, pero la revisión documental y las respuestas de campo no aportan soportes de convocatorias, actas, listados de asistencia ni materiales pedagógicos asociados a esta temática en el nivel comunal. Por estas razones, el indicador se califica en 0% y se ubica en semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El enunciado inicial de 2015 del indicador 62 planteaba “Crear talleres didácticos sobre identificación de Hechos Metropolitanos y dictar la cátedra de identidad metropolitana en grados 9, 10, 11, concejos municipales y juntas de acción comunal”, acompañado del indicador unificado “% de colegios, juntas de acción y concejos con talleres de cátedras impartidas”, con meta del 80%. En la práctica, este diseño amalgamaba tres universos organizacionales muy distintos (colegios, concejos municipales y JAC) bajo un solo porcentaje, lo que dificultaba una evaluación fina de cada dimensión. Por ello, en esta evaluación se optó por dividir metodológicamente el indicador, aislando en P12-M62 (b) el “% de Juntas de Acción Comunal del AMB con talleres de identidad metropolitana impartidos”, manteniendo el mismo rango cuantitativo de la meta.

Al revisar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026”, las rendiciones de cuentas del AMB y los informes de gestión de las dependencias de participación y desarrollo comunitario, no se identifican actos administrativos, planes operativos ni reportes consolidados que documenten la ejecución de talleres de identidad metropolitana dirigidos específicamente a dignatarios de JAC. No aparecen circulares conjuntas AMB–alcaldías convocando a presidentes de junta a procesos formativos sobre Hechos Metropolitanos, PEMOT o determinantes de ordenamiento supramunicipal, ni bases de datos que registren cobertura porcentual de JAC capacitadas en esta temática.

La evidencia externa del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” refuerza esta conclusión. Las series históricas de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) muestran que las Juntas de Acción Comunal constituyen uno de los espacios de participación ciudadana más frecuentes de la subregión (con tasas de vinculación cercanas al 40 - 43% en algunos años). Paralelamente, los informes de calidad de vida y módulos de capital social e institucionalidad de BMCV registran que cerca del 44% de los habitantes del AMB declara no conocer al Área Metropolitana como institución ni sus funciones, cifra que incluye a muchos líderes comunitarios.

Este diagnóstico se profundiza al cruzar los hallazgos con el estudio independiente titulado “Logros y retos de las JAC en Bucaramanga”, elaborado en convenio por el programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (BMCV) y la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB).

Este informe técnico —que aplicó 155 encuestas directas a las juntas directivas de las JAC en las 17 comunas urbanas— devela que un agónico 19% de los líderes comunales manifestó recibir un nivel de apoyo alto o muy alto por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, quedando la institución regional drásticamente rezagada frente a la Policía (72%), las iglesias (62%) o las empresas de servicios públicos (43%).

La investigación de la UPB y BMCV ratifica que la agenda de estas células comunitarias se concentró de forma fragmentada en asuntos estrictamente micro-barriales: el 55% de los dignatarios define su

función principal como «Presentar proyectos para la solución de problemas locales», indexando sus mayores logros en el mejoramiento o construcción de canchas vecinales (15%) o en variables organizativas internas (28%). Paralelamente, los informes de calidad de vida registran que cerca del 44% de los habitantes declara no conocer al Área Metropolitana como institución ni sus funciones. El estudio independiente de la UPB confirma que el 50% de los presidentes de junta identifica el “Poco apoyo recibido del gobierno” como el principal obstáculo para alcanzar un mejor desempeño, conviviendo el sector con deficiencias de planeación y un severo déficit de capacitación técnica regional. La combinación de una alta participación en las JAC orientada al vecindario, pero con un bajo conocimiento del AMB reflejado en las encuestas presentadas, es plenamente coherente con la no implementación de la cátedra de identidad metropolitana en este canal.

Las respuestas a derechos de petición de mayo y junio de 2026 terminan de cerrar el caso. Oficios como el radicado 1160-026 de Piedecuesta, emitido por su Oficina de Planeación y Desarrollo Comunitario, y otros remitidos por alcaldías y secretarías de desarrollo social, no reportan convenios, circulares ni programas de capacitación conjunta con el AMB para JAC en materia de identidad o ordenamiento metropolitano. De igual manera, la ESAP Territorial Santander, en el oficio S-2026-014344 del 6 de mayo de 2026, informa que su oferta de seminarios en control social y veeduría ciudadana, impartida a través de la plataforma SIRECEC y de jornadas presenciales, responde a programas nacionales ordinarios y no a talleres de identidad metropolitana para juntas comunales. En ausencia de soportes directos y con estas evidencias indirectas de aislamiento temático, el valor del indicador se mantiene en 0%, muy por debajo del umbral mínimo de 40% previsto para salir del rojo.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, este indicador P12-M62 (b) pone de manifiesto la distancia entre un diseño de meta altamente ambicioso —llevar talleres de identidad metropolitana al 80% de las JAC— y la realidad de una estructura institucional que no construyó las herramientas básicas para lograrlo (censo único y articulado de dignatarios comunales, programación conjunta con secretarías de desarrollo comunitario, materiales pedagógicos y seguimiento sistemático). El nodo de planeación central del AMB avanzó en directrices técnicas y en instrumentos como el PEMOT, pero no logró descender a los tejidos barriales a través de procesos formativos concretos.

La tensión central se sitúa en la relación entre las “salas de junta” de nivel directivo y el territorio comunal: mientras se consolidan espacios de decisión entre autoridades y gremios, las JAC —que concentran gran parte del capital social de la subregión— permanecen operando con agendas fragmentadas y locales, sin incorporar al lenguaje cotidiano conceptos como Hechos Metropolitanos, determinantes supramunicipales o identidad regional compartida. El rojo del indicador refleja así tanto una omisión de ejecución (no hubo talleres documentados para JAC) como una falla de diseño original (pretender medir un 80% de cobertura sin haber construido previamente la arquitectura de participación y de información necesaria), tensión que se retomará más adelante en el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Para P12-M62(b), las respuestas a derechos de petición y la revisión de archivos institucionales no arrojan evidencia de una estrategia estructurada y sostenida de jornadas de identidad metropolitana dirigidas a las Juntas de Acción Comunal, tal como estaba prevista en el diseño original del indicador. Las entrevistas complementan esta ausencia al indicar que las JAC han continuado centrando su agenda en problemáticas barriales inmediatas y que no se consolidó un programa metropolitano de formación que las vinculara de forma sistemática a los contenidos del PIDM. La exdirectora Consuelo Ordóñez recuerda experiencias puntuales de apropiación del espacio público y cultura cívica (como la campaña “Soy Metropolitano” o el programa “Parqueros” que vinculó a más de 250 personas) que lograron movilizar líderes comunitarios, pero advierte que, al cesar el apoyo institucional y

presupuestal, estos procesos no se sostuvieron ni se integraron a una política permanente de trabajo con las organizaciones de base. El análisis confirma así que el incumplimiento del indicador refleja tanto la falta de acciones acreditadas como la ausencia de un esquema estable de relación entre el AMB y las JAC en materia de identidad y cultura metropolitana.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Enunciado original del indicador 62 y ficha ajustada que definen la meta de crear talleres didácticos sobre Hechos Metropolitanos y dictar la cátedra de identidad metropolitana, con un indicador unificado del 80% de cobertura en colegios, concejos y JAC, base para la división metodológica en P12-M62 (a) y (b).
2. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Descripción general del estado de los sistemas de información y del Observatorio Metropolitano, sin reporte de programas específicos de talleres de identidad metropolitana dirigidos a Juntas de Acción Comunal.
3. Respuestas a derechos de petición de las alcaldías y dependencias de participación y desarrollo comunitario (mayo–junio 2026), incluyendo el oficio 1160-026 de la Oficina de Planeación de Piedecuesta. Ausencia de circulares conjuntas AMB–municipios, actas de talleres o registros de capacitaciones a JAC sobre identidad metropolitana o determinantes del PEMOT.
4. Oficio S-2026-014344 de la ESAP Territorial Santander (6 de mayo de 2026). Certificación sobre la oferta de cursos y seminarios en control social, ética pública y veeduría ciudadana, sin convenios específicos con el AMB para talleres de identidad metropolitana dirigidos a líderes de Juntas de Acción Comunal.
5. Informes de calidad de vida e Informes de la Encuesta de Percepción Ciudadana del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (con énfasis en EPC 2019 y 2023). Datos sobre niveles de participación en JAC (cerca del 43% en algunos años) y sobre el alto porcentaje de habitantes que declara no conocer al AMB ni sus funciones, utilizados como soporte estadístico para evidenciar la desconexión entre el capital social comunal y la identidad metropolitana.
6. Informes de Gestión y Rendiciones de Cuentas del AMB — Vigencias 2016 a 2025. Revisión de planes operativos y balances de las dependencias centrales en Neomundo.
7. Informe Especial: Logros y retos de las JAC en Bucaramanga — Programa Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (BMCV) y Universidad Pontificia Bolivariana (UPB). Caracterización y muestreo estadístico de 155 encuestas presenciales a dignatarios comunales de las 17 comunas urbanas.

5.16.3 P12-M62 (c). % de concejos municipales del AMB con talleres o sesiones sobre identidad metropolitana realizados.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga no realizó talleres ni sesiones formales sobre identidad metropolitana en ninguno de los cuatro concejos municipales que integran su jurisdicción (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta). La

dimensión P12-M62 (c), derivada de la división metodológica del indicador 62, establecía una meta de cobertura del 80% de concejos con talleres o sesiones sobre identidad metropolitana realizados. Al no encontrarse actas, órdenes del día, certificaciones ni soportes de sesiones de este tipo en ninguna de las corporaciones, el indicador se califica en 0% y se ubica en semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 del indicador 62 planteaba “Crear talleres didácticos sobre identificación de Hechos Metropolitanos y dictar la cátedra de identidad metropolitana en grados 9, 10, 11, concejos municipales y juntas de acción comunal”, acompañado del indicador unificado “% de colegios, juntas de acción y concejos con talleres de cátedras impartidas”, con una meta del 80%. Este diseño consolidaba, bajo una sola métrica, tres universos institucionales distintos: colegios, Juntas de Acción Comunal y concejos municipales. Para preservar el rigor de la evaluación, se dividió el indicador en tres dimensiones específicas - P12-M62 (a), (b) y (c) -, aislando en esta última el “% de concejos municipales del AMB con talleres o sesiones sobre identidad metropolitana realizados”, manteniendo el mismo rango cuantitativo.

El universo del indicador P12-M62 (c) está claramente delimitado: cuatro concejos municipales (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta). El barrido de los repositorios digitales de estas corporaciones —órdenes del día, actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, gacetas de acuerdos y registros de control político— no arroja evidencia de sesiones, foros o talleres dedicados explícitamente a la “identidad metropolitana”, a la pedagogía de los Hechos Metropolitanos o a la socialización del PIDM como instrumento de planeación regional. Se identifican citaciones recurrentes al AMB para discutir asuntos sectoriales (crisis de Metrolínea, tarifas de transporte, catastro multipropósito, proyectos viales), pero no jornadas de formación o reflexión interna sobre la cultura metropolitana o el rol supramunicipal de la entidad.

Las debilidades de apropiación política se reflejan en la evidencia externa. Los informes de calidad de vida y las Encuestas de Percepción Ciudadana del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” muestran que, a pesar de la centralidad de los concejos como foros de deliberación pública, alrededor del 44% de los habitantes del AMB declara no conocer qué es el Área Metropolitana ni cuáles son sus funciones, lo que sugiere una brecha persistente entre el debate político local y la construcción de una narrativa regional compartida. Este “desconocimiento institucional” ciudadano es coherente con el hecho de que los concejos no hayan incorporado, de manera sistemática, espacios formativos sobre identidad metropolitana en sus agendas.

Las respuestas a derechos de petición de 2026 refuerzan esta conclusión. El radicado CNT-26-04680 de Floridablanca señala que su concejo se encuentra condicionado por la suspensión judicial del POT de segunda generación, obligando al municipio a operar bajo el Decreto 068 de 2016, lo que ha concentrado la agenda normativa en resolver tensiones del ordenamiento local sin abrir discusiones de fondo sobre identidad metropolitana. Por su parte, el oficio 1160-026 de la Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta certifica el desistimiento formal del proceso de concertación del PBOT con el AMB en julio de 2023, confirmando la ruptura de los canales de coordinación regional y la continuidad del concejo legislando bajo un PBOT de 2003 sin talleres ni sesiones conjuntas sobre determinantes metropolitanos. Ninguna de estas respuestas incluye evidencias de sesiones específicas sobre identidad metropolitana, talleres de socialización del PIDM o procesos formativos coorganizados con el AMB para concejales.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, este indicador P12-M62 (c) visibiliza la desconexión entre el nivel de planeación estratégica del AMB y los órganos de control político locales. El diseño del indicador pretendía medir un cambio sustantivo en la cultura institucional de los concejos —incorporar la identidad metropolitana como tema de formación y debate—, pero no se establecieron mecanismos obligatorios de transferencia de conocimiento (escuelas de alta gerencia

pública, módulos de capacitación formal para cabildantes, lineamientos de sesiones conjuntas AMB–concejos). En la práctica, los concejos continuaron operando con agendas centradas en asuntos coyunturales y en la gestión de sus propios planes de desarrollo y presupuestos, sin integrar de manera explícita la identidad metropolitana ni el bloque de legalidad regional en sus rutinas formativas.

La tensión central radica en que el indicador fija una meta alta (80% de concejos con talleres o sesiones) para un universo muy pequeño (cuatro corporaciones), lo que habría exigido, como mínimo, que tres concejos incorporaran sesiones documentadas sobre identidad metropolitana. La ausencia total de soportes muestra que ni el AMB ni las corporaciones construyeron esos espacios, pese a que su creación habría sido clave para alinear el control político local con la visión metropolitana del PIDM. El rojo de P12-M62 (c) refleja, por tanto, tanto una omisión de implementación como una oportunidad perdida para que los concejos se convirtieran en agentes activos de pedagogía metropolitana.

En el indicador P12-M62(c), las fuentes documentales disponibles no registran la realización de sesiones formales en los concejos municipales dedicadas específicamente al tema de identidad metropolitana, más allá de menciones ocasionales del AMB en debates sobre otros asuntos. Las entrevistas refuerzan este hallazgo, al señalar que los concejos han abordado temas asociados al área metropolitana de manera fragmentaria y vinculados a proyectos concretos, pero sin desarrollar una discusión continua sobre la escala metropolitana como categoría de planificación y ciudadanía. Desde la perspectiva de la planeación, esta ausencia limita la capacidad de construir consensos políticos locales alrededor de los hechos metropolitanos y del propio PIDM. La coincidencia entre el vacío de registros y la percepción de los entrevistados permite concluir que el indicador no avanzó, y que ello contribuye a mantener la desconexión entre la agenda metropolitana y las agendas legislativas municipales, identificada como una de las debilidades del Componente 1.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Enunciado original del indicador 62 y ficha ajustada, base de la división metodológica en P12-M62 (a), (b) y (c), con meta del 80% de cobertura en colegios, JAC y concejos.
2. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Información sobre el estado de los sistemas de información y del Observatorio Metropolitano, sin registro de programas formales de talleres de identidad metropolitana dirigidos a concejos municipales.
3. Repositorios digitales y gacetas de los concejos municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta (2016–2026). Órdenes del día, actas y registros de sesiones de control político y aprobación de planes y presupuestos, sin evidencia de talleres o sesiones específicamente dedicados a identidad metropolitana o a la pedagogía del PIDM.
4. Respuestas a derechos de petición de las administraciones municipales y sus dependencias de planeación (mayo–junio de 2026), incluyendo el radicado CNT-26-04680 de Floridablanca y el oficio 1160-026 de Piedecuesta. Certificaciones sobre la situación de los POT y PBOT locales y la ruptura de procesos de concertación con el AMB, sin referencia a sesiones de formación sobre identidad metropolitana en los concejos.
5. Informes de calidad de vida e Informes de la Encuesta de Percepción Ciudadana del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (especialmente EPC 2023). Datos sobre desconocimiento ciudadano del AMB y sus funciones, utilizados como evidencia externa coherente con la ausencia de una agenda sistemática de identidad metropolitana en las plenarias y comisiones de los concejos municipales.

5.16.4 P12-M64. N.º de socializaciones de estudios sobre hechos e identidad metropolitana adelantados por año.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga realizó socializaciones puntuales de estudios y directrices relacionadas con los Hechos Metropolitanos y el ordenamiento territorial, pero no alcanzó el ritmo sostenido de al menos dos (2) socializaciones específicas por año establecido en la meta reformada. La evidencia recogida en las rendiciones de cuentas y en las respuestas a derechos de petición muestra hitos claros de divulgación técnica en momentos clave de planeación (como las asambleas del PEMOT alrededor de 2019 y las socializaciones de determinantes metropolitanas para la modificación del POT de Bucaramanga en 2025), pero no un patrón continuo en todas las vigencias de la década. Con base en esta trayectoria, el indicador P12-M64 se ubica en semáforo **amarillo (cumplimiento parcial)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 establecía la meta “Realizar, publicar y socializar estudios e investigaciones sobre identidad territorial que faciliten el discurso de auto identificación metropolitana”, medida inicialmente mediante el indicador “N.º de estudios e investigaciones realizadas y socializadas”, con una meta física acumulada de 12 productos a lo largo de la vigencia. En la reforma adoptada por el Acuerdo Metropolitano 005 de 2023, la junta redefinió el enunciado como “Socializar estudios sobre asuntos relacionados con los Hechos Metropolitanos adoptados” y modificó el indicador a “N.º de socializaciones de estudios adelantados por año”, con línea de base no disponible y una meta anual firme de 2 socializaciones. Esta modificación redujo la exigencia original: de producir y divulgar 12 estudios en una década a contabilizar eventos de socialización por año, sin requerir necesariamente nuevos estudios para cada vigencia.

Las rendiciones de cuentas del AMB y los informes de gestión dan cuenta de varios hitos relevantes. La Rendición de Cuentas AMB 2019 registra la realización de macro-talleres y asambleas sectoriales para la socialización del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), con participación de actores institucionales y comunitarios, que se ajustan al espíritu del indicador en tanto socializan estudios de identidad territorial y determinantes metropolitanas. De igual forma, la documentación remitida por Bucaramanga en la respuesta a derecho de petición del 9 de junio de 2026 aporta controles de asistencia firmados de las jornadas del 3 y 17 de octubre de 2025, en las que se socializaron las determinantes metropolitanas del Hecho de Seguridad (Acuerdo Metropolitano 002 de 2023) dentro del proceso de Modificación Excepcional del POT de segunda generación. Estos hitos, sumados a socializaciones técnicas asociadas al catastro multipropósito y a otros hechos metropolitanos descritas en la Rendición de Cuentas Consolidada 2024, permiten acreditar la existencia de, por lo menos, una socialización estructurada por año en varios momentos del período.

Se valida y asienta como evidencia reina de socialización la ejecución del Ciclo de Talleres y Charlas de Enfoque de Género y Prevención de Violencia contra la Mujer, dictadas en convenio con la UNAB por el Dr. Richard Larrota (Informe de Gestión AMB 2023). Esta estrategia materializó en territorio los estudios de vulnerabilidad social del Hecho Metropolitano de Seguridad y Convivencia (Acuerdo Metropolitano N° 002 de 2022), enlazándose con la campaña “AMB Violeta” (Informe de Gestión AMB 2023). Sin embargo, la información disponible no permite demostrar un cumplimiento sistemático de la meta de dos socializaciones anuales a lo largo de toda la década. No se cuenta con un registro homogéneo y consolidado de socializaciones para cada vigencia entre 2016 y 2026, ni con un balance institucional que detalle año a año el número de eventos, estudios divulgados, públicos objetivo y territorios cubiertos. La propia Rendición de Cuentas Consolidada 2024 reconoce vacíos en la continuidad de los canales de gobierno abierto, asociados al apagón de la plataforma del Observatorio Metropolitano antes de 2023, lo que dificulta tanto la realización sostenida de socializaciones abiertas como su documentación sistemática. En este contexto, el valor 1 / amarillo

refleja que la entidad sí realiza socializaciones significativas, pero no con la regularidad exigida por la meta anual de 2.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, el indicador muestra una capacidad instalada en el AMB para organizar eventos técnicos de socialización de estudios en momentos clave de planeación (formulación del PEMOT, actualización de POT, adopción de Hechos Metropolitanos, implementación del catastro multipropósito). Estas socializaciones suelen concentrarse en auditorios institucionales como Neomundo y convocan principalmente a funcionarios, expertos y algunos actores sectoriales, lo que facilita el cumplimiento parcial del indicador en términos de “número de eventos”. La reforma de 2023, al pasar de contar estudios a contar socializaciones por año, flexibilizó la exigencia y permitió reconocer estos esfuerzos logísticos.

La tensión central radica en que este modelo de socialización, aunque suficiente para lograr un amarillo en la matriz, no se traduce en un proceso continuo y extendido de apropiación ciudadana de los estudios sobre identidad y Hechos Metropolitanos. El énfasis en eventos técnicos esporádicos, sumado a la interrupción de la plataforma del Observatorio y a la débil articulación con municipios periféricos que se han descolgado de la concertación metropolitana, limita el alcance territorial y social de las socializaciones. El indicador, por tanto, evidencia una gobernanza eficaz para producir y presentar estudios en espacios cerrados, pero aún insuficiente para sostener, año a año, un diálogo vivo y abierto con la ciudadanía sobre la identidad y la cultura metropolitana, lo que explica la calificación en cumplimiento parcial.

En P12-M64, la información oficial confirma la realización de varias socializaciones de estudios, diagnósticos y hechos metropolitanos en momentos clave del periodo, lo que justifica la calificación en cumplimiento parcial. Sin embargo, las entrevistas apuntan a que estas socializaciones, si bien significativas en coyunturas específicas, no constituyeron un programa continuo ni lograron consolidarse como una práctica anual con cobertura amplia. La Secretaría de Planeación de Bucaramanga y exdirectivos del AMB señalan que la mayor parte de los esfuerzos de explicación técnica del PIDM y de sus instrumentos se concentraron en espacios ad hoc y en actores institucionales, con menor presencia sostenida en ámbitos escolares, comunitarios y de control político. Esta lectura cualitativa confirma que el indicador recoge un conjunto de acciones reales, pero también problematiza su alcance, en tanto las socializaciones no se tradujeron en una apropiación sostenida de los contenidos metropolitanos por parte de los públicos destinatarios.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Enunciado original y reformulado del indicador P12-M64, con el tránsito de “N.º de estudios e investigaciones realizadas y socializadas = 12” a “N.º de socializaciones de estudios adelantados por año, meta anual = 2”.
2. Rendición de Cuentas AMB 2019. Registro de las asambleas y macro-talleres de socialización del PEMOT alrededor de 2019, identificadas como jornadas de divulgación de estudios y directrices sobre identidad y ordenamiento territorial metropolitano (por ejemplo, en la p. 6).
3. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Descripción de las socializaciones técnicas asociadas al catastro multipropósito y a los Hechos Metropolitanos, así como del estado de los sistemas de información y del apagón de la plataforma del Observatorio Metropolitano, que afecta la continuidad y documentación de las socializaciones (p. 65 y siguientes).

4. Respuesta al derecho de petición del Grupo de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga (09/06/2026). Controles de asistencia y soportes de las jornadas del 3 y 17 de octubre de 2025, en las que se socializaron las determinantes metropolitanas del Hecho de Seguridad (Acuerdo Metropolitano 002 de 2023) en el marco de la Modificación Excepcional del POT 2G de Bucaramanga.
5. Respuestas a derechos de petición de las alcaldías de Piedecuesta (oficio 1160-026) y Floridablanca (radicado CNT-26-04680). Certificaciones sobre el desistimiento de la concertación metropolitana (Piedecuesta) y la operación bajo el Decreto 068 de 2016 por suspensión judicial del POT (Floridablanca), que explican la ausencia de socializaciones continuas de estudios metropolitanos en estos territorios.
6. Informes de calidad de vida y Encuestas de Percepción Ciudadana del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (en especial EPC 2023). Datos del módulo de capital social y ciudadanía que muestran una alta proporción de habitantes que declara no conocer al AMB ni sus funciones, utilizados como evidencia del bajo alcance ciudadano de las socializaciones técnicas realizadas.

5.16.5 P12-M65. N.º anual de participantes en cursos y concursos sobre hechos e identidad metropolitana.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga no diseñó ni puso en marcha un programa sostenido de cursos o concursos virtuales específicamente orientados al conocimiento de los Hechos Metropolitanos y de la identidad metropolitana, medidos mediante registros de participación ciudadana. El indicador fija una meta anual de 400 participantes; al no existir convocatorias ni listados de participantes asociados a un programa de esta naturaleza liderado por el AMB, el valor del indicador se mantiene en 0 y se ubica en semáforo **rojo (incumplimiento)**.

Análisis de resultado: El enunciado original de 2015 establecía la meta “Crear cursos y concursos virtuales sobre conocimiento de los hechos e identidad metropolitana”, operacionalizada mediante el indicador “N.º anual de participantes en cursos y concursos sobre hechos e identidad metropolitana”, con línea de base no disponible y una meta en firme de 400 participantes al año. Esta formulación fue mantenida en la reforma, conservando tanto la unidad de medida como la exigencia cuantitativa. A diferencia de otros indicadores del Programa 12, aquí no se observa una reducción de la exigencia numérica: la meta continuó requiriendo un impacto demográfico significativo, apoyado en la existencia de una plataforma o estrategia digital de alcance masivo.

La revisión de las rendiciones de cuentas del AMB y de los apartados sobre sistemas de información y gobierno digital no arroja evidencias de que la entidad haya desarrollado un aula virtual, un módulo de capacitación en línea o un sistema de concursos digitales propio centrado en identidad metropolitana. Las rendiciones de cuentas 2023–2024 y los insumos de empalme con el municipio de Bucaramanga coinciden en señalar el apagón y posterior desmantelamiento de la plataforma del Observatorio Metropolitano antes de 2023, lo que dejó a la entidad sin un entorno web interactivo robusto para alojar este tipo de iniciativas.

En paralelo, la evidencia externa muestra que las actividades formativas y concursos culturales con soporte digital que se realizan en la subregión provienen principalmente de actores locales como el

Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCT) y las secretarías de desarrollo social municipales, o de entidades nacionales como la ESAP Territorial Santander, cuya plataforma SIRECEC capacita a miles de ciudadanos en control social e innovación. Sin embargo, las respuestas a derechos de petición de 2026 aclaran que estos programas corresponden a agendas propias de dichas instituciones y no están orientados a la enseñanza de los Hechos Metropolitanos o de la identidad metropolitana; tampoco se reportan cruces de bases de datos de participantes que permitan acreditar avances frente a la meta de 400 personas al año.

Las Encuestas de Percepción Ciudadana de “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” complementan el análisis: el módulo de capital social e institucionalidad de la EPC 2023 muestra que alrededor del 44% de los habitantes del AMB declara no conocer al Área Metropolitana ni sus funciones, porcentaje que se ha mantenido prácticamente estancado en el tiempo hasta la fecha. Esta persistencia de desconocimiento institucional es coherente con la no implementación de un programa masivo de cursos o concursos virtuales liderado por el AMB, ya que un dispositivo de esta naturaleza (si hubiera existido y alcanzado la escala prevista) debería reflejarse en una reducción de esos niveles de desconocimiento.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, este indicador evidencia una brecha pronunciada entre la ambición del diseño del indicador y la infraestructura tecnológica y organizativa realmente disponible en la entidad. La meta se planteó sobre el supuesto de que el AMB contaría con una plataforma de formación virtual o al menos con una estrategia digital articulada con los municipios para ofertar cursos y concursos sobre identidad metropolitana a cientos de ciudadanos por año, sin que se hubieran creado previamente los instrumentos tecnológicos, presupuestales y de coordinación interinstitucional necesarios. El posterior apagón del Observatorio Metropolitano y la ausencia de un sistema propio de aprendizajes en línea hicieron inviable, en la práctica, el cumplimiento de la meta de 400 participantes anuales.

La tensión central reside en que el indicador pretendía medir un impacto de apropiación ciudadana a gran escala por vía digital, mientras la gobernanza del AMB en materia de identidad y cultura metropolitana se mantuvo anclada a formatos tradicionales, sin dar el salto a un ecosistema de participación y formación virtual. El rojo de P12-M65 refleja, entonces, tanto una omisión de ejecución (no hubo cursos ni concursos virtuales específicos sobre identidad metropolitana) como una falla de diseño (fijar una meta rígida de participación sin dotar a la entidad de un entorno digital adecuado), cuestión debe ser ajustada de una manera más realista para futuros planes.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y matriz ajustada en el Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha del indicador P12-M65, en la que se define la meta de “Crear cursos y concursos virtuales sobre conocimiento de los hechos e identidad metropolitana” y se fija una meta anual de 400 participantes, con semáforo rojo < 200 , amarillo $\geq 200 < 400$ y verde ≥ 400 .
2. Rendiciones de Cuentas AMB 2023 y 2024, e insumos de empalme con el municipio de Bucaramanga. Referencias al estado de los sistemas de información institucionales, incluyendo el apagón y desmonte de la plataforma pública del Observatorio Metropolitano antes de 2023, y la ausencia de menciones a plataformas de cursos o concursos virtuales sobre identidad metropolitana administradas por el AMB.
3. Respuestas a derechos de petición de las alcaldías y dependencias de sistemas, comunicaciones y planeación (mayo–junio de 2026), entre ellas el oficio 1160-026 de Piedecuesta. Falta de certificaciones sobre enlaces, plataformas virtuales, concursos

- metropolitanos o bases de datos de participantes asociados a cursos sobre Hechos Metropolitanos o identidad metropolitana, confirmando el vacío en la implementación.
4. Oficio S-2026-014344 de la ESAP Territorial Santander (6 de mayo de 2026). Certificación de la existencia de la plataforma SIRECEC y de la oferta de cursos de control social e innovación dirigidos a la ciudadanía, con aclaración expresa de que se trata de programas propios de la ESAP, sin convenios específicos con el AMB ni módulos virtuales de identidad metropolitana asociados al PIDM.
 5. Informes de calidad de vida y Encuestas de Percepción Ciudadana del programa “Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos” (especialmente EPC 2017–2023). Datos del módulo de capital social e institucionalidad que registran porcentajes altos y persistentes de población que declara no conocer al AMB ni sus funciones, utilizados como evidencia indirecta de la ausencia de un programa masivo de formación virtual sobre identidad metropolitana.

5.16.6 P12-M66. N.º de plataformas digitales de difusión de información sobre acuerdos y hechos metropolitanos implementadas.

Resultado: Durante el período evaluado (2016–2026), el Área Metropolitana de Bucaramanga y los municipios de su jurisdicción consolidaron la implementación de una (1) plataforma digital de difusión de la información sobre los acuerdos y hechos metropolitanos adoptados. Con la corrección metodológica aplicada al diseño del indicador, el Área Metropolitana de Bucaramanga cumple plenamente la meta definida en la reforma del Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. La meta literal reformada exige la implementación de una (1) plataforma digital, y se verifica que el AMB cuenta con una plataforma matriz interoperable en su portal institucional donde se publican y consultan de manera sistemática las gacetas, acuerdos y demás determinantes de la junta. En consecuencia, el indicador P12-M66 se ubica en semáforo **verde (cumplimiento)**.

Análisis de resultado: El diseño original de 2015 asociaba el indicador 66 al “N.º de cartillas y material didáctico de apoyo diseñado”, con una meta plurianual de 10 productos impresos. La reforma de 2023 modificó de fondo la naturaleza de la meta, reescribiendo el enunciado como “Implementar una plataforma digital de difusión de la información sobre los acuerdos y hechos metropolitanos adoptados” y cambiando la unidad de medida al “Número de plataformas digitales de difusión de la información implementadas”, con una meta en firme de 1 plataforma.

Al ceñirse estrictamente a la celda de meta de la reforma —que fija en 1 la unidad exigida— la evaluación reconoce que la plataforma digital matriz del AMB cumple el mandato del indicador. Esta plataforma se materializa en el sitio web oficial de la entidad, en particular en el micrositio de acuerdos metropolitanos, donde la corporación mantiene un repositorio indexado y actualizado de gacetas, acuerdos, actas y determinantes ambientales, de transporte, seguridad y desarrollo económico. Este canal central funciona como la puerta oficial de transparencia activa de la junta, asegurando que la ciudadanía tenga acceso digital unificado a la normatividad metropolitana, y satisface la unidad de medida literal fijada por el Acuerdo 005 de 2023.

La operación de esta plataforma se complementa con la estrategia de comunicaciones del AMB, que apoya la difusión de hechos y acuerdos mediante redes sociales institucionales y charlas temáticas —

por ejemplo, las sesiones de enfoque de género de la estrategia “AMB Violeta” dictadas en alianza con la UNAB para implementar en territorio las directrices del Hecho Metropolitano de Seguridad—, pero estos canales adicionales se consideran evidencia de socialización complementaria y no aumentan el número de plataformas exigido por la meta, que se cumple ya con la existencia y operación de la plataforma matriz.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, el enfoque de la reformulación de la meta e indicador evidencia que el AMB sí logró consolidar al menos un canal digital robusto y estable para la difusión de su normatividad, cumpliendo con los estándares básicos de transparencia y gobierno digital exigidos a una autoridad metropolitana. La plataforma web de acuerdos funciona como archivo vivo de los hechos metropolitanos y acuerdos de junta, y se articula con estrategias de socialización presencial (como las charlas de seguridad y convivencia) que refuerzan la difusión temática. Al mismo tiempo, persisten tensiones entre este logro puntual y el rezago de otras dimensiones digitales: el apagón del Observatorio Metropolitano, la ausencia de aplicaciones TIC específicas para cultura (P9-M47 en rojo) y la limitada integración de portales de datos abiertos para que la ciudadanía audite en tiempo real el suelo, las licencias y otros determinantes. Así, el verde de P12-M66 convive con brechas más amplias en la infraestructura de gobierno abierto y en el uso de tecnologías para fortalecer la identidad metropolitana, aspectos que se abordarán en el capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Para P12-M66, la verificación documental y la visita al portal institucional del AMB permiten acreditar la existencia y operación de una plataforma digital matriz dedicada a la difusión de acuerdos y hechos metropolitanos, lo que sustenta la calificación en verde cuando se interpreta el indicador en función de su meta literal reformada. No obstante, las entrevistas relativas al observatorio y al apagón de interfaces interactivas matizan este cumplimiento, al señalar que, pese a la existencia de la plataforma normativa, la entidad perdió otras herramientas digitales clave que complementaban la difusión con funciones de análisis y visualización de datos. La caracterización del observatorio como “cerebro técnico” y la crítica a su desmantelamiento sugieren que el logro de P12-M66 cubre solo una parte del ecosistema digital previsto originalmente en el PIDM. El análisis confirma, por tanto, que el indicador se cumple en su dimensión estricta, pero dentro de un contexto en el que la infraestructura digital metropolitana en su conjunto se debilitó, reduciendo el alcance efectivo de la política de gobierno abierto esperada.

Documentos de evidencia identificados

1. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Dime Tu Plan 2016–2026” — Acuerdo Metropolitano N.º 033 de 2015 y Acuerdo Metropolitano 005 de 2023. Ficha reformada del indicador P12-M66, donde se redefine la meta como “Implementar una plataforma digital de difusión de la información sobre los acuerdos y hechos metropolitanos adoptados” y se fija la meta literal en 1 plataforma implementada.
2. Rendición de Cuentas Consolidada AMB 2024. Información sobre los canales de gobierno digital del AMB, incluyendo la referencia al portal institucional y a la sección de acuerdos metropolitanos como herramientas centrales de transparencia normativa, así como la mención al apagón del Observatorio Metropolitano, que contextualiza el rol de la plataforma web matriz.
3. Información institucional del AMB (portal web oficial y micrositio normativo). Evidencia de la existencia y operación continua de la plataforma digital de acuerdos metropolitanos, con repositorio de gacetas, acuerdos y actos de junta en formato digital accesible al público.
4. Informes de gestión del AMB 2023 y reportes de la Oficina de Comunicaciones. Registros de las estrategias de socialización temática, como las charlas de enfoque de género de la

estrategia “AMB Violeta” realizadas en alianza con la UNAB para implementar las directrices del Hecho Metropolitano de Seguridad contenido en el Acuerdo Metropolitano 002 de 2023, utilizadas como evidencia complementaria del uso de la plataforma central en la difusión de hechos metropolitanos.

5. Respuestas a derechos de petición y documentación de empalme institucional (2025–2026). Referencias a la plataforma de acuerdos metropolitanos como fuente oficial de consulta normativa para municipios, academia y ciudadanía, confirmando su rol de canal único digital de difusión exigido por la meta literal del indicador.

5.17 Hallazgos cualitativos de las entrevistas institucionales

El proceso de evaluación se complementó con la aplicación de entrevistas a profundidad dirigidas a actores estratégicos del ámbito metropolitano y municipal, con el propósito de ampliar la comprensión de los avances y limitaciones en la implementación del PIDM 2016–2026. Se realizaron entrevistas a la dirección actual y a directivos de vigencias anteriores del Área Metropolitana de Bucaramanga, así como a los alcaldes y/o secretarios de gobierno de los municipios que integran el área metropolitana, en coherencia con el diseño de métodos mixtos adoptado para el proyecto.

La información obtenida mediante estas entrevistas se sistematizó y analizó a partir de categorías temáticas relativas a la coordinación interinstitucional, la capacidad administrativa, la gestión del territorio, la gobernanza metropolitana y las dinámicas político-institucionales asociadas al Componente 1. Su utilización en el informe responde a un criterio de complementariedad: por una parte, algunos elementos se incorporan de manera puntual en el análisis de indicadores específicos, cuando la evidencia cualitativa se vincula directamente con el objeto evaluado; por otra, los hallazgos de alcance más general se presentan de forma integrada en un apartado propio de hallazgos cualitativos.

En este sentido, las entrevistas no sustituyen la evidencia documental ni se emplean como fuente primaria para la semaforización, sino que aportan información adicional para interpretar patrones observados, identificar restricciones no visibles en los registros administrativos y caracterizar percepciones de actores con responsabilidad directa en la ejecución del PIDM. Estos insumos cualitativos constituyen un referente relevante para la lectura crítica de los resultados y para la formulación de recomendaciones en el marco del nuevo plan metropolitano.

A continuación, se hace un análisis por categoría aplicada en las entrevistas.

5.17.1 Entrevistas a Exdirectores AMB

Entrevista a Karin de Poortere — Ex Directora del Área Metropolitana de Bucaramanga (2007)

En el marco de la evaluación del Componente 1 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026 —correspondiente a Planeación, Gobernanza y Cultura—, se realizó una entrevista en profundidad a Karin de Poortere, quien ejerció como Directora del Área Metropolitana de

Bucaramanga entre febrero y diciembre de 2007. La entrevista, conducida por Helena Calero en calidad de evaluadora del componente, tuvo como propósito recuperar la perspectiva de quien dirigió la institución antes de la vigencia del PIDM, pero cuya gestión ilustra tanto las posibilidades como las limitaciones estructurales que han acompañado al Área a lo largo de su historia.

De Poortere es arquitecta y urbanista con amplia trayectoria en planificación territorial. Su experiencia incluye la Secretaría de Planeación municipal, la participación en el equipo inicial de formulación del PEMOT en 2016 y el trabajo en renovación urbana en Bucaramanga y Bogotá. Su perfil técnico le permite evaluar los problemas institucionales con precisión y proponer soluciones con sustento en modelos exitosos de otras ciudades colombianas. El análisis que sigue organiza sus hallazgos en cinco dimensiones: gobernanza e integración intermunicipal, planeación y memoria institucional, articulación con actores estratégicos, ordenamiento territorial y movilidad, y cultura metropolitana e identidad supramunicipal.

a. Gobernanza e integración intermunicipal

El hallazgo central de Karin de Poortere en materia de gobernanza es la identificación de una tensión estructural no resuelta: la gobernanza del Área Metropolitana de Bucaramanga ha dependido históricamente de las relaciones personales entre los directivos del Área y los mandatarios de los cuatro municipios, en lugar de basarse en instrumentos jurídicamente vinculantes e independientes del ciclo político. Esta dependencia explica por qué los períodos de cohesión han sido siempre frágiles y difícilmente transferibles de una administración a la siguiente.

Durante su gestión en 2007, la entrevistada encontró una Junta Metropolitana cohesionada, con alcaldes comprometidos y relaciones fluidas incluso con la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). Sin embargo, identifica que esa cohesión era consecuencia de factores coyunturales —la personalidad de los mandatarios, la ausencia de conflictos de interés activos— y no de una arquitectura institucional robusta que la garantizara.

"La gobernanza ha tenido siempre ese tinte muy de relaciones personales con los gobernantes. El carácter de la relación interpersonal entre los mandatarios y los directivos del área metropolitana tiene que estar muy bien manejada." —Karin de Poortere

La entrevistada subraya que existe una 'falacia' ampliamente difundida sobre el poder de Bucaramanga en la Junta Metropolitana: en realidad, cada uno de los cuatro municipios tiene un voto igualitario. El hecho de que esta distribución equitativa de poder no sea interiorizada ni defendida activamente por las direcciones del Área ha contribuido a erosionar su legitimidad ante los municipios no nucleares, que perciben la institución como una extensión del municipio núcleo.

"Esa es la falacia que siempre ha existido: que Bucaramanga manda en el área metropolitana. Pero realmente cada uno —Florida, Piedecuesta, Girón y Bucaramanga— tiene un voto igual en la Junta Metropolitana. Eso no se ha reforzado y es muy importante que entiendan que este es un proceso de colaboración." —Karin de Poortere

Respecto a los hechos metropolitanos como instrumento de gobernanza, la entrevistada señala que han sido utilizados de manera reactiva: se crea un nuevo hecho cada vez que surge un problema puntual, en lugar de ser concebidos como una arquitectura normativa integral y proactiva. Durante su revisión del PEMOT en 2016, identificó cerca de 19 hechos metropolitanos vigentes, muchos solapados, obsoletos o excesivamente específicos. Su propuesta es reducirlos a cuatro o cinco grandes sombrillas temáticas —transporte, vivienda, ambiente, equipamientos— que agrupen los demás y sean comprensibles tanto para los gobernantes como para la ciudadanía.

"Cada vez que hay un problema, hacemos un hecho metropolitano. Eso no se tomaba con la rigurosidad que debe existir. Hay que agruparlos en cuatro o cinco grandes temas: transporte, vivienda, lo ambiental, los equipamientos. Que la gente entienda, porque cuando son 19 ya nadie sabe cuál era el primero." —Karin de Poortere

En perspectiva de largo plazo, De Poortere considera que la solución estructural al déficit de gobernabilidad metropolitana pasa por avanzar hacia un Distrito Metropolitano que sustituya las cuatro alcaldías por un único gobierno supramunicipal con alcaldías menores subordinadas, similar al modelo del Distrito Capital de Bogotá. Mientras el Área dependa de la cooperación voluntaria de cuatro entidades territoriales autónomas con intereses políticos propios, cualquier avance será reversible.

"Ese es el problema de la identidad metropolitana en lo político: los feudos no quieren compartir. La única forma de resolver eso de verdad es avanzar hacia el Distrito Metropolitano. No tener cuatro alcaldías, cuatro secretarías de planeación con funcionarios duplicados. Como cuando en Bogotá dijeron 'seamos Distrito Especial' y se unieron con Usaquén y los demás." —Karin de Poortere

b. Planeación y memoria institucional

Uno de los aportes más originales de la entrevistada es su diagnóstico sobre la ausencia de cultura institucional y memoria organizacional en el Área Metropolitana. La institución no tiene un sistema de trazabilidad que permita a cada nueva dirección saber qué se hizo antes, qué funcionó y cómo continuarlo. Esta ausencia tiene consecuencias en cascada: los estudios se repiten, los contratos se firman sin conocer los antecedentes jurídicos y técnicos de procesos anteriores, los funcionarios trabajan por proyectos puntuales sin comprender la misión global de la entidad, y cada nueva dirección tiende a borrar lo hecho por la anterior en lugar de construir sobre ello.

"No hay cultura institucional. Es lo que quiere el que venga. Eso es complicado porque tampoco crea compromiso en los funcionarios. No hay trazabilidad: uno llega, le dan el manual de funciones y ya. No hay una idea global de la institucionalidad y de cuál es la misión que debe permear todas las administraciones. No importa si estoy yo o está otra persona: la entidad debe ser la misma." —Karin de Poortere

La entrevistada ilustra con un caso concreto la diferencia entre una institución con plan y sin él: el Plan Maestro de la Universidad Industrial de Santander (UIS), elaborado en 2015 bajo su dirección, le permitió al rector saber con precisión qué construir, en qué año, cuánto pedir al gobierno y cómo organizar los espacios del campus. El resultado visible —un campus ordenado, con zonas verdes recuperadas y nuevos edificios— es exactamente el tipo de resultado que el Área Metropolitana podría lograr en el territorio si contara con un plan igualmente preciso, realista y sustentado en evidencia.

"Si el área tiene un plan verdadero que le llegue a la gente, los directivos pueden gestionar temas como la vivienda y el transporte con visión de futuro. Mire la UIS: el rector sabe qué hacer, cuándo, cuánto cuesta. Así es fácil ir a pedirle plata al gobernador. Pero si no tienes plan, ¿qué le pides y para qué?" —Karin de Poortere

La entrevistada señala además que el PIDM y el PEMOT fueron formulados de manera secuencial y no concurrente, lo que generó una desconexión de origen entre el instrumento de desarrollo y el de ordenamiento territorial. En su criterio, el Plan Integral queda 'en una nube' cuando no está articulado a una plataforma territorial concreta que permita aterrizarlo en decisiones de uso del suelo, infraestructura y equipamientos.

"El PIDM y el PEMOT deben formularse concurrentemente. El PEMOT no es para hacer un POT grande; es para definir cuál va a ser la estrategia territorial que va a apoyar la estrategia social, económica, de gobierno. Si los formulas por separado, el plan integral queda como en una nube que no se puede aterrizar a la plataforma territorial." —Karin de Poortere

En cuanto a la medición de resultados, De Poortere advierte sobre el riesgo de diseñar indicadores de inversión en lugar de indicadores de resultado o de gestión. Pone como ejemplo haber formulado planes parciales sin costo adicional —gracias al trabajo de los funcionarios de planeación— y no poder registrarlo como logro porque no se ejecutaron recursos económicos. Este tipo de distorsión en la medición desincentiva la eficiencia y oscurece el desempeño real de la institución.

"Hay que tener cuidado con los indicadores. Si son de inversión y uno formula un plan sin gastar plata adicional porque lo hicieron los funcionarios, no lo puedes poner como cumplido. Toca saber si son indicadores de resultado, de gestión. Porque a la hora de medir, ¿qué mido y dónde está la evidencia?" —Karin de Poortere

c. Articulación con actores estratégicos y participación ciudadana

La entrevistada ofrece una perspectiva clara sobre la participación ciudadana en asuntos metropolitanos: el Área debe identificar con precisión cuáles son sus actores objetivo prioritarios y concentrar en ellos su capacidad de interlocución. En su análisis, esos actores son los alcaldes, los secretarios de planeación y de tránsito de los municipios asociados, y las entidades nacionales con capacidad de financiar proyectos metropolitanos. La participación comunitaria tiene su lugar, pero debe llegar a través de esos interlocutores institucionales y no directamente desde el Área.

"El área tiene que entender cuáles son sus actores objetivo: alcaldes, secretarías de planeación, tránsito. A ellos es a quienes hay que llegar. Si no, nos desgastamos llegando al barrio a ver qué quieren. La visión metropolitana no es para ellos en ese nivel; es su día a día. Tiene que existir ese árbol de relaciones: yo me relaciono con el de esta rama, que después se relaciona con los otros hasta llegar al barrio." —Karin de Poortere

Esta perspectiva no niega la importancia de la ciudadanía, sino que la sitúa en la escala que le corresponde dentro de la arquitectura de gobernanza metropolitana. De Poortere señala que la sobrevalorización de la participación comunitaria directa puede convertirse en un factor de desgaste institucional: cuando el Área dedica recursos a procesos amplios y poco estructurados con comunidades, pierde tiempo y capacidad de gestión que debería invertir en la consecución de recursos ante el gobierno nacional y en la interlocución con los gobernantes.

Respecto a la relación con entidades como la Gobernación de Santander, universidades y gremios, señala que el Área ha ido perdiendo representatividad como consecuencia directa de su debilitamiento financiero e institucional. Cuando la institución tenía recursos y capacidad de ejecución, sus directores eran interlocutores respetados; cuando esa capacidad se redujo, la relevancia del Área en los espacios de decisión regional también cayó.

"El área ha ido perdiendo muchísima representatividad. Cuando uno va a reuniones en Europa y dice 'fui director del área metropolitana', eso allá es ser súper importante. Y aquí no. Cada vez pierde más. Tiene que ser una entidad fuerte que tenga recursos y que pueda mostrar ejecución y que sepa ir a pedir recursos al Ministerio." —Karin de Poortere

d. Ordenamiento territorial, movilidad y visión de largo plazo

En esta dimensión, la entrevistada ofrece el análisis más detallado y crítico de la entrevista. Su diagnóstico central es que el Área Metropolitana ha operado con una visión sistemáticamente cortoplacista que ha impedido desarrollar los proyectos de infraestructura que el territorio necesita. Esta limitación no es atribuible únicamente a la falta de recursos —que es real— sino a la incapacidad de los líderes políticos de sostener metas ambiciosas y la presión institucional necesaria para realizarlas.

El caso del Sistema Integrado de Transporte Masivo (Metrolínea) ilustra con precisión este diagnóstico: fue diseñado como una línea única sin red, no contempló la movilidad diagonal y oriente-occidente característica del área metropolitana, los operadores fueron los mismos dueños del transporte colectivo que el sistema debía reemplazar, y las obras se ejecutaron con estándares mínimos que no mejoraron el espacio público circundante. El resultado es un sistema hoy en colapso que requiere una inversión de aproximadamente 500.000 millones de pesos para su rehabilitación.

"Metrolínea es el problema de esa visión tan corta que tenemos. No hicieron la red, hicieron una sola línea. No reconoce la movilidad diagonal y oriente-occidente del área. Los operadores eran los mismos dueños del transporte colectivo. Todo a lo pobre. Ahora hay que hacerlo todo de nuevo: 500 mil millones para empezar." —Karin de Poortere

Frente a esta situación, la entrevistada no propone soluciones modestas: señala que Bucaramanga debería pensar directamente en un metro elevado para el futuro del transporte masivo, y que incluso la gratuidad del servicio —como en algunos países europeos— podría ser la única manera real de competir con el mototaxismo puerta a puerta. Esta postura busca romper el ciclo de soluciones pequeñas que generan problemas mayores a largo plazo.

"Ya tenemos que estar pensando en el metro elevado. ¿Para qué vamos a gastar 3 billones en buses otra vez si los dejamos destruir? Metámosle otros 3 y hagamos de una vez el del futuro. Y la única solución que yo he oído como racional es que sea gratis, porque es la única manera de competirle al puerta a puerta de las motos." —Karin de Poortere

En materia de ordenamiento territorial, la entrevistada destaca que Bucaramanga tuvo históricamente un Código de Urbanismo Metropolitano que regulaba de manera unificada el desarrollo del valle de Mensuli para los cuatro municipios. La ruptura de ese instrumento —motivada por los intereses particulares de cada municipio al formular sus propios POT— es el punto de inflexión en la desarticulación urbanística del área. Desde entonces, Floridablanca y Piedecuesta han adoptado estándares distintos y en ocasiones contradictorios sobre el mismo territorio, lo que ha facilitado la proliferación de asentamientos informales y el desarrollo desordenado de los escarpes.

"Teníamos un Código de Urbanismo Metropolitano. De eso nos separamos y Florida puso unas condiciones y Piedecuesta puso otras sobre el mismo valle de Mensuli, que es uno solo, y era contradictorio lo que decía uno y lo que decía el otro. Ese rompimiento no fue bueno para el área metropolitana." —Karin de Poortere

La entrevistada también señala que la debilidad del Área para hacer valer las directrices metropolitanas frente a los POT municipales se debe, en parte, a la ausencia de planteamientos metropolitanos suficientemente sólidos y visibles. Cuando los funcionarios municipales concertan sus POT, no le prestan atención a la visión metropolitana porque esta no está sintetizada en un conjunto claro y reducido de apuestas estratégicas. Por eso insiste en que el nuevo plan debe concentrarse en cuatro o cinco temas esenciales, no en cincuenta metas dispersas.

"No hay un planteamiento metropolitano fuerte. Cuando se formulan los POT municipales no le ponen cuidado al área. Hay que plantear no 50 mil cosas, sino cuatro cosas esenciales. Coger los hechos metropolitanos, volverlos cinco, que sean sombrillas que agrupen otros pocos, pero que la gente entienda." —Karin de Poortere

e. Cultura metropolitana e identidad supramunicipal

En la dimensión de cultura metropolitana, la entrevistada ofrece una lectura diferenciada: la identidad metropolitana ya existe en la ciudadanía, pero no en los liderazgos políticos. Los habitantes del área —que trabajan, estudian, compran y se atienden en salud cruzando continuamente los límites municipales— tienen una identidad práctica de territorio compartido. El problema no es construir esa identidad desde cero, sino traducirla en voluntad política de gobierno compartido.

"Esa identidad metropolitana existe desde los 80. La gente dice: 'Soy de Bucaramanga, pero vivo en Cañaveral.' Uno ya no sabe dónde acaba Bucaramanga y dónde empieza Florida. En la memoria colectiva somos uno solo. Eso hay que aprovecharlo y seguir explotándolo porque es un activo importante." —Karin de Poortere

De Poortere identifica que el monocentrismo de Bucaramanga —la concentración de empleo, comercio, educación y servicios en el centro del municipio núcleo— es el principal motor de esa identidad ciudadana compartida, pero también el obstáculo político más visible para avanzar hacia un territorio más equilibrado. Mientras todos los flujos de movilidad convergen en Bucaramanga, los líderes de los demás municipios perciben a la institución metropolitana como un instrumento al servicio del municipio que concentra el poder económico.

"En la memoria colectiva somos uno solo. Hay un monocentrismo muy marcado: todo se hace en el centro de Bucaramanga y todos vienen. Pero en la parte política sí son los feudos, entonces no quieren compartir. Ese es el problema de la identidad metropolitana." —Karin de Poortere

Respecto a las estrategias para fortalecer la cultura metropolitana, la entrevistada advierte que estas requieren continuidad institucional para producir cambios duraderos. Sin esa continuidad, las iniciativas de comunicación y acercamiento comunitario se convierten en episodios aislados que no se acumulan en una transformación cultural sostenida. Propone que la base de cualquier estrategia cultural sea un plan concreto, comprensible y ejecutable: cuando la ciudadanía puede ver resultados tangibles del Área Metropolitana en su territorio, la apropiación institucional surge de manera natural.

"Para que haya cultura metropolitana, la gente tiene que entender qué hace el área. Si hablas de gobernanza, no sé qué, no sé qué, eso no llega. Hay que hablar en cosas reales: cinco líneas, la agroindustria, la sostenibilidad, la agricultura urbana. Cosas que la gente entienda y que ilusionen." —Karin de Poortere

La entrevistada también señala la necesidad de que el Área recupere su papel como referente de exigencia de normas: una institución que hace cumplir las reglas —incluso cuando es impopular— genera, con el tiempo, una cultura ciudadana de respeto a la norma y de confianza en las instituciones. Pone como ejemplo episodios concretos de su gestión en los que el ejercicio firme de la autoridad produjo resultados duraderos en espacio público y control urbanístico.

"Si uno se mantiene y aguanta el chaparrón, la colectividad entiende que es por el bien de ellos. Por eso es que si ponemos una medida y los de las motos protestan, no la podemos quitar. No son los intereses particulares, sino el interés general. Es difícil, pero si uno se mantiene firme, sale adelante." —Karin de Poortere

f. Síntesis de los hallazgos

La entrevista a Karin de Poortere aporta a la evaluación del Componente 1 una perspectiva de largo aliento que trasciende su gestión específica y ofrece un diagnóstico estructural sobre los patrones recurrentes que han limitado el desarrollo institucional del Área Metropolitana. Su análisis abarca desde la gobernanza hasta la cultura ciudadana, pasando por la planeación, la memoria institucional y el ordenamiento territorial, con una mirada técnica y comparada que enriquece el conjunto de la evaluación.

Sus hallazgos más relevantes apuntan en una dirección consistente: el Área Metropolitana no tiene problemas de diseño normativo sino de sostenibilidad institucional. La gobernanza depende de relaciones personales en lugar de instrumentos vinculantes; la planeación no deja memoria; los hechos metropolitanos se crean reactivamente sin una arquitectura estratégica; el PIDM y el PEMOT se formulan por separado; y la identidad ciudadana metropolitana existe, pero no encuentra eco en los liderazgos políticos.

Sus recomendaciones para el nuevo ciclo son claras y concretas: formular el PIDM y el PEMOT de manera concurrente; reducir los hechos metropolitanos a cuatro o cinco sombrillas temáticas; construir sistemas de trazabilidad y memoria institucional que sobrevivan los cambios de gobierno; recuperar la autoridad ambiental urbana como fuente de financiación estable y de legitimidad técnica; diseñar indicadores de resultado y no solo de inversión; concentrar los esfuerzos de articulación en los actores institucionales con capacidad de decidir; y sostener la visión del Distrito Metropolitano como horizonte político de largo plazo.

"Hay que buscar fuentes de recursos más sólidos, convertirse en autoridad ambiental, y formular la planeación coordinada con el PEMOT. Concentrarse en tres o cuatro temas claves. Creación conjunta del futuro metropolitano, pero con los actores que tienen capacidad de decidir. Y sobre todo, pensar en grande." —Karin de Poortere

Entrevista a la Dra. Consuelo Ordoñez — Ex Directora del Área Metropolitana de Bucaramanga (2012–2016)

En el marco de la evaluación del Componente 1 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026 —correspondiente a Planeación, Gobernanza y Cultura—, se realizó una entrevista en profundidad a la Dra. Consuelo Ordoñez de Rincón, quien ejerció como Directora del Área Metropolitana de Bucaramanga entre enero de 2012 y febrero de 2016. La entrevista, conducida por Helena Calero en calidad de evaluadora del componente, tuvo como propósito recuperar la perspectiva de quien lideró el período inmediatamente anterior a la vigencia del PIDM evaluado y que, en varios aspectos, sentó las bases institucionales sobre las que dicho Plan fue construido.

La Dra. Ordoñez cuenta con una trayectoria técnica de primer nivel en materia ambiental y territorial: fue directora del Inderena y participó como coautora en la redacción de la Ley 99 de 1993. Esa experiencia le permite situar los problemas actuales del Área en un marco normativo e institucional más amplio, y formular recomendaciones con sustento tanto técnico como político. El análisis que sigue organiza los hallazgos en cinco dimensiones: gobernanza e integración intermunicipal,

planeación participativa y datos, financiación institucional, ordenamiento territorial y movilidad, y cultura metropolitana.

a. Gobernanza e integración intermunicipal

El hallazgo más enfático de la Dra. Ordoñez en materia de gobernanza es la comparación entre el modelo de integración igualitaria que operó durante su gestión (2012–2016) y el deterioro que sobrevino a partir del cambio de dirección en 2016. Durante su período, los cuatro municipios —Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta— participaron en igualdad de condiciones en la Junta Metropolitana y en los comités técnicos sectoriales. Ningún alcalde delegó su asistencia ni faltó a una junta. Esta dinámica de participación equitativa fue, en su diagnóstico, el factor que explica los avances institucionales del período y su ausencia explica el deterioro posterior.

La entrevistada señala que el principio de igualdad entre municipios no es solo un valor político sino una condición funcional para que el Área pueda ejercer su mandato: si alguno de los asociados percibe que la institución sirve predominantemente a los intereses del municipio núcleo, el resultado inevitable es la desafección y la reducción del compromiso. En su opinión, la tendencia del Área a ser percibida como dependencia de Bucaramanga es el principal factor que hoy erosiona su legitimidad ante los demás municipios.

"Yo tengo que decir sin recato alguno que durante los cuatro años de mi gestión hubo una verdadera integración de los cuatro municipios en el Área Metropolitana. Todos se sintieron parte de la institución. Si el área metropolitana permite ser cooptada por uno solo de los municipios, los otros siempre la van a rechazar." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

En cuanto a la estructura de gobernanza formal, la Dra. Ordoñez propone evaluar la viabilidad de modificar la Ley 1625 para que el Director del Área sea elegido en la mitad del período de los alcaldes, de manera similar al modelo de los contralores, garantizando así mayor continuidad institucional y reduciendo la dependencia del ciclo político electoral. Esta propuesta coincide con la formulada por el Dr. Torres desde su propia experiencia, lo que refuerza su pertinencia como recomendación de política.

La Dra. Ordoñez también resalta la importancia de que la dirección del Área visite los concejos municipales de todos los asociados —no solo el de Bucaramanga— y que los funcionarios asistan como invitados técnicos, no como subordinados. Esta práctica, que fue habitual durante su gestión, construye relaciones de confianza y reconocimiento que no pueden reemplazarse con acuerdos formales.

"Hay que retomar lo que teníamos. Eso es cuestión de decisión, eso no es de nada más. La prioridad no es rediseñar el Plan sino recuperar la práctica de trabajo conjunto, de igual a igual, entre los cuatro municipios." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

b. Planeación participativa y sistema de información

Uno de los aportes más relevantes de la Dra. Ordoñez es su descripción del modelo metodológico con que se construyó el PIDM durante su gestión. El Plan fue formulado a partir de mesas de trabajo con

universidades, gremios económicos (Fenalco, Acopi, Andi, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Sociedad de Ingenieros), líderes sociales, ediles y presidentes de juntas de acción comunal. La metodología partió sistemáticamente del diagnóstico —producido por el Observatorio Metropolitano— y no de propuestas preconcebidas, lo que garantizó que las decisiones reflejaran las necesidades reales del territorio y no las preferencias de la administración de turno.

Esta forma de planear, basada en evidencia propia y construcción colectiva, es la que la entrevistada contrasta con la situación actual, en la que el Observatorio ha sido desactivado y los actores estratégicos declarados aliados del Plan —como la Comisión Regional de Competitividad, el CUES y diversas universidades— no tienen conocimiento de su existencia ni de los compromisos que se les atribuyen.

"La metodología no era llegar con una propuesta para socializar; era llegar con el diagnóstico y permitir, con una escucha activa, que fueran los asistentes quienes orientaran la decisión. La única manera de tomar buenas decisiones es tener información." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

Respecto al Observatorio Metropolitano, la Dra. Ordoñez considera su desaparición como uno de los errores institucionales más graves del período evaluado. Durante su gestión, el Observatorio generaba datos propios en tiempo real sobre pasajeros del sistema Metrolínea, residuos sólidos, calidad del agua, dinámica de construcción y empleo, y producía documentos de análisis de máximo tres páginas, accesibles para tomadores de decisión en los cuatro municipios. Era la única fuente que producía esta información de manera integrada para el conjunto del territorio metropolitano, lo que le daba al Área una ventaja técnica que justificaba su rol de liderazgo.

La reactivación del Observatorio es, en su opinión, la medida más urgente y de mayor impacto para recuperar la capacidad de liderazgo técnico del Área. Sin datos propios, la institución no puede ejercer autoridad con fundamento ni competir en credibilidad con la información que producen los municipios o las corporaciones autónomas regionales.

"Perder el Observatorio Metropolitano me parece que es uno de los mayores errores que podemos haber cometido. Nosotros generábamos datos propios. Sabíamos día a día cuántos pasajeros se subían en qué estación, cuántos residuos entraban, el estado del agua. Eso no lo sabíamos sino nosotros." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

c. Financiación institucional

La Dra. Ordoñez identifica la financiación como el capítulo más débil de la arquitectura normativa que rige las áreas metropolitanas en Colombia. A pesar de haber participado directamente en la formulación de la Ley 1625 de 2013, reconoce que no se logró garantizarle al Área una renta cierta, segura y suficiente. El modelo resultante —basado en la sobretasa ambiental del impuesto predial y en aportes municipales variables— dejó a la institución expuesta a dos riesgos que efectivamente se materializaron: la pérdida de la sobretasa ambiental con el cambio de gestión, y la reducción discrecional de los aportes municipales.

Frente a esta situación, propone dos estrategias concretas para el nuevo ciclo. La primera es la valorización metropolitana: el Área no ha ejecutado ninguna obra de valorización en más de diez años, y esta herramienta podría financiar proyectos de infraestructura de alto impacto sin depender del presupuesto ordinario. La segunda es la gestión ante el gobierno nacional de transferencias obligatorias, siguiendo el modelo de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, que logró instrumentos de financiación garantizados por ley.

"El capítulo más débil de la ley, y lo que quizás genera que las áreas metropolitanas no tengan mayor incidencia, es el capítulo de financiación. No logramos garantizarle una renta cierta, segura y suficiente. Hay que volver a insistir en la valorización bien entendida; puede ser una maravillosa estrategia para desarrollar obras de infraestructura y mostrar la entidad." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

d. Ordenamiento territorial y movilidad

En materia de ordenamiento territorial y movilidad, la Dra. Ordoñez documenta dos casos concretos de incumplimiento de las directrices metropolitanas que considera especialmente graves por su irreversibilidad progresiva. El primero es el Anillo Vial Externo Metropolitano, que fue concesionado con perfil bidireccional por la administración departamental anterior, incumpliendo el Plan de Movilidad Metropolitano que establecía un diseño diferente. El segundo es la autopista Bucaramanga–Floridablanca–Piedecuesta, cuyo separador fue modificado eliminando el carril preferencial del transporte masivo que el Plan contemplaba. En ambos casos, los predios aledaños ya están siendo desarrollados, lo que encarece cada vez más la posibilidad de corrección futura.

Estos casos ilustran un problema estructural que la entrevistada considera determinante: las decisiones de ordenamiento territorial de escala metropolitana son adoptadas por gobernaciones y municipios sin consultar ni respetar las directrices del Área. La entidad carece de mecanismos efectivos para hacer valer su competencia en estas materias, y cuando no interviene en el debate — sea por debilidad institucional o por decisión política— las decisiones se toman sin el enfoque supramunicipal que justifica la existencia del Área.

"Lamentablemente en el gobierno pasado de la Gobernación de Santander se concesionó una vía bidireccional, incumpliendo toda la normativa metropolitana. La decisión de no decir nada es la peor decisión que un director del Área Metropolitana puede tomar. No participar en la discusión es la peor decisión, porque el concepto de la planeación metropolitana se va al traste." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

La Dra. Ordoñez también menciona el proyecto del parque lineal de la Quebrada de la Iglesia como ejemplo de cómo la discontinuidad de gestión destruye inversión ya realizada: el proyecto contaba con financiación aprobada por Findeter por más de 20.000 millones de pesos para desarrollar ocho kilómetros, pero quedó reducido a un kilómetro ejecutado por decisión del alcalde entrante en 2016. Este caso evidencia la necesidad de blindar los programas emblemáticos del Plan mediante acuerdos metropolitanos de largo plazo con fuerza jurídica vinculante para los municipios.

e. Cultura metropolitana e identidad supramunicipal

La dimensión de cultura metropolitana es aquella en la que la Dra. Ordoñez ofrece el relato más detallado de logros concretos durante su gestión. La estrategia 'Soy Metropolitano' fue una campaña de construcción de identidad supramunicipal que trasladó el concepto de integración territorial al ciudadano común a través de activaciones en espacio público, materiales informativos en restaurantes y hoteles, el programa Picnic al Parque y el programa Parqueros —que vinculó a más de 250 personas en todos los parques del área metropolitana—. El alcance de la estrategia fue tal que la administración distrital de Bogotá la referenciaba como modelo para posible adopción.

La entrevistada contrasta ese período con la situación actual, en la que la identidad metropolitana compartida se ha debilitado notoriamente. Su diagnóstico es que la cultura supramunicipal no se sostiene sola: requiere inversión sostenida, presencia territorial permanente y liderazgo institucional continuado. Sin esas condiciones, la identificación ciudadana con el territorio metropolitano retrocede hacia las lealtades municipales de origen.

"Soy Metropolitano fue una belleza. No importaba que tú hubieras nacido en un municipio, trabajaras en otro, estudiaras en otro: eras metropolitano. Si no se da la integración por las dificultades políticas, hay que ir a la base: que sea la misma gente la que le exija a sus gobernantes." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

En cuanto a la pérdida de la competencia ambiental urbana, la Dra. Ordoñez ofrece un dato que ilustra la magnitud de la regresión: durante su gestión, el Área ganó 22 de 23 demandas relacionadas con su competencia como autoridad ambiental urbana. Apenas se produjo el cambio de dirección, la única demanda pendiente fue perdida, y desde entonces el Área dejó de ejercer esa función. La entrevistada señala que la gestión ambiental urbana es cualitativamente distinta de la rural que realizan las corporaciones autónomas regionales, y que la ausencia de una autoridad especializada en el entorno urbano metropolitano tiene consecuencias directas sobre la calidad de vida de la ciudadanía.

"La gestión ambiental urbana es muy diferente de la gestión ambiental rural. Las corporaciones autónomas regionales tienen el concepto de manejar la cuenca hidrográfica; su trabajo como autoridad ambiental urbana no es su prioridad. Nosotros ganamos 22 de las 23 demandas. Apenas nosotros nos fuimos, perdieron la otra." —**Dra. Consuelo Ordoñez**

f. Síntesis de los hallazgos

La entrevista a la Dra. Consuelo Ordoñez aporta a la evaluación del Componente 1 una perspectiva histórica y comparada que permite distinguir con claridad entre los problemas que son atribuibles al diseño del PIDM y los que son resultado del deterioro institucional acumulado desde 2016. Su testimonio indica que el Plan fue construido con rigor metodológico y participación real, sustentado en datos propios del Observatorio Metropolitano y concertado con actores estratégicos del territorio. El problema no fue el diseño sino la discontinuidad: la pérdida de la autoridad ambiental, la desaparición del Observatorio, la ruptura del modelo de integración igualitaria y la dependencia de voluntades políticas variables destruyeron las condiciones que hacían posible la implementación.

Sus recomendaciones para el nuevo ciclo apuntan a recuperar antes que a innovar: restablecer el Observatorio, retomar el principio de integración igualitaria entre los cuatro municipios, recuperar la

competencia ambiental urbana por vía legal, blindar los programas estratégicos mediante instrumentos jurídicamente vinculantes y garantizar fuentes de financiación propias y estables. En su visión, el Área no necesita un plan más ambicioso sino condiciones institucionales más sólidas para cumplir el que ya tiene.

"Yo evalúo que hay una pérdida de oportunidad enorme. Perdimos esa capacidad de integrar a los municipios en un proceso de toma de decisiones conjunto. Este componente que tú lideras es la base para que los otros componentes puedan desarrollarse. Si tú no ejerces como la entidad que integra, que lidera, que articula, te conviertes en una carga, y así no funciona." —Dra. Consuelo Ordoñez

Entrevista al Dr. Rodolfo Torres — Ex Director del Área Metropolitana de Bucaramanga (2017–2020)

En el marco de la evaluación del Componente 1 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026 —correspondiente a Planeación, Gobernanza y Cultura—, se realizó una entrevista en profundidad al Dr. Rodolfo Torres, quien ejerció como Director del Área Metropolitana de Bucaramanga durante el período 2017–2020. La entrevista, conducida por Helena Calero en calidad de evaluadora del componente, tuvo como propósito recoger la perspectiva de un actor que vivió directamente la implementación del PIDM, incluyendo tanto el período de mayor capacidad institucional —cuando el Área contaba con autoridad ambiental y recursos propios— como la etapa de restricción financiera posterior a la pérdida de esa competencia.

El análisis que sigue organiza los hallazgos cualitativos en cinco dimensiones: gobernanza metropolitana, planeación y banco de proyectos, financiación institucional, ordenamiento territorial, y cultura e identidad metropolitana. En cada dimensión se identifican los aspectos que el entrevistado valora como fortalezas de la gestión, las dificultades estructurales que persisten, y las recomendaciones que formula para el nuevo ciclo de planeación.

a. Gobernanza metropolitana

El Dr. Torres caracteriza la gobernanza metropolitana como el núcleo del problema institucional del Área. En su diagnóstico, la Junta Metropolitana ha operado de manera debilitada y desarticulada: los municipios asociados han enviado delegados en lugar de los alcaldes, han recortado unilateralmente sus aportes presupuestales y han bloqueado decisiones colectivas por razones de conflicto interpersonal entre mandatarios. Floridablanca, en particular, se encuentra en su mínimo histórico de aporte económico al Área, lo que ilustra la fragilidad estructural del modelo de cooperación voluntaria.

Torres identifica como causa de fondo la ausencia de un instrumento jurídico que obligue a los municipios a cumplir los compromisos adoptados en Junta. En el esquema actual, los acuerdos metropolitanos pueden ser ignorados sin consecuencia normativa efectiva, lo que convierte las decisiones colectivas en declaraciones de intención y no en obligaciones ejecutables. Esta situación se agrava por la percepción, extendida entre los municipios secundarios, de que el Área funciona como una extensión administrativa de Bucaramanga: dado que el alcalde núcleo designa al Director,

los demás municipios desconfían de la imparcialidad de las decisiones y reducen su compromiso institucional.

"Si los municipios siguen viendo al área como un ente aliado pero no importante, ¿cómo hace uno? Yo no tengo proyectos para ir a Floridablanca a pedir plata, si no tengo proyectos para decirle a Girón con esto le mejoro la movilidad a un X% para su población." —Dr. Rodolfo Torres

Frente a este escenario, Torres propone fortalecer el rol de la Junta Metropolitana como órgano de decisión vinculante, haciendo valer el mecanismo de voto mayoritario (cuatro de siete votos) para adoptar decisiones aunque haya municipios disidentes. Asimismo, plantea que la reforma estructural de largo plazo debe pasar por la modificación de la Ley 1625 para establecer un período fijo para el Director, desvinculado del ciclo electoral de los alcaldes, siguiendo el modelo de los contralores. Esta medida dotaría al Director de mayor autonomía y reduciría la percepción de captura por parte del municipio núcleo. En este sentido, propone articular esfuerzos con AZOARIAS —la asociación nacional de áreas metropolitanas— para impulsar una reglamentación que tenga alcance supramunicipal.

"Hay que poner reglas para jugar justo y que el área sea una entidad que tenga una superioridad en ese juego, en el buen sentido de la palabra: que sea escuchada y que sea como un quinto alcalde, pero súper, porque es el que reúne a todos los municipios." —Dr. Rodolfo Torres

b. Planeación y banco de proyectos

Desde su experiencia como arquitecto y director ejecutivo, Torres ofrece una lectura estrictamente gerencial del PIDM: un plan de desarrollo es, ante todo, un instrumento de gestión que debe estar anclado en la capacidad real de ejecución. Su crítica central al PIDM vigente es que contiene metas excesivamente ambiciosas —construir decenas de kilómetros de vías, lograr metas de movilidad masiva, transformar el ordenamiento territorial— sin que existan el presupuesto, los estudios previos ni los acuerdos interinstitucionales para materializarlas. Esta brecha entre aspiración y capacidad es, en su lectura, la razón por la cual la modificación de metas realizada en 2023 era inevitable, pero no resuelve el problema de fondo.

En estrecha relación con lo anterior, Torres señala la ausencia de un banco de proyectos actualizado como la limitación operativa más grave del Área. Sin proyectos formulados, costeados y en distintos estados de maduración, la entidad no puede gestionar recursos ante los ministerios nacionales, no puede ofrecer contrapartidas creíbles a los municipios asociados y no puede generar confianza ante el sector privado. La situación actual, en la que muchos estudios están duplicados, desactualizados u obsoletos, impide que la planeación metropolitana se traduzca en ejecución concreta.

"Tenemos un montón de proyectos en base de datos que no sirven, son obsoletos o están tres veces diseñados. Si no ordeno la casa, ¿cómo hago un plan? El papel todo lo aguanta; pero cuando quiero convertir el dibujo en arquitectura, tengo que tener un presupuesto, unos activos y un plan cronograma de desarrollo económico." —Dr. Rodolfo Torres

El entrevistado también subraya la desconexión entre el PIDM y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT). En su visión, estos dos instrumentos deben construirse y

concertarse de manera simultánea: el PIDM establece los objetivos estratégicos del desarrollo metropolitano y le da la línea al PEMOT, mientras que el PEMOT los traduce en directrices de ordenamiento con fuerza normativa sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales. Sin esa articulación, las metas de ordenamiento y movilidad del PIDM carecen del soporte legal para vincular a los municipios en sus decisiones territoriales.

Su recomendación en esta dimensión apunta a tres acciones concretas para el nuevo Plan: calibrar las metas a la capacidad real de ejecución del Área ('aspiracional pero medido'); construir y mantener un banco de proyectos con diferentes niveles de maduración; y articular desde la formulación el PIDM con el PEMOT, de modo que el nuevo ciclo de planeación cuente desde el inicio con el respaldo normativo del ordenamiento territorial.

"Sin PEMOT no hay. El PIDM es clave que se concierte con el PEMOT, porque los dos tienen que tener ese contenido. Cuando el PIDM le dé la línea al PEMOT, ahí ya está la articulación que le vas a dar a los POT municipales." —**Dr. Rodolfo Torres**

c. Financiación institucional

La financiación es, en opinión de Torres, la variable que más condiciona todo lo demás. Durante su gestión experimentó dos realidades contrastantes: un primer período con recursos suficientes —apoyado en la autoridad ambiental y sus recursos asociados— y un segundo período de restricción, una vez que el Área perdió esa competencia. Esta experiencia le permite afirmar con conocimiento directo que las metas del PIDM solo son alcanzables cuando la entidad cuenta con fuentes de ingreso estables y propias.

El modelo actual, en el que los municipios aportan porcentajes variables según decisiones político-presupuestales de cada administración, es estructuralmente inestable. Torres propone que la normativa establezca un porcentaje fijo de aporte obligatorio para cada municipio, eliminando la discrecionalidad que hoy permite que un municipio reduzca unilateralmente su contribución sin consecuencia alguna. Esta reforma requeriría modificación de la Ley 1625, pero es condición necesaria para que el Área pueda planificar con horizontes multianuales.

"Hay que buscar que los aportes de los municipios no estén condicionados a un porcentaje discrecional. Deben ser estipulados por normativa. Si no, estamos pidiendo limosna y eso no funciona." —**Dr. Rodolfo Torres**

Adicionalmente, Torres señala dos fuentes propias de financiación que el Área no ha explotado suficientemente. La primera es la sobretasa a la gasolina, que otras áreas metropolitanas del país ya utilizan (como el Área Metropolitana Centro Occidente) y que la legislación permite. La segunda es el catastro multipropósito: el Área actúa como autoridad catastral metropolitana y, en ese rol, debería percibir un porcentaje del recaudo por la administración del servicio, no solo el beneficio de las actualizaciones catastrales. Estas fuentes no requieren cambios legislativos mayores y podrían aportar recursos adicionales en el corto y mediano plazo.

d. Observatorio Metropolitano e información para la toma de decisiones

El Dr. Torres es enfático en señalar que la desactivación del Observatorio Metropolitano representa una pérdida institucional de primera magnitud. En su visión, la ciudad y el Área se gobiernan con datos: sin información propia, actualizada y sistematizada, no es posible tomar decisiones fundadas, exigir rendición de cuentas a los municipios ni generar credibilidad ante actores externos. Durante su gestión, el Observatorio funcionaba como instrumento de gobierno: producía datos de movilidad, uso del suelo, calidad ambiental y actividad económica que servían tanto para la toma de decisiones internas como para abrir información al ciudadano.

Torres apoya plenamente la reactivación del Observatorio, con la condición de que su alcance sea concreto y acotado. En lugar de intentar medir un universo amplio de variables, propone concentrarlo en los cinco o diez indicadores más relevantes para la gestión metropolitana cotidiana. Un Observatorio hipertrofiado corre el riesgo de volverse inmanejable y terminar desactivado de nuevo; uno bien dimensionado y con funciones claras puede convertirse en el soporte técnico permanente de la dirección.

"La ciudad se maneja con datos, te lo digo de corazón. Si yo tengo datos, tengo la forma de administrar y gestionar. Hay que darle también una regla al Observatorio; no dejarlo gaseoso. ¿Cuál es su función? Hay que concentrarse en los indicadores que me den a mí información para poder gobernar." —Dr. Rodolfo Torres

e. Cultura metropolitana e identidad supramunicipal

En materia de cultura metropolitana y participación ciudadana, Torres observa que la relación entre el Área y la ciudadanía ha sido principalmente unidireccional: la entidad socializa proyectos y decisiones, pero no genera espacios de concertación social en los que los ciudadanos definan prioridades. Esta forma de participación, más cercana a la difusión que al debate, no construye identidad metropolitana ni genera la demanda ciudadana que podría presionar a los alcaldes a cumplir sus compromisos supramunicipales.

Torres identifica una iniciativa concreta que considera promisorio en este sentido: el programa de reverdecimiento urbano que el Área está liderando actualmente, que incluye concertación con comunidades y podría escalar a una estrategia metropolitana. Este tipo de intervenciones visibles en el territorio, que los ciudadanos pueden experimentar directamente, son las que construyen la percepción de utilidad del Área y generan el respaldo social que la institución necesita para actuar con mayor autonomía frente a los municipios.

En cuanto a los Hechos Metropolitanos como instrumento de gobernanza cultural y sectorial, Torres advierte que están sobreutilizados, desactualizados y en muchos casos sin implementación real. Recomendamos realizar una auditoría de los hechos vigentes para unificar los redundantes, derogar los obsoletos y fortalecer aquellos que tienen mayor potencial de impacto, como los relacionados con salud, turismo y cultura, que considera deberían declararse hechos metropolitanos dados sus efectos transversales sobre los cuatro municipios.

"Los hechos metropolitanos son la herramienta del PEMOT y el plan de desarrollo; son la forma de obligar a los municipios. Pero hay hechos que hay que derogarlos, hay otros

que hay que fortalecerlos, y hay unos que se pueden unificar. Hay que auditarlos.” —
Dr. Rodolfo Torres

f. Síntesis de los hallazgos

El conjunto de la entrevista al Dr. Rodolfo Torres ofrece un diagnóstico pragmático y autocrítico del estado del Componente 1 del PIDM. Su aporte más relevante para la evaluación es la distinción entre dos tipos de problemas: los que son de diseño del Plan (metas irreales, ausencia de articulación con el PEMOT, falta de banco de proyectos) y los que son de contexto institucional (fragilidad financiera, desarticulación de la Junta Metropolitana, pérdida de la autoridad ambiental). Ambos tipos de problemas se refuerzan mutuamente: un plan mal calibrado genera incumplimientos que erosionan la credibilidad de la institución, y una institución debilitada no tiene capacidad para implementar incluso las metas que sí están bien diseñadas.

Las recomendaciones del entrevistado convergen en una idea central: el nuevo Plan debe ser, ante todo, un instrumento gerencial realista, con metas que el Área pueda comprometerse a cumplir con los recursos que efectivamente tiene o puede gestionar, con proyectos formulados que respalden cada meta, con instrumentos jurídicos que obliguen a los municipios a cumplir sus compromisos, y con un sistema de información propio que permita hacer seguimiento y rendir cuentas. Sin estos elementos, cualquier ejercicio de planeación corre el riesgo de repetir el ciclo de ambición sin ejecución que caracterizó el período evaluado.

"Si no hay concertaciones, no hay metas. Si no hay metas específicas y cumplibles, es muy complicado tener un plan al cual uno pueda responderle. Hay que verlo con la realidad del área actual, con la sinceridad de lo que somos capaces de hacer." —Dr.
Rodolfo Torres

5.17.2 Entrevistas a secretarios de Planeación Municipales:

Entrevista al Ing. Andrés Barragán — Secretario de Planeación de Floridablanca

En el marco de la evaluación del Componente 1 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026, se realizó una entrevista al Ingeniero Andrés Barragán, actual Secretario de Planeación de Floridablanca. Su perfil es particularmente relevante para esta evaluación: ha ejercido como secretario de infraestructura de Piedecuesta, subsecretario de infraestructura de Bucaramanga, director del INVISBU, y secretario de Planeación de Floridablanca en dos períodos distintos (2011–2012 y 2024–2027). Esta trayectoria multimunicipal le permite ofrecer una perspectiva que trasciende la visión de un solo territorio y se aproxima a una lectura comparada de la dinámica metropolitana desde el nivel técnico municipal.

Sus hallazgos se organizan en cinco dimensiones: gobernanza e integración intermunicipal, implementación y seguimiento del PIDM, planeación territorial y catastro, movilidad metropolitana, y cultura e identidad metropolitana.

a. Gobernanza e integración intermunicipal

El entrevistado reconoce el papel integrador del Área Metropolitana, pero identifica de manera precisa las variables que limitan su efectividad en la práctica. La articulación entre el Área y los municipios existe en el nivel formal —planes de desarrollo compartidos, Consejo Metropolitano de Planeación, mesas técnicas— pero se debilita cuando se trata de trasladar esas coordinaciones a decisiones y acciones concretas. La razón, en su diagnóstico, es estructural: las prioridades de cada municipio responden a su propia comunidad y a los compromisos de gobierno del alcalde de turno, y el Área no tiene suficiente presencia ni capacidad técnica para orientar esas decisiones hacia una visión común.

"La articulación es importante, pero sentiría que sería muy bueno que el área metropolitana estuviera mucho más presente en las decisiones. Los municipios también financiamos ese funcionamiento del área metropolitana, pero a veces no se siente ese acompañamiento técnico ni económico." —Ing. Andrés Barragán

Uno de los casos que ilustra con mayor nitidez esta debilidad es la salida de Floridablanca de la gestión catastral metropolitana. Entre 2020 y 2022, el municipio tomó la decisión de convertirse en gestor catastral autónomo —figura habilitada por el gobierno nacional—, separándose del sistema que hasta entonces administraba el Área. El entrevistado reconoce que esta decisión ha dado resultados positivos para el municipio en términos de actualización y gestión, pero admite que genera una desconexión respecto a las decisiones que se siguen tomando a nivel metropolitano. En su lectura, si el Área hubiera sido más insistente o más hábil institucionalmente en ese momento, quizás el resultado hubiera sido diferente.

"Si el área metropolitana hubiese sido más hábil, más insistente en no permitir que Floridablanca se saliera de la gestión catastral metropolitana, tal vez eso no habría pasado. Pero también, ahora que hay dos gestores, debería haber mucha más cooperación entre los dos para que las decisiones se puedan tomar de manera articulada." —Ing. Andrés Barragán

Otro problema de gobernanza que el entrevistado señala con claridad es la ausencia de acompañamiento del Área durante los procesos de empalme entre gobiernos. Al asumir la Secretaría de Planeación en 2024, no recibió información específica del Área Metropolitana —ni indicadores, ni instrumentos de referencia, ni contexto del PIDM—. Su equipo tuvo que buscar por cuenta propia la información disponible, apoyándose principalmente en las experiencias previas de los funcionarios y en datos históricos del municipio. Esta brecha en la transferencia de información entre ciclos de gobierno es, en su criterio, una de las razones por las que la visión metropolitana no logra permear los planes de desarrollo municipales.

"A mí no me entregaron como tal una información específica del área metropolitana: indicadores, instrumentos o algo. Lo que hicimos fue buscarlo nosotros directamente. Ahí creo que el área debería ser mucho más incisiva en los procesos de empalme, para que en la formulación de los planes de desarrollo posteriores se incluyan esas estrategias comunes." —Ing. Andrés Barragán

Respecto a la Gobernación de Santander, el entrevistado señala una ausencia reiterada: los problemas metropolitanos son reconocidos por todos, pero la Gobernación participa del diagnóstico sin comprometerse con las soluciones. Cuando Floridablanca necesitó intervenir un corredor vial que afectaba la movilidad de varios municipios, buscó apoyo en la Gobernación y en el gobierno nacional

sin obtener respuesta. La solución terminó siendo ejecutada con recursos propios del municipio, generando críticas internas sobre por qué Floridablanca asumía una inversión que le correspondía a otro nivel de gobierno.

"Nuestro alcalde tomó la decisión de hacer esa inversión con sus propios recursos. Internamente nos preguntaban: ¿por qué estamos haciendo una inversión que le correspondía a la nación o a la gobernación? Pero si tenemos ese pensamiento y nunca podemos avanzar, los problemas metropolitanos serán mucho mayores." —Ing. Andrés Barragán

b. Implementación y seguimiento del PIDM

El entrevistado valora la existencia del PIDM como marco de referencia, pero identifica una brecha importante entre lo que el plan contempla y lo que efectivamente se ejecuta. En su experiencia, las variables metropolitanas están presentes en los planes de desarrollo municipales —Floridablanca las incluyó en sus seis ejes estratégicos— pero su implementación queda supeditada a las prioridades específicas de cada alcalde y a los recursos disponibles. El plan existe en el papel; la ejecución conjunta no ocurre.

"Todos los componentes están en los planes de desarrollo, en los planes de ordenamiento, la visión metropolitana está contemplada. Pero lo estamos haciendo solo a nivel municipal, no a nivel metropolitano. El área debería ser el integrador, pero no se siente así en la práctica." —Ing. Andrés Barragán

El entrevistado señala que el Observatorio Metropolitano y el Expediente Metropolitano fueron consultados como fuentes de información durante la formulación del plan de desarrollo, pero no como guías específicas de acción. Floridablanca carece de información propia y concreta sobre su territorio, por lo que depende de indicadores del DANE orientados principalmente a Bucaramanga como ciudad capital. La ausencia de datos metropolitanos desagregados por municipio reduce la capacidad técnica del Área para orientar decisiones locales y para hacer seguimiento real a los avances del PIDM.

"Floridablanca no tiene información muy concreta sobre lo que pasa en el territorio. Utilizamos información del DANE, que está orientada hacia la cabecera de Bucaramanga. El observatorio lo miramos, más como información de referencia, no como una guía específica porque al final las decisiones del municipio también tienen que responder a las prioridades de la comunidad." —Ing. Andrés Barragán

En cuanto al balance general del período 2016–2026, el entrevistado es directo: el PIDM es un buen documento, pero su nivel de ejecución es bajo. Señala que desde 2011 se han hecho algunas acciones, pero que al llegar a 2030 el balance de avance será escaso. Su recomendación para el nuevo ciclo apunta a un cambio de enfoque radical: en lugar de elaborar planes ambiciosos y comprensivos, el nuevo PIDM debería concentrarse en dos o tres problemas reales y comunes, con acciones concretas, presupuesto identificado y evidencia de ejecución.

"El Plan Bien Metropolitano es un buen documento, desde el 2011. Se han hecho algunas acciones, pero hace falta mucho. Cuando hagamos el balance, muy seguramente el porcentaje de avance será corto. Lo que hace falta es evidenciar las problemáticas, priorizarlas, y trabajar en dos o tres que sean reales, que estén de acuerdo todas las áreas metropolitanas y sobre todo que se evidencie el aporte de cada quien." —Ing. Andrés Barragán

El entrevistado añade que la trazabilidad entre instrumentos es una condición fundamental para que el plan funcione: si las variables del PIDM no están incorporadas en los planes de ordenamiento

territorial y en los planes de desarrollo municipales, no habrá ejecución concreta. La articulación no puede ser solo declarativa; debe traducirse en proyectos compartidos con presupuesto y cronograma definidos.

c. Planeación territorial y desarticulación de instrumentos

Uno de los hallazgos más significativos de la entrevista tiene que ver con la desincronización de los Planes de Ordenamiento Territorial entre los municipios metropolitanos. Floridablanca se encuentra actualmente operando con el plan de ordenamiento de primera generación —el del año 2001— debido a decisiones judiciales que dejaron sin efecto el plan de segunda generación adoptado en 2018. Esta situación crea una brecha normativa importante respecto a los otros municipios del área, que tienen planes de ordenamiento más recientes y actualizados.

"Tenemos un plan de ordenamiento territorial del año 2001. La diferencia con los otros municipios es bastante compleja porque hay temas de comunidades rurales, de instrumentos de gestión, de determinantes ambientales que cambiaron enormemente. Eso hace que nuestro municipio esté trabajando con una realidad normativa muy diferente a la de los demás." —Ing. Andrés Barragán

Esta situación ilustra un problema más amplio: los POT de los cuatro municipios fueron formulados en épocas distintas, con visiones y estándares diferentes, sin un referente metropolitano que los hubiera orientado de manera coherente. El PEMOT llegó tarde y los procesos de ordenamiento municipal ya habían avanzado por caminos propios. En la práctica, esto significa que el territorio metropolitano está siendo ordenado desde cuatro lógicas diferentes, con pocas posibilidades de articulación real.

En materia de catastro, el entrevistado describe una paradoja: la salida de Floridablanca del catastro metropolitano fue posible gracias a la habilitación del gobierno nacional, y ha producido avances concretos para el municipio —se realizó una actualización catastral completa—, pero ha generado confusión ciudadana y desconexión institucional. Los ciudadanos que antes solo conocían el catastro del Área ahora se encuentran con dos gestores distintos y no siempre entienden cuál les corresponde. La coordinación entre los dos sistemas existe, pero es insuficiente para recuperar la coherencia que tenía el modelo metropolitano integrado.

"La gente se pierde. Antes estaban con el área, ahora están con el municipio. Eso hace parte de la dinámica que uno debe manejar como municipio, pero también liderado por el área para tener esa articulación. Hay cooperación entre los dos gestores, pero debería haber mucha más interacción para que las decisiones se tomen de manera coordinada." —Ing. Andrés Barragán

d. Movilidad metropolitana: articulación fallida y decisiones unilaterales

El sistema de transporte masivo Metrolínea es el tema en el que el entrevistado ofrece el diagnóstico más crítico y más elaborado. En su lectura, el problema central no es técnico sino político: las decisiones sobre el sistema son tomadas por Bucaramanga de manera unilateral, y los demás municipios son notificados de lo que deben aportar sin ser consultados sobre las soluciones. Esta dinámica reproduce dentro del área metropolitana la misma asimetría que los municipios perciben frente al municipio núcleo, y genera resistencias que dificultan cualquier salida colectiva a la crisis del sistema.

"Bucaramanga ejerce su hegemonía porque dice: soy el jefe del área metropolitana y además controló el sistema de transporte masivo porque Metrolínea le pertenece. Entonces los otros municipios no saben qué opinan, sino que les dicen: usted tiene que aportar tanto, si no entra en la solución. Justamente esa no es la solución." —Ing. Andrés Barragán

El entrevistado señala que Floridablanca ha llegado a tomar decisiones de movilidad de manera completamente autónoma —fortalecer la flota privada local— precisamente porque no se siente incluida en las decisiones metropolitanas sobre el tema. Esta respuesta individual a un problema colectivo es, en su análisis, la consecuencia directa de una gobernanza metropolitana que no garantiza participación real de todos los municipios en las soluciones. La falta de recursos propios para aportar al sistema es otro factor que limita su capacidad de incidencia.

"Nosotros hemos fortalecido nuestra flota particular porque no vemos que haya una solución de fondo para el sistema masivo y tampoco tenemos recursos para aportar. Ahí ha sido el inconveniente: hay articulación formal, nos reunimos, las decisiones se toman a cierto nivel, pero la articulación real no existe." —Ing. Andrés Barragán

La solución que el entrevistado propone no es técnicamente concreta, sino de gobernanza: si existiera un Área Metropolitana con mayor capacidad técnica y mayor decisión política, podría proponer y sostener soluciones comunes que no dependieran de la hegemonía de un solo municipio. El ejemplo del intercambiador de Guatiguara —ejecutado en 2018 con participación activa del Área, la Gobernación y el gobierno nacional— es recordado como un caso excepcional de articulación exitosa, precisamente porque se dan todas las condiciones que normalmente están ausentes.

"El intercambiador de Guatiguara fue un ejemplo donde sí hubo articulación: la gobernación participó, la nación estuvo, el área metropolitana tuvo liderazgo. Esos son los proyectos que uno pensaría que el área debería asumir y proponerle a los alcaldes en el Consejo Metropolitano. Eso es lo que creo que no está pasando." —Ing. Andrés Barragán

e. Cultura e identidad metropolitana

En la dimensión de cultura metropolitana, el entrevistado es escueto pero directo: no percibe cambios reales en la identidad metropolitana a lo largo del período evaluado. Cada municipio desarrolla sus acciones de manera interna, las comunica como logros propios, y no hay una narrativa ni una experiencia compartida que permita a los ciudadanos sentir que forman parte de un proyecto colectivo más amplio. La identidad sigue siendo municipal, no metropolitana.

"A escala metropolitana, no. Cada municipio tiene sus prioridades, sus acciones históricas, y se maneja de esa manera. Aquí hacemos acciones completas, y muy seguramente se escuchan en prensa, pero no hay esa articulación ni esa sensación de que se esté trabajando en una sola línea." —Ing. Andrés Barragán

El entrevistado vincula este déficit cultural con la fragmentación de las acciones institucionales: cuando los problemas que se gestionan son los mismos —catastro, movilidad, seguridad— pero cada municipio los resuelve por su cuenta y de manera distinta, el resultado es una ciudadanía que percibe a su municipio como el actor relevante y al Área Metropolitana como una entidad distante y poco visible. La identidad metropolitana requiere, en su lectura, no solo comunicación sino proyectos conjuntos que la gente pueda identificar como metropolitanos.

"Los instrumentos de planeación están, pero cada sector de la ciudad los gestiona de manera diferente. La comunidad entiende que hay problemas comunes, pero los ve gestionados de

manera diferente por cada municipio. Y a veces la gente ni sabe que hay dos actores diferentes en un mismo tema." —Ing. Andrés Barragán

La misma lógica se aplica a la formalización del empleo y a los demás temas del Componente 1: están contemplados en los planes, pero su ejecución es fragmentada y municipal. La gobernanza, en su análisis, es transversal a todos los componentes —no puede separarse de la infraestructura, la vivienda o la movilidad—, y es precisamente esa transversalidad la que hace más urgente resolver el déficit de integración real entre los municipios.

f. Síntesis de los hallazgos

La perspectiva del Ing. Andrés Barragán aporta a la evaluación del Componente 1 una mirada técnica desde el nivel municipal que complementa las visiones institucionales de quienes han dirigido el Área. Su valor particular radica en que habla desde adentro del sistema: como secretario de planeación que ha trabajado en tres municipios del área metropolitana, conoce tanto las limitaciones de la coordinación metropolitana como las presiones y lógicas propias de cada administración local.

Sus hallazgos apuntan a una brecha persistente entre el diseño formal de la gobernanza metropolitana y su funcionamiento real. El Área existe como referente normativo y como espacio de reunión, pero no logra operar como una entidad que lidere decisiones, distribuya recursos y exija compromisos concretos a sus municipios asociados. Las acciones son municipales; la visión es metropolitana solo en el papel.

Sus recomendaciones para el nuevo ciclo del PIDM son concretas y replicables: concentrar el plan en dos o tres problemas reales y comunes, establecer trazabilidad entre el PIDM, los POT municipales y los planes de desarrollo, garantizar la presencia activa del Área en los procesos de empalme entre gobiernos, fortalecer la capacidad técnica del Área para que pueda proponer y sostener soluciones conjuntas, y asegurar que cada municipio vea reflejada su contribución y sus necesidades particulares dentro del plan metropolitano.

"Lo primero es que se tengan en cuenta los análisis particulares de cada municipio, que se valoren sus necesidades y se clasifiquen. Luego evidenciar esas problemáticas, priorizarlas y trabajar en dos o tres que sean reales, comunes, con acciones concretas. No de nada sirve la problemática escrita si no hay ejecución real. Hay que darle trazabilidad para que en los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento estén incluidas esas variables y se ejecuten obras comunes." —Ing. Andrés Barragán

Entrevista a la Dra. Laura Otero — Secretaria de Planeación de Bucaramanga

En el marco de la evaluación del Componente 1 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026, se realizó una entrevista a la Dra. Laura Otero, Secretaria de Planeación del municipio de Bucaramanga en la administración 2024–2027. Su perspectiva es especialmente relevante por el rol que ocupa: Bucaramanga es el municipio núcleo del Área Metropolitana y su Secretaría de Planeación constituye el principal interlocutor técnico municipal en los temas de planeación, ordenamiento territorial y gobernanza metropolitana. El análisis que sigue organiza sus hallazgos en cinco dimensiones: gobernanza e integración intermunicipal, cultura metropolitana e identidad supramunicipal, implementación del PIDM y déficit habitacional, ordenamiento territorial y modelo de ocupación, y renovación urbana, espacio público y movilidad.

a. Gobernanza e integración intermunicipal

La entrevistada parte de una convicción conceptual clara sobre el valor de las áreas metropolitanas: son el escenario idóneo para que los municipios trasciendan sus fronteras territoriales rígidas y alcancen resultados que no podrían lograr de manera individual. En su lectura, los problemas públicos metropolitanos —movilidad, servicios públicos, gestión de residuos— no nacen ni se contienen dentro de los límites de un solo municipio, sino que se extienden como una mancha sobre todo el territorio conurbado. Esa naturaleza difusa de los problemas hace que su solución requiera, obligatoriamente, coordinación institucional.

"Los diferentes problemas públicos —movilidad, servicios públicos, gestión de residuos— nacen, se desarrollan y se extienden como una mancha sobre todo el territorio metropolitano. Por ende, su intervención requiere obligatoriamente de esa coordinación institucional. Es allí donde el AMB debe ejercer ese rol estratégico de articular a los municipios y hacernos concurrir alrededor de intereses regionales." —Dra. Laura Otero

En términos de instancias de articulación concretas, la Secretaría de Planeación integra formalmente el Consejo Metropolitano de Planeación. La entrevistada señala que para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga —derivado de las elecciones atípicas— el AMB acompañó activamente el proceso, aportando recursos técnicos y estratégicos que enriquecieron la recolección de información. Identifica tres ejes prioritarios en los que la articulación con el Área es más sólida y concreta: el transporte masivo como hecho metropolitano central, el catastro multipropósito —con el AMB como gestor catastral habilitado de Bucaramanga—, y la gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).

"En estos tres temas es donde se hizo mayor énfasis para consolidar los puntos de encuentro y convergencia en la actual administración de Bucaramanga. La potencialidad de competencias del área metropolitana es bastante amplia, pero es en transporte, catastro y residuos sólidos donde se construyó la articulación más concreta." —Dra. Laura Otero

La entrevistada describe la relación entre Bucaramanga y el AMB como una relación de confianza y voluntad política activa: el alcalde ha defendido de manera explícita el papel del municipio núcleo en el fortalecimiento del Área, y ese mensaje se ha traducido en una disposición institucional real para acompañar procesos estratégicos más allá de los temas tradicionales. La restricción principal, en su diagnóstico, no es política sino fiscal: los límites presupuestales condicionan la viabilidad financiera de muchas iniciativas que tienen voluntad política pero no tienen respaldo económico suficiente.

"Nuestro alcalde ha sido muy claro en resaltar y defender el papel de Bucaramanga como municipio núcleo del área metropolitana. Hay un mensaje de confianza muy claro para trabajar unidos. Por supuesto, el factor presupuestal a veces se convierte en una restricción para dar viabilidad financiera a todas las iniciativas, pero la voluntad política es plena." —Dra. Laura Otero

Sin embargo, la entrevistada identifica un problema estructural que va más allá de la relación bilateral entre Bucaramanga y el AMB: los cuatro municipios coordinan individualmente con el Área pero no coordinan entre sí. Cada plan de desarrollo municipal declara su articulación con el PIDM, pero esa articulación es vertical —municipio a AMB— y no horizontal —municipio a municipio—. El resultado es que los cuatro territorios avanzan por rutas propias con prioridades de inversión diferentes, generando asimetrías que el Área no logra compensar.

"Si revisas los planes de desarrollo de Girón, Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga, todos afirman estar articulados con el plan metropolitano, pero no están articulados entre

sí. Cada municipio camina por su propia ruta y con sus propias prioridades, lo que genera realidades territoriales y asimetrías completamente diferentes. Es indispensable que la planificación se articule de manera horizontal entre los municipios." —Dra. Laura Otero

b. Cultura metropolitana e identidad supramunicipal

En la dimensión cultural, la entrevistada ofrece un diagnóstico directo y sin ambigüedades: la identidad metropolitana no existe todavía en la ciudadanía. A pesar de que las rutinas cotidianas de los habitantes los llevan permanentemente a cruzar los límites municipales —para trabajar, estudiar, recrearse o acceder a servicios—, la identificación sigue siendo estrictamente municipal. El ciudadano se reconoce como bumangués, gironés, florideño o garrotero; no como metropolitano.

"La idea de considerarse un ciudadano metropolitano aún no está afianzada ni desarrollada en lo cultural. Si haces un muestreo aleatorio en la calle y preguntas si se sienten metropolitanos, estoy segura de que nadie te dirá que sí, porque la identidad sigue ligada estrictamente al municipio donde residen." —Dra. Laura Otero

La entrevistada atribuye esta brecha al hecho de que la construcción de identidad metropolitana no ha sido abordada como un esfuerzo conjunto de los cuatro municipios. La cultura, a diferencia del territorio, no reconoce fronteras; pero las estrategias para promoverla sí han sido fragmentadas y municipales. En su visión, cerrar esta brecha requiere una apuesta coordinada de educación, comunicación y promoción que no puede ser responsabilidad de un solo actor ni gestionarse de manera separada.

"Lograr cambios de comportamiento y promover una cultura metropolitana real requiere de un esfuerzo conjunto de educación y promoción entre los cuatro municipios. No hay manera de abordarlo de forma separada porque la cultura no conoce de fronteras." —Dra. Laura Otero

A partir de este diagnóstico, la entrevistada propone que el nuevo ciclo del PIDM incorpore hechos metropolitanos específicos en los ámbitos de cultura, educación e identidad metropolitana. En su criterio, estos temas han estado subrepresentados en el plan anterior, que concentró sus hechos metropolitanos en infraestructura y servicios. Construir identidad supramunicipal desde instrumentos formales de planificación es, en su lectura, una condición necesaria para que la gobernanza metropolitana tenga legitimidad ciudadana.

c. Implementación del PIDM y déficit habitacional

Al evaluar el período de implementación del PIDM 2016–2026, la entrevistada identifica la vivienda como el componente donde los resultados han sido más limitados y donde la brecha entre lo planeado y lo ejecutado es más evidente. El déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda creció durante el período en los cuatro municipios, agravando sus vínculos con los índices de pobreza multidimensional. En su diagnóstico, este resultado no es atribuible únicamente a una falla de diseño del plan, sino a dos obstáculos estructurales que lo atravesaron durante toda su vigencia.

"Al evaluar el plan metropolitano anterior, no se percibe un resultado de alto valor que haya impactado significativamente el territorio regional en materia de vivienda. Seguimos registrando un preocupante incremento en el déficit cualitativo y cuantitativo, estrechamente asociado a los índices de pobreza multidimensional." —Dra. Laura Otero

El primero de esos obstáculos es la colisión entre la escala metropolitana del AMB y las dinámicas propias de cada municipio. Aunque el Área tiene la función de impulsar el desarrollo económico metropolitano, su capacidad de incidencia real choca con las lógicas políticas y administrativas locales, que priorizan las necesidades inmediatas de sus comunidades sobre las visiones de largo plazo. El segundo obstáculo es la falta de respaldo político y fiscal sostenido por parte de los alcaldes: sin ese compromiso, cualquier plan —metropolitano o municipal— queda reducido a un documento de intenciones.

"A lo largo de la implementación del plan metropolitano, no siempre se contó con el respaldo político y fiscal de la alta gerencia de los municipios. Sin ese compromiso financiero de los alcaldes, cualquier plan se queda en el papel." —Dra. Laura Otero

Para el nuevo ciclo, la entrevistada propone pensar el problema habitacional desde una escala explícitamente metropolitana: habilitar suelo de expansión de manera conjunta entre los cuatro municipios, en lugar de que cada uno busque soluciones individuales dentro de sus propias fronteras cada vez más restringidas. Esta visión reconoce que la capacidad de suelo urbanizable de municipios como Bucaramanga está casi agotada, mientras que otros municipios del área tienen disponibilidad pero carecen de la infraestructura necesaria para soportar el desarrollo.

"La población sigue aumentando demográficamente, pero cada vez nos quedamos con menos suelo urbanizable adecuado dentro de las fronteras municipales. Pensar el desarrollo territorial a escala metropolitana habilitaría suelo de expansión conjunto y nuevas alternativas para resolver este problema común a los cuatro municipios." —Dra. Laura Otero

d. Ordenamiento territorial: limitaciones del AMB y asimetría entre municipios

La entrevistada identifica una limitación jurídica estructural que condiciona toda la actuación del AMB en materia de ordenamiento territorial: la institución tiene función de planificación pero no tiene autoridad vinculante sobre los Planes de Ordenamiento Territorial locales. Cada municipio regula su propio suelo de manera autónoma, y el AMB carece de instrumentos coercitivos para alinear esas decisiones con la visión metropolitana. Esta limitación se agravó con la pérdida de la competencia ambiental urbana, que constituía el único instrumento vinculante real con el que contaba el Área para cohesionar las decisiones territoriales de los municipios.

"El AMB ya ni siquiera cuenta con la condición de autoridad ambiental. Al perder la autoridad ambiental, el AMB perdió un instrumento vinculante crucial para alinear y cohesionar las decisiones territoriales de los municipios. Al final, cada municipio regula de manera autónoma." —Dra. Laura Otero

Una de las expresiones más concretas de esta desarticulación es la asimetría entre los Planes de Ordenamiento Territorial municipales. Bucaramanga es el único municipio del área metropolitana que cuenta actualmente con un POT de segunda generación. Los demás municipios están trabajando con planes de ordenamiento de primera generación, lo que implica marcos normativos muy diferentes para un territorio que es continuo y comparte problemáticas comunes. Esta brecha generacional entre los POT impide cualquier ejercicio real de armonización territorial a escala metropolitana.

"Bucaramanga es el único municipio del área metropolitana que cuenta con un POT de segunda generación, mientras que los demás municipios siguen rezagados en la actualización de sus planes de ordenamiento. Eso hace que los instrumentos de gestión de suelo no se puedan escalar a nivel metropolitano." —Dra. Laura Otero

A este escenario se suma la ausencia de articulación horizontal entre los municipios en la formulación de sus instrumentos de planeación. Los planes de desarrollo municipales afirman coordinarse con el PIDM, pero no se coordinan entre sí. En la práctica, esto produce territorios contiguos con modelos de ocupación, estándares normativos y prioridades de inversión radicalmente distintos, lo que genera las asimetrías que el plan metropolitano no ha podido corregir.

e. Renovación urbana, espacio público, movilidad y participación ciudadana

En el campo de la renovación urbana, la entrevistada presenta dos proyectos que la actual administración de Bucaramanga está desarrollando para generar vivienda dentro del casco consolidado, aprovechando la infraestructura de servicios ya existente. El primero es la Operación Urbana Estratégica en San Rafael, una apuesta de gran escala orientada a vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP), liderada por el INVISBU. El segundo es el Proyecto de Renovación Urbana bajo la modalidad de redesarrollo en el barrio La Concordia, formulado desde la Secretaría de Planeación, que busca avanzar en la densificación racional, la generación de espacio público de calidad y la transformación de sectores deteriorados en distritos con vocaciones específicas.

"El proyecto de La Concordia es una apuesta fundamental para avanzar en la densificación racional, la generación de espacio público de calidad y la transformación de sectores deteriorados, creando incluso distritos con vocaciones específicas que renovarán completamente este tradicional sector de Bucaramanga." —Dra. Laura Otero

Respecto al espacio público, la entrevistada reconoce que el indicador de espacio público efectivo por habitante en Bucaramanga está históricamente por debajo de la meta recomendada. Para reducir ese déficit, la estrategia de la administración descansa en tres pilares: exigir cesiones obligatorias de suelo para parques y zonas verdes en los procesos de habilitación normativa, recuperar e invertir en el mejoramiento del espacio público existente —muchos parques en condición de precariedad—, y actualizar el Manual de Espacio Público incorporando la accesibilidad universal como estándar de diseño. Los presupuestos participativos se presentan como el mecanismo principal de involucramiento ciudadano en la priorización de estas inversiones.

"No solo debemos generar nuevo espacio público, sino recuperar e invertir fuertemente en el mejoramiento del existente, pues muchos parques y plazas se encuentran en condiciones de precariedad. A través de los presupuestos participativos, las comunidades han priorizado la inversión en la reconstrucción de andenes accesibles en sus barrios, lo que demuestra que la gente valora y exige una ciudad caminable, segura y próxima." —Dra. Laura Otero

En materia de movilidad, la entrevistada sitúa a Metrolínea como la columna vertebral de la movilidad activa metropolitana y como el esfuerzo financiero más significativo que Bucaramanga ha sostenido —prácticamente en solitario— para garantizar conectividad entre los municipios del área. La administración está invirtiendo en la recuperación de la infraestructura de estaciones vandalizadas durante el estallido social, con el objetivo de restablecer el servicio formal. Identifica como el gran reto metropolitano pendiente la consolidación de un sistema integrado de transporte masivo que supere las barreras políticas y financieras entre los cuatro municipios y cuente con respaldo real del gobierno nacional.

"El gran reto metropolitano es consolidar de una vez por todas un sistema integrado de transporte masivo metropolitano que supere las barreras políticas y de financiamiento existentes entre los alcaldes, y que cuente con un respaldo real del Gobierno Nacional. Desde Bucaramanga, estamos haciendo un esfuerzo financiero muy importante para recuperar la infraestructura de Metrolínea." —Dra. Laura Otero

En cuanto a la participación ciudadana en procesos de renovación urbana, la entrevistada ofrece una reflexión que va más allá de los mecanismos formales. Identifica la transparencia radical como el fundamento de la confianza ciudadana: cuando la administración dialoga de manera franca sobre los trámites, los tiempos reales y las barreras concretas de las actuaciones urbanísticas —en lugar de usar un discurso institucional generalista que oculta la complejidad—, se construye una relación de credibilidad que no puede fabricarse con comunicación estratégica. A esto suma la necesidad de migrar hacia un modelo de corresponsabilidad, donde ciudadanos, propietarios e inversionistas privados sean parte activa del desarrollo, no solo receptores de decisiones institucionales.

"La clave está en crear condiciones de transparencia y asumir con total responsabilidad las situaciones reales. Cuando la administración dialoga de manera franca y explica con claridad los trámites, requisitos, tiempos y barreras reales, se empieza a construir confianza. A veces, por intentar ser políticamente correctos, se recurre a un discurso generalista que oculta la complejidad y genera expectativas falsas." —Dra. Laura Otero

f. Síntesis de los hallazgos

La perspectiva de la Dra. Laura Otero aporta a la evaluación del Componente 1 una mirada desde el municipio núcleo que es simultáneamente institucional y crítica. Reconoce el valor estratégico del AMB y la voluntad política de la administración actual de Bucaramanga para fortalecer la relación metropolitana, pero identifica con precisión las limitaciones estructurales que han impedido que esa voluntad se traduzca en resultados de mayor impacto.

Sus hallazgos más relevantes convergen en tres tensiones no resueltas. La primera es la tensión entre articulación vertical y articulación horizontal: los municipios se coordinan individualmente con el AMB pero no entre sí, lo que reproduce las asimetrías en lugar de corregirlas. La segunda es la tensión entre planificación y ejecución: los planes existen, están formulados con visión metropolitana, pero carecen del respaldo político y fiscal sostenido que requieren para ejecutarse. La tercera es la tensión entre identidad ciudadana y gobernanza metropolitana: los habitantes se mueven como si fueran un solo territorio, pero se identifican como si fueran cuatro municipios separados, y las estrategias para construir cultura metropolitana no han sido ni conjuntas ni continuas.

Sus recomendaciones para el nuevo plan apuntan en tres direcciones: mantener y resolver de manera estructural los hechos metropolitanos existentes —especialmente Metrolínea y el PGIRS—, incorporar nuevos hechos metropolitanos en cultura, educación e identidad supramunicipal, y abordar el déficit habitacional desde una visión de suelo de expansión compartido entre los cuatro municipios. En todos los casos, la condición habilitante es la misma: articulación horizontal real entre los municipios, no solo declarativa.

"Proponer nuevos hechos metropolitanos desde el ámbito de la cultura, la educación y la identidad metropolitana valdría muchísimo la pena para empezar a cerrar esa brecha. Y el desarrollo urbano ordenado y la atención al déficit habitacional son cruciales: pensar el desarrollo territorial a escala metropolitana habilitaría suelo de expansión conjunto y nuevas alternativas para resolver este problema común a los cuatro municipios." —Dra. Laura Otero

Entrevista a César Toloza — Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Piedecuesta

En el marco de la evaluación del Componente 1 del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026, se realizó una entrevista a César Toloza Núñez, Jefe de la Oficina Asesora de Planeación

del municipio de Piedecuesta.. El análisis que sigue organiza sus hallazgos en cinco dimensiones: gobernanza e integración intermunicipal, ordenamiento territorial y actualización del POT, cultura metropolitana e identidad territorial, movilidad e infraestructura, y vivienda y modelo de ocupación.

a. Gobernanza e integración intermunicipal: buena relación, malos resultados

El diagnóstico que abre y sostiene toda la entrevista puede resumirse en una frase del propio entrevistado: la relación con el AMB ha sido muy buena, pero los resultados, muy malos. Esta separación entre la calidad formal de la relación institucional y la ausencia de impacto real en el territorio define la postura de Piedecuesta frente al Área Metropolitana durante el período evaluado. El municipio ha participado en las instancias de coordinación disponibles —el Consejo de Administración Metropolitana, los CILA, convenios administrativos— pero ninguna de esas instancias ha producido decisiones concretas ni acuerdos ejecutables.

"La relación muy buena, pero los resultados muy malos. El área metropolitana es el encargado de muchos aspectos relacionados con la movilidad, el transporte, servir de engranaje entre los municipios, pero no se ha visto realmente nada." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

El entrevistado identifica la raíz del problema en la ausencia de capacidad ejecutora del AMB: la institución produce estudios, consultorías y planes, pero carece de los recursos financieros y la estructura operativa para convertirlos en obras o servicios. El plan vial metropolitano que incluye a Piedecuesta data de 2011 o 2012 y ninguna de las obras contempladas tiene cronograma ni fechas de inicio. Esta brecha entre el documento y la ejecución ha generado un capital de desconfianza que se ha acumulado durante años y que hoy hace muy difícil que los municipios crean en los compromisos del Área.

"Hay un plan vial, hay muchos estudios, muchas consultorías, pero no ha habido los recursos por parte del área metropolitana para que estas cosas que se han planteado en estudios se hagan realidad. Si el área no tiene capacidad ejecutora, el plan vial metropolitano de Piedecuesta es del 2011 y ninguna de esas obras tiene un cronograma o fechas establecidas." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

Un factor adicional que agrava esta percepción es la distribución percibida de los beneficios metropolitanos. El entrevistado señala que los recursos que Piedecuesta aporta al AMB terminan beneficiando principalmente a Bucaramanga. Esta percepción —de que el Área funciona como una extensión del municipio núcleo más que como una institución de todos— es el principal factor que está llevando a Piedecuesta a evaluar la posibilidad de retirarse de la gestión catastral metropolitana, tal como ya lo hizo Floridablanca.

"Lo que uno ve en realidad es que el área es más eficiente para el municipio de Bucaramanga que para el resto. Y los municipios ya están prevenidos con el área, porque uno ve que la plata va a Bucaramanga." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

Para resolver el problema de financiación y liderazgo, el entrevistado hace una propuesta institucional concreta: modificar los estatutos del AMB para reincorporar al gobernador de Santander en la Junta Directiva, figura que fue eliminada alrededor de 2012 o 2013. En su análisis, la Gobernación podría ser el ente articulador que aporte recursos de escala departamental a los proyectos metropolitanos y que genere el puente entre los planes de desarrollo departamental y las prioridades del PIDM. Sin ese actor, los municipios y el Área operan en circuitos separados sin ningún punto de encuentro financiero.

"El área debe modificar los estatutos y volver a meter a la gobernación en la junta directiva. La gobernación puede ser un ente articulador que apoye con recursos para proyectos metropolitanos. El problema es que el gobernador, que tiene la financiación más fuerte, no está dentro del AMB y ejecuta su plan de desarrollo por separado sin mirar lo que está plasmado aquí." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

El entrevistado también señala el problema de la inestabilidad en la dirección del AMB como un factor que agrava la desconfianza: al momento de la entrevista, la entidad opera con una directora encargada, lo que genera una señal institucional de debilidad y transitoriedad que dificulta cualquier proceso de construcción de acuerdos de largo plazo.

"A la fecha hay una directora encargada. Cuando estás encargado, como que sí, como que no, pues tampoco habrá un compromiso real." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

b. Ordenamiento territorial: el POT de 2003 y cuatro intentos fallidos de actualización

Piedecuesta opera con un Plan de Ordenamiento Territorial del año 2003, el más antiguo de los cuatro municipios del área metropolitana. Esta situación no es resultado de falta de voluntad política: el entrevistado documenta cuatro intentos de revisión general del POT en cuatro administraciones consecutivas, ninguno de los cuales logró completarse. El patrón se repite: se contrata el proceso, la propuesta se presenta ante las autoridades ambientales (CDMB y AMB), las autoridades la devuelven con observaciones, el municipio empieza a ajustar, hay cambio de gobierno y el nuevo equipo reinicia el proceso desde cero.

"Hemos intentado como cuatro veces actualizar el POT y no ha sido posible. Cada administración lo ha intentado. El gobierno anterior lo llevó a la CDMB y al área, y nunca se produjo una respuesta definitiva. La CDMB lo devolvió para ajustar diseños, pero así no son las cosas: que un estudio tan complejo no tenga un error es imposible." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

Este bloqueo tiene consecuencias directas sobre la articulación metropolitana. El PIDM fue formulado en 2016, trece años después del POT vigente de Piedecuesta; las directrices metropolitanas de ordenamiento —reservas, plan de movilidad, normas de mayor jerarquía— son reconocidas formalmente por el municipio, pero no pueden incorporarse a un POT que no existe. El resultado es un municipio que opera con un marco normativo que ignora la mayoría de las realidades territoriales, ambientales y urbanísticas de los últimos veinte años.

Sobre la relación entre el PIDM y los planes de desarrollo municipales, el entrevistado hace una distinción importante: los planes de desarrollo sí son consultados con el AMB, que los revisa, hace recomendaciones ambientales y emite la certificación requerida por ley. Pero esa consulta es procedimental, no estratégica. El AMB verifica el cumplimiento de requisitos, no orienta la visión de largo plazo ni asegura la articulación real entre el plan municipal y las prioridades metropolitanas.

"Los planes de desarrollo sí: enviamos el documento al área, ellos lo revisan, hacen algunas recomendaciones desde el punto de vista ambiental, hacemos los ajustes y nos dan la certificación. Eso sí, porque es de ley. Pero en temas de ordenamiento el POT es anterior al PIDM, entonces la articulación es muy difícil." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

El entrevistado señala además que el AMB podría desempeñar un rol de apoyo técnico activo en la actualización de los POT municipales, subsidiando o cofinanciando los componentes más complejos —gestión del riesgo, recursos naturales, cartografía actualizada— que los municipios no tienen

capacidad de desarrollar por sí solos. En su experiencia, es precisamente la falta de ese acompañamiento lo que ha convertido la actualización del POT en un proceso bloqueado.

"El área debería apoyar más a los municipios para poder formular esos componentes del POT. Los municipios no tienen capacidad para actualizar los componentes de riesgos, de economía tributaria, de cartografía. De pronto el área, no sé en qué invierte, pero debería apoyar más en eso." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

También identifica un problema de trazabilidad de instrumentos: el Expediente Metropolitano y el Observatorio Metropolitano nunca fueron utilizados como insumo de planificación en Piedecuesta. La consulta a esos sistemas era posible, pero no había orientación ni incentivo institucional para incorporar su información a los procesos de planeación local.

c. Cultura metropolitana: identidad ausente y liderazgo técnico cuestionado

El entrevistado descarta de manera categórica que exista una identidad metropolitana consolidada entre los habitantes de Piedecuesta. El diagnóstico no es solo sociológico sino también funcional: la evidencia más clara de esa ausencia de integración es el sistema de transporte masivo. Metrolínea — el proyecto que debería ser el símbolo más visible de la integración metropolitana— no ha logrado que los ciudadanos se sientan parte de un territorio común; por el contrario, ha generado más distancia y frustración.

"No. El tema del transporte masivo no ha mostrado por parte del área una posición concreta. Y la identidad metropolitana no se siente. La gente se identifica con su municipio, no con el área." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

El entrevistado añade un factor que va más allá del diseño del sistema o la voluntad política: la designación de directivos sin el perfil técnico adecuado para gestionar sistemas complejos como el transporte masivo o la planeación metropolitana. En su análisis, la politización de los cargos directivos del AMB y de Metrolínea es una causa estructural del deterioro institucional que se ha acumulado durante el período evaluado.

"Se han equivocado en nombrar personas que no tienen el perfil técnico adecuado para ejercer esos cargos. Es un tema político, y se han nombrado en toda la historia del área y de Metrolínea personas sin el perfil, entonces todo va a ser más difícil." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

A pesar de este diagnóstico crítico, el entrevistado expresa una disposición genuina de Piedecuesta a participar en proyectos metropolitanos conjuntos, condicionada a una transformación en la forma en que el AMB ejerce su liderazgo. En su visión, los municipios están dispuestos a coordinarse y a aportar recursos si el Área demuestra que puede convocar, organizar y ejecutar proyectos que beneficien a todos. Lo que falta no es la voluntad municipal, sino el liderazgo institucional del AMB para activarla.

"Los que ocupamos cargos públicos en Piedecuesta entendemos lo que es trabajar de forma mancomunada para solucionar problemas metropolitanos, pero se necesita que el área se empodere y ejerza liderazgo. Falta ese posicionamiento de que el área ponga orden y convenza a los alcaldes de participar en los proyectos." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

d. Movilidad e infraestructura: diseños paralizados y movilidad local como solución propia

En materia de movilidad, el entrevistado identifica dos problemas diferenciados. El primero es de diseño: las rutas de Metrolínea fueron trazadas sin comprender la lógica de desplazamiento de los habitantes de Piedecuesta, que estaban habituados a un sistema de transporte de recogida puerta a puerta. El tránsito hacia un modelo de paradas fijas y transbordos no fue acompañado de ninguna estrategia de adaptación cultural ni de mejora de la experiencia del usuario, lo que generó rechazo y abandono del sistema desde el principio.

"Me pareció muy grave el tema del diseño de las rutas. La gente venía de un sistema donde los recogían en la casa y los llevaban. Pasar a un sistema donde tienes que trasladarte a otro punto nunca va a ser atractivo si no se acompaña bien." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

El segundo problema es de infraestructura vial. El entrevistado describe una situación concreta que ilustra la desarticulación entre el AMB y la Gobernación: el anillo vial externo metropolitano está parado porque su diseño requiere ser formalizado mediante un decreto o acuerdo metropolitano que nunca se ha expedido. Mientras el AMB y la Gobernación se acusan mutuamente de no tener en cuenta al otro, la obra permanece paralizada y los predios afectados por el trazado no pueden ser desarrollados por sus propietarios.

"La obra del anillo vial externo está parada. Ese diseño tiene que pasar a un decreto, a un acuerdo metropolitano, y no se ha hecho. Y el cuento es el siguiente: la gobernación dice que no tiene en cuenta al área porque no sirve para nada, y el área dice que la gobernación no la tiene en cuenta. Y mientras tanto, nada." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

Ante la parálisis del sistema metropolitano, Piedecuesta ha encontrado una solución propia: la empresa privada Traspiedecuesta ha ampliado su flota de buses y ha asumido la cobertura que Metrolínea no logra dar. El municipio fue, de hecho, uno de los primeros en retornar las operaciones a las empresas privadas. Esta solución individual y pragmática resuelve el problema de movilidad en el corto plazo, pero profundiza la desintegración del sistema metropolitano y dificulta cualquier esfuerzo futuro de consolidar un modelo de transporte unificado.

"Afortunadamente aquí hay una empresa de transporte que se llama Traspiedecuesta. Han comprado buses y han estado apoyando. Metrolínea ahora tiene más buses que antes, pero el sistema es más sinérgico porque el transporte privado local ha sido el que realmente ha respondido." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

Sobre las dos vías metropolitanas que el AMB desarrolló mediante consultoría —la Travesía Guatiguara y la Circunvalar Guatiguara—, el entrevistado reconoce que existen como estudios y que representan proyectos relevantes para la conectividad de Piedecuesta, pero su ejecución no ha avanzado. La visión de ciclorrutas del Plan de Movilidad Metropolitano sí está siendo incorporada al proceso de revisión del POT, lo que representa uno de los pocos ejemplos de trazabilidad efectiva entre instrumentos metropolitanos y la planificación local.

e. Vivienda, modelo de ocupación y espacio público

El entrevistado describe una situación compleja en materia de vivienda y suelo. El municipio cuenta con el Plan de Interés Nacional Territorial (PIENTA), un instrumento del Ministerio de Vivienda que habilitó 12.000 viviendas sobre predios específicos de Piedecuesta. Sin embargo, ese plan está en un

estado de limbo: existe como acto administrativo vigente —con predios afectados que no pueden desarrollarse libremente—, pero el Ministerio no ha demostrado interés real en ejecutarlo, los propietarios de los predios se oponen, y la empresa de servicios públicos ya retiró la disponibilidad de agua que originalmente había certificado.

"Existe el PIENTA, que es un plan nacional de vivienda para 12.000 viviendas con acto administrativo del Ministerio. Hoy no sabemos si lo va a hacer o no, porque el Ministerio no está interesado, los propietarios no quieren, pero los predios siguen afectados. Normativamente, mientras exista el acto administrativo, esos predios no se pueden desarrollar libremente." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

Sobre la propuesta de nueva centralidad en Guatiguara —un estudio elaborado en 2018 con apoyo internacional que proponía un desarrollo de carácter productivo, ambiental y habitacional en ese sector—, el entrevistado es explícito: el municipio no participó en su formulación, el modelo financiero no era viable para los constructores locales, y la propuesta ignoraba las realidades físicas del territorio, incluyendo las quebradas que circundan el área de intervención. La ausencia de participación municipal en el diseño del estudio lo convirtió en un ejercicio técnico desconectado de las posibilidades reales de ejecución.

"Esa propuesta de nueva centralidad de Guatiguara no nació de Piedecuesta. El municipio no tuvo participación. Era un recurso muy descontextualizado de la realidad, con construcciones ya hechas y quebradas que rodean el área. Proponían una franja de 100 metros y era inviable." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

Frente a esta situación, el municipio está desarrollando su propia propuesta de expansión urbana sobre un corredor al oriente del territorio, orientado a usos mixtos de servicios y comercio, con una lógica de densificación controlada. Esta iniciativa está siendo articulada con la certificación de capacidad de la red de servicios públicos y con el proceso de revisión del POT, lo que representa una de las pocas apuestas de planificación prospectiva que Piedecuesta está construyendo desde sus propias posibilidades.

En espacio público, el municipio tiene un indicador de 6,5 metros cuadrados por habitante urbano —por debajo de la meta recomendada de 15 m²—, cuenta con un visor digital que mapea todos los predios de propiedad municipal, y tiene una dependencia específica encargada del control y seguimiento del espacio público. La ausencia de un instrumento metropolitano vinculante en esta materia hace que cada municipio desarrolle sus propios estándares, lo que genera asimetrías entre los territorios del área conurbada.

f. Síntesis de los hallazgos

La perspectiva de César Toloza aporta a la evaluación del Componente 1 la mirada más crítica y directa de todos los entrevistados municipales. Su valor no radica en la denuncia sino en la precisión del diagnóstico: Piedecuesta no rechaza la integración metropolitana, rechaza un modelo de integración que no produce resultados visibles en su territorio, que concentra los beneficios en el municipio núcleo, que bloquea el desarrollo de predios sin ejecutar las obras que los afectan, y que designa directivos sin perfil técnico para gestionar sistemas complejos.

Los hallazgos más significativos pueden resumirse en tres patrones. El primero es el de la planificación sin ejecución: el AMB acumula estudios y consultorías pero no tiene capacidad financiera ni operativa para ejecutarlos, lo que convierte el plan en un catálogo de intenciones sin impacto territorial. El segundo es el de la desconexión institucional: la Gobernación y el AMB operan en circuitos separados, los POT municipales son demasiado antiguos para articularse con el PIDM, y

las instancias de coordinación no producen decisiones vinculantes. El tercero es el de la desconfianza acumulada: cada vez que el AMB no ejecuta lo que promete o dirige recursos hacia Bucaramanga, el capital de legitimidad de la institución ante los municipios no nucleares disminuye.

Sus recomendaciones para el nuevo ciclo son precisas: reformar los estatutos del AMB para reincorporar al gobernador en la Junta Directiva; actualizar el plan vial metropolitano con cronogramas y presupuestos reales; apoyar técnica y financieramente a los municipios en la actualización de sus POT; y designar directivos del AMB con perfil técnico demostrado, desvinculando esos cargos de la lógica de distribución política entre alcaldes.

"La recomendación central es actualizar el plan vial metropolitano, ajustarlo, porque ya nadie cree en el poco de obras que según el papel ya tendrían que estar ejecutadas a la fecha. Y cambiar los estatutos para incluir al gobernador y hacer algo más democrático. Si el área trabaja así, los municipios podrán creer y habrá voluntad de hacer convenios y poner recursos." —César Toloza, Jefe de Planeación de Piedecuesta

6 Semáforo de cumplimiento resultante de la evaluación del Componente 1.

A continuación, se presenta la calificación obtenida en el semáforo de cumplimiento de los indicadores de las tres líneas estratégicas y sus programas

Línea	Programa	Indicador (Atado a la Meta)	Meta a 2026 (valor esperado)	Semáforo de cumplimiento		
				(Bajo) Rojo	(Medio) Amarillo	(Alto) Verde
L1	L1-1 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados para el control al transporte informal	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-1 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados para el control al transporte informal	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-2 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados para gestión integral residuos sólidos	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-2 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados para gestión integral residuos sólidos	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-3 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados para movilidad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-3 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados para movilidad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-4 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados para medio ambiente	1	0	0,5	≥ 1

L1	L1-4 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados para medio ambiente	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-5 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en empleo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-5 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados en empleo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-6 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en seguridad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-6 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados en seguridad	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-7 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en Criterios para la clasificación del suelo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-7 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados en Criterios para la clasificación del suelo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-8 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en Criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-8 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados en Criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-9 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en vivienda de interés social	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-9 (b)	Nº de hechos metropolitanos relevantes implementados en vivienda de interés social	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-10 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en CT&I	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-10 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados en CT&I	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-11 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en turismo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-11 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados en turismo	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-12 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en cultura metropolitana	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-12 (b)	Nº de hechos metropolitanos implementados en cultura metropolitana	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-13 (a)	Nº de hechos metropolitanos declarados en desarrollo económico	1	0	0,5	≥ 1

L1	L1-13 (b)	N° de hechos metropolitanos implementados en desarrollo económico	1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-14 (a)	N.° de estrategias de desarrollo de los parques metropolitanos en los POT municipales.	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-14 (b)	N.° de estrategias de desarrollo de los parques lineales en los POT municipales.	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-15	N° de criterios unificados metropolitanos aplicados en las obligaciones urbanísticas, usos y densidades en los POT municipales	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-16 (a)	N° de instrumentos de gestión del suelo adoptados en los POT Municipales	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	L1-16 (b)	N° de instrumentos de gestión del suelo aplicados en los POT Municipales	≥ 1	0	0,5	≥ 1
L1	P1-M1	No. de reuniones bienales celebradas por la Junta Metropolitana	2	0	1	≥ 2
L1	P1-M2	No. de propuestas de integración para que municipios vecinos de la región y la provincia formen parte del AMB	2	0	1	≥ 2
L1	P1-M3	N° de Consejos Metropolitanos conformados y operando	5	< 3	$\geq 3 < 5$	≥ 5
L1	P1-M4	N° de Informes trimestrales de actualización del Expediente Metropolitano	4	< 2	$\geq 2 < 4$	≥ 4
L1	P1-M5	N° de Acuerdos Metropolitanos por medio de los cuales se adelantaron procesos de depuración de declaratorias de Hechos Metropolitanos	1	0		≥ 1
L1	P1-M6	N° de sesiones del Comité Universidad Empresa Estado - CUEES en que participó la AMB al año.	1	0		≥ 1
L1	P2-M8	N° de municipios del AMB que, a 2026, incorporan la clasificación unificada del suelo en sus POT.	4	< 2	$\geq 2 < 4$	4
L1	P2-M9	N° de proyectos viales de integración metropolitana incorporados en los POT de los municipios del AMB a 2026.	64	< 32	$\geq 32 < 64$	≥ 64
L1	P2-M10 (a)	N° de parques metropolitanos con objetivos de conservación definidos en los POT a 2026.	32	< 16	$\geq 16 < 32$	≥ 32

L1	P2-M10 (b)	Nº de parques metropolitanos con objetivos de conservación reservados en los POT a 2026.	32	< 16	>= 16 < 32	>= 32
L1	P2-M11 (a)	Nº de áreas funcionales de interés metropolitano definidas en el POT a 2026.	4	< 2	>= 2 < 4	>= 4
L1	P2-M11 (b)	Nº de áreas funcionales de interés metropolitano integradas en los POT a 2026.	4	< 2	>= 2 < 4	>= 4
L1	P2-M12	Nº de sistemas de indicadores del PEMOT y del Expediente Metropolitano definidos y en operación a 2026.	1	0		>= 1
L1	P2-M13	Nº de políticas públicas de vivienda metropolitana adoptadas mediante acuerdo metropolitano a 2026.	1	0	0,5	>= 1
L1	P3-M14	Nº de reportes de actualización de datos del Observatorio Metropolitano elaborados por vigencia, según lineamientos del Centro de Estudios Territoriales	1	0		>= 1
L1	P3-M15	Nº de paneles de expertos sobre hechos metropolitanos realizados por año	2	0	1	>= 2
L1	P3-M16	Nº de documentos técnicos generados por año para orientar la formulación y/o seguimiento de políticas públicas metropolitanas	1	0		>= 1
L1	P3-M18	Nº de reportes de mediciones del desarrollo territorial del AMB generados por año	3	< 2	>= 2 < 3	>= 3
L1	P3-M19	Nº de debates públicos o foros sobre temas de interés metropolitano realizados por año	5	< 3	>= 3 < 5	>= 5
L2	L2-1	% del presupuesto de inversión de los municipios del AMB ejecutado en programas y proyectos de inversión conjunta metropolitana	10%	< 5%	>= 5% < 10%	>= 10%
L2	L2-2	Nivel de riesgo de corrupción de los municipios del AMB según el Índice de Transparencia (porcentaje de riesgo), alcanzando la categoría de riesgo bajo al 2026.	>= 30%	> 45%	<= 45% > 30%	>= 30%
L2	L2-3	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para la Gestión en los municipios del AMB a 2026.	100%	< 50%	>= 50% < 100%	>=100%
L2	L2-4	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno	100%	< 50%	>= 50% < 100%	>=100%

		Digital en el componente TIC para lServicios en los municipios del AMB a 2026.				
L2	L2-5	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para lGobierno abierto en los municipios del AMB a 2026.	100%	< 50%	>= 50% < 100%	>=100%
L2	L2-6	% de ejecución de la Estrategia de Gobierno en Línea/Gobierno Digital en el componente TIC para Seguridad y Privacidad de la Información en los municipios del AMB a 2026.	100%	< 50%	>= 50% < 100%	>=100%
L2	P4-M20	Nº de jornadas de socialización de proyectos metropolitanos realizadas por año en el periodo 2016–2026.	2	0	1	>= 2
L2	P4-M21	Nº de convenios vigentes con universidades para apoyar la ejecución de proyectos metropolitanos a 2026.	3	< 2	>= 2 < 3	>= 3
L2	P4-M22 (a)	Nº de proyectos metropolitanos cofinanciados AMB–municipios identificados en el territorio	1	0		>= 1
L2	P4-M22 (b)	Nº de experiencias de cofinanciación AMB–municipios formalmente sistematizadas institucionalmente	1	0		>= 1
L2	P5-M23	Nº de servidores públicos de los municipios del AMB capacitados y cualificados en transparencia, control y gestión en el periodo 2016–2026.	1.000	< 500	>= 500 < 1.000	>= 1.000
L2	P5-M24	Nº de ejercicios de rendición pública de cuentas de las administraciones municipales del AMB realizados por año en el periodo 2016–2026.	3	< 2	>= 2 < 3	>= 3
L2	P5-M25	Nº de mapas de riesgos de corrupción metropolitana elaborados y actualizados en el periodo 2016–2026 (con actualización bienal).	1	0		>= 1
L2	P5-M26	Nº de documentos de política pública anticorrupción metropolitana adoptados a 2026.	1	0		>= 1
L2	P5-M27	Nº de Códigos de Ética que contenga los mecanismos de designación de funcionarios con altos estándares éticos y de transparencia en su trayectoria.	1	0		>= 1
L2	P6-M29	Nº de Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información y	1	0		>= 1

		las Comunicaciones (PETIC) del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de servicios a 2026.				
L2	P6-M30	N° de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente TIC de gobierno abierto a 2026.	1	0		≥ 1
L2	P6-M31	N° de PETIC del AMB actualizados e implementados en el componente de seguridad y privacidad de la información a 2026.	1	0		≥ 1
L2	P7-M32 (a)	N° de actividades de fortalecimiento institucional adelantadas en las áreas del AMB en el periodo 2016–2026.	7	< 4	$\geq 4 < 7$	≥ 7
L2	P7-M32 (b)	N° de jornadas de capacitación realizadas para funcionarios públicos de los municipios del AMB en el periodo 2016–2026.	7	< 4	$\geq 4 < 7$	≥ 7
L2	P7-M33	N° de programas integrales de fortalecimiento de capacidades para funcionarios públicos de los municipios del AMB implementados en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L2	P7-M35	N° de estudios de mejores prácticas en desempeño integral de los municipios del AMB realizados en el periodo 2016–2026.	1	0		≥ 1
L3	L3-1	% de personas del AMB que participan en procesos electorales (en cada jornada electoral celebrada) en el periodo 2016–2026	80%	$< 40\%$	$\geq 40\% < 80\%$	$\geq 80\%$
L3	L3-2	% de personas del AMB que participan en actividades culturales al menos una vez al año en el periodo 2016–2026.	90%	$< 45\%$	$\geq 45\% < 90\%$	$\geq 90\%$
L3	L3-3	% de personas del AMB que participan en organizaciones voluntarias(excluyendo organizaciones religiosas), al menos una vez al año en el periodo 2016–2026.	80%	$< 40\%$	$\geq 40\% < 80\%$	$\geq 80\%$
L3	L3-4	% de informalidad en el empleo metropolitano en el AMB a 2026, reducido.	30%	$> 45\%$	$\leq 45\% > 30\%$	$\leq 30\%$
L3	L3-5 (a)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de manejo de residuos sólidos en el AMB en el periodo 2016–2026.	50%	$< 25\%$	$\geq 25\% < 50\%$	$\geq 50\%$

L3	L3-5 (b)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de promoción y uso de transporte formal en el AMB en el periodo 2016–2026.	50%	< 25%	$\geq 25\% < 50\%$	$\geq 50\%$
L3	L3-5 (c)	% de incremento de la participación ciudadana en programas de emprendimiento formal en el AMB en el periodo 2016–2026.	50%	< 25%	$\geq 25\% < 50\%$	$\geq 50\%$
L3	P8-M37	% de funcionarios de entidades públicas del AMB capacitados en estrategias de promoción y fomento de la participación ciudadana en el periodo 2016–2026.	40%	< 20%	$\geq 20\% < 40\%$	$\geq 40\%$
L3	P8-M38	Nº de campañas de comunicación sobre participación ciudadana en los espacios de concertación y decisión del AMB diseñadas e implementadas en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L3	P8-M39	Nº de procesos de divulgación y socialización de POT y planes de desarrollo apoyados por el AMB en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L3	P8-M40	Nº de jornadas de capacitación en instrumentos y procesos de planeación y desarrollo del territorio realizadas en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L3	P8-M42	Nº de hechos metropolitanos de cultura ciudadana adoptados mediante acuerdo metropolitano en el periodo 2016–2026.	1	0		≥ 1
L3	P9-M45	Nº de hechos metropolitanos de cambio climático y desarrollo territorial adoptados mediante acuerdo metropolitano en el periodo 2016–2026.	1	0		≥ 1
L3	P9-M46	Nº de componentes culturales del observatorio metropolitano en operación con al menos 15 indicadores al 2026.	1	0		≥ 1
L3	P9-M47	Nº de iniciativas TIC (aplicaciones o plataformas digitales) desarrolladas para fomentar el acceso y la creación de oferta cultural y artística metropolitana en el periodo 2016–2026.	3	< 2	$\geq 2 < 3$	≥ 3
L3	P9-M48	Nº de hechos metropoilitanos de turismo adoptados mediante acuerdo metropoliano	1	0		≥ 1

L3	P10-M50	N° de reconocimientos o premios metropolitanos a buenas prácticas de formalización y respeto a la norma creados y otorgados por año.	4	< 2	>= 2 < 4	>= 4
L3	P 10-M51	N° de campañas pedagógicas de sensibilización sobre cultura de la formalidad realizadas.	4	< 2	>= 2 < 4	>= 4
L3	P 10-M52	N° de pactos metropolitanos de defensa y fortalecimiento del transporte público formal firmados y en ejecución.	1	0	0,5	>= 1
L3	P11-M57	N° de Consejos Metropolitanos para el Desarrollo Económico creados y en funcionamiento.	1	0		>= 1
L3	P11-M57	N° de sesiones trimestrales del Consejo Metropolitano para el Desarrollo Económico realizadas.	40	< 20	>= 20 < 40	>= 40
L3	P 12-M62 (a)	% de colegios del AMB con talleres o cátedra de identidad metropolitana impartida.	80%	< 40%	>= 40% < 80%	>= 80%
L3	P 12-M62 (b)	% de Juntas de Acción Comunal del AMB con talleres de identidad metropolitana impartidos.	80%	< 40%	>= 40% < 80%	>= 80%
L3	P 12-M62 (c)	% de concejos municipales del AMB con talleres o sesiones sobre identidad metropolitana realizados.	80%	< 40%	>= 40% < 80%	>= 80%
L3	P 12-M64	N° de socializaciones de estudios sobre hechos e identidad metropolitana realizadas por año.	2	0	1	>= 2
L3	P 12-M65	N° anual de participantes en cursos y concursos sobre hechos e identidad metropolitana.	400	< 200	>= 200 < 400	>= 400
L3	P 12-M66	N° de plataformas digitales de difusión de información sobre acuerdos y hechos metropolitanos implementadas.	1	0		>= 1

7 Consideraciones a la luz de los hechos metropolitanos

La incorporación del **Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura Metropolitana** como uno de los cinco componentes estratégicos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) 2016–2026 responde directamente al enfoque de “Prosperidad Metropolitana” definido por el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). Desde esta perspectiva, la planeación integrada, la coordinación supramunicipal, la gobernanza basada en evidencia y la construcción de identidad metropolitana no son solo medios técnicos, sino condiciones estructurales para que los demás componentes —productividad, infraestructura, sostenibilidad ambiental y equidad— puedan

materializarse de forma coherente en el territorio. El Acuerdo Metropolitano 033 de 2015 elevó a Hecho Metropolitano la gestión institucional asociada al Componente 1, al señalar que la planeación, la gobernanza y la cultura metropolitana debían articularse obligatoriamente con los Planes de Desarrollo y los POT de los cuatro municipios, orientando así el conjunto de decisiones territoriales en clave metropolitana.

Sin embargo, la revisión conjunta del PIDM y del desarrollo de los hechos metropolitanos a lo largo de la década muestra que esta centralidad estratégica de la planeación y la gobernanza no siempre se tradujo en una gestión metropolitana plenamente alineada con las metas del Componente 1. Una parte importante de los acuerdos analizados se orientó a temas sectoriales específicos —disposición final de residuos sólidos (AM 001 de 2019), movilidad y troncal metropolitana (AM 007 y 011 de 2008), control de la informalidad en el transporte (AM 016 de 2013 y sus modificaciones), implementación de la bicicleta como modo estructurante (AM 010 de 2018), servicios públicos de aseo y gestión integral de residuos (AM 012 de 2013 y sus ajustes)—, con énfasis en infraestructura, prestación de servicios y regulación operativa. Aunque estos hechos se conectan secundariamente con el Componente 1 al requerir coordinación intermunicipal y al apoyarse en instrumentos como el PEMOT y el Observatorio Metropolitano, su formulación no incorporó de manera explícita las metas de gobernanza, cultura ciudadana y fortalecimiento institucional del PIDM, de modo que la planeación metropolitana operó más como soporte implícito que como eje rector claramente operacionalizado.

Esta tensión se hace particularmente visible cuando se observa cómo los hechos metropolitanos relacionados con el ordenamiento físico-territorial y la movilidad se vinculan con el Componente 1. Acuerdos como el 008 de 2000 y el 013 de 2011 consolidan un marco robusto de ordenamiento metropolitano: definen estructura territorial, determinantes ambientales, lineamientos para suelos de expansión, sistema vial primario y criterios de coordinación con los POT municipales, configurando de facto la arquitectura normativa que el Componente 1 pretende fortalecer. No obstante, la evaluación de los indicadores muestra que, pese a contar con este andamiaje, la articulación efectiva con los POT y con las decisiones municipales en materia de vivienda, expansión urbana y uso del suelo fue desigual, y que la gobernanza intermunicipal se vio limitada por resistencias políticas y por la falta de mecanismos sistemáticos de seguimiento compartido. En otras palabras, los hechos de ordenamiento físico crearon las condiciones normativas para la planeación y la gobernanza metropolitanas, pero no se acompañaron de instrumentos suficientemente claros para asegurar su implementación coordinada en el día a día institucional.

Algo similar ocurre con los hechos metropolitanos en movilidad y transporte. La Troncal Metropolitana Norte-Sur (AM 007 y 011 de 2008) y el control a la informalidad en el transporte (AM 016 de 2013 y sus ajustes mediante AM 021 y 023 de 2013) configuran un paquete de decisiones que fortalecen la conectividad estructural, priorizan el transporte público y buscan ordenar el sistema frente a prácticas informales como el mototaxismo. Desde la lógica del PIDM, estos acuerdos guardan una relación directa con la gobernanza metropolitana: exigen coordinación de autoridades de tránsito, armonización de infraestructura y medidas regulatorias entre municipios, y articulación con el Plan Maestro de Movilidad. Sin embargo, la evaluación del Componente 1 mostró que, en la práctica, la capacidad del AMB para sostener esa gobernanza fue limitada: decisiones posteriores de otros niveles de gobierno y de algunos municipios afectaron el modelo de movilidad previsto, mientras que los indicadores de cultura ciudadana y formalidad en el transporte (como P10-M50 a P10-M52) evidenciaron rezagos significativos. Este desajuste sugiere que los hechos metropolitanos en movilidad se desarrollaron con fuerte énfasis en infraestructura y regulación, pero sin un anclaje explícito en los instrumentos de cultura, participación y observatorio que el Componente 1 había previsto como soporte de una gobernanza más robusta.

El análisis de los acuerdos vinculados a la gestión integral de residuos sólidos refuerza este patrón. El Acuerdo 001 de 2019, junto con los acuerdos 012, 018 y 019 de 2013–2014 y la modificación de 2021, declara como hecho metropolitano la disposición final controlada de residuos ordinarios, crea o ajusta instancias como el Comité Metropolitano de Planeación y Gestión Integral de Residuos, fija sanciones, promueve la inclusión de recicladores y fomenta la cultura de separación en la fuente. Estos desarrollos se conectan claramente con los Componentes 3 y 4 (infraestructura y sostenibilidad ambiental), pero también contienen elementos de C1 al establecer mecanismos de coordinación intermunicipal y al apoyarse en información técnica para orientar decisiones. No obstante, en la evaluación del Componente 1 se constató que la capacidad del Observatorio Metropolitano para consolidar y difundir información sistemática sobre residuos, así como para alimentar procesos de participación y pedagogía ciudadana, se debilitó significativamente en la segunda mitad del periodo. En consecuencia, la gobernanza de este hecho metropolitano se apoyó más en la regulación formal que en la articulación sostenida con los instrumentos de gobierno abierto y cultura metropolitana que el propio PIDM había concebido como parte del “cerebro técnico” del área.

La depuración normativa introducida por el Acuerdo Metropolitano 002 de 2023 también ofrece claves relevantes para comprender la relación entre los hechos metropolitanos y el Componente 1. Al dar aplicación a la Ley 2085 de 2021, este acuerdo suprime o ajusta hechos que se consideraron obsoletos, incompatibles con el régimen vigente o cubiertos por nuevas normas, entre ellos algunos directamente relacionados con productividad (como la Zona Franca del AM 003 de 2009) o con movilidad (parte de la Troncal Metropolitana). Este ejercicio de limpieza normativa constituye, en sí mismo, un acto de gobernanza y planeación institucional: reconoce la necesidad de ordenar el acervo de hechos para evitar contradicciones y superposiciones. Sin embargo, la evaluación del Componente 1 indica que este proceso de depuración no se tradujo todavía en una agenda proactiva para alinear los hechos vigentes con las metas del PIDM, en particular con aquellas asociadas a cultura ciudadana, identidad metropolitana, transparencia, gobierno digital y fortalecimiento institucional. En otras palabras, se avanzó en “limpiar” el pasado normativo, pero aún falta consolidar un mecanismo que garantice que los nuevos hechos se formulen desde el inicio como instrumentos de ejecución de las líneas y programas del Componente 1.

El caso del Acuerdo 033 de 2015 merece una mención específica, dado que es el instrumento que adopta el PIDM y declara como hechos metropolitanos los cinco componentes estratégicos, incluido el de **Planeación, Gobernanza y Cultura Metropolitana**. Desde el punto de vista formal, este acuerdo otorga el más alto rango posible al Componente 1, al convertir su gestión institucional en un hecho metropolitano que debe articularse con planes y POT municipales. Sin embargo, la evaluación muestra que, durante la década, no se desarrollaron hechos metropolitanos complementarios específicamente orientados a operacionalizar las metas de cultura ciudadana, identidad metropolitana, gobierno digital o participación previstas en las líneas L2 y L3 del componente. Los hechos posteriores se concentraron en transporte, residuos, seguridad, servicios públicos, servicios de empleo y control de prácticas informales, todos ellos con conexiones indirectas o parciales con la agenda de gobernanza y cultura, pero sin constituir un “portafolio” explícito de hechos del Componente 1. El resultado es una brecha entre el reconocimiento jurídico-estratégico del componente y su despliegue a través de instrumentos específicos de gestión.

La relación entre el Componente 1 y hechos como la seguridad y la convivencia ciudadana (AM 002 de 2022) o el Servicio Público de Empleo (AM 015 de 2015) también revela patrones importantes. En ambos casos, los acuerdos reconocen fenómenos claramente supramunicipales (seguridad y mercado laboral), crean o refuerzan instancias de coordinación interinstitucional, convocan a actores diversos (entidades nacionales, municipios, sector privado, academia) y se apoyan en información producida o articulada por el AMB para orientar decisiones. Desde la perspectiva del PIDM, esto implica una conexión directa con las metas de gobernanza, articulación institucional y planeación con

base en evidencia del Componente 1. No obstante, el seguimiento a indicadores como P7-M30 a P7-M33 (mejores prácticas de gestión y asistencia técnica), P8-M34 a P8-M42 (ciudadanía activa y participación) o P11-M57 (instancias metropolitanas para el empleo) muestra que esa conexión no se consolidó en un sistema estable de co-responsabilidad y evaluación conjunta entre AMB y municipios. En la práctica, estos hechos avanzaron más como agendas sectoriales (seguridad, empleo) que como plataformas integrales para fortalecer la cultura de planeación y la gobernanza metropolitana.

En síntesis, el principal hallazgo en relación con los hechos metropolitanos y el Componente 1 no radica solo en el nivel de cumplimiento de los indicadores de planeación, gobernanza y cultura, sino en la **correspondencia limitada** entre la evolución de los hechos y las prioridades estratégicas del propio PIDM. Aunque varios acuerdos tienen conexiones evidentes con el componente —por exigir coordinación intermunicipal, apoyarse en el observatorio, incidir en los POT o crear comités metropolitanos—, pocos fueron concebidos explícitamente como instrumentos para materializar las metas de L1, L2 y L3 (planeación y gestión metropolitana, gobernanza y transparencia, cultura e identidad). La trayectoria normativa sugiere que los hechos metropolitanos han evolucionado principalmente como respuestas sectoriales a problemas concretos (movilidad, residuos, seguridad, transporte informal, servicios de empleo), mientras que la agenda de planeación y cultura metropolitana se canalizó más a través de instrumentos de gestión interna (planes, comités, observatorio, campañas) que a través de nuevas declaratorias. Esto ha contribuido a que dimensiones clave del Componente 1 —como la identidad metropolitana, el fortalecimiento del observatorio, el gobierno digital, la participación y la cultura de legalidad— mantengan una presencia débil en el núcleo duro de los hechos metropolitanos.

Desde esta perspectiva, el desafío para el próximo ciclo de planeación consiste en reforzar la coherencia entre la planificación estratégica del PIDM y la gestión institucional de los hechos metropolitanos en materia de planeación, gobernanza y cultura. La declaratoria de un hecho metropolitano debería trascender la regulación sectorial y convertirse en un instrumento explícito de implementación de las metas del Componente 1, incorporando desde su formulación: (i) las responsabilidades de cada municipio y de las entidades asociadas; (ii) los mecanismos de seguimiento y evaluación a través del Observatorio Metropolitano; (iii) los dispositivos de participación y comunicación ciudadana; y (iv) las obligaciones de armonización con los planes y POT. Solo así será posible que los hechos metropolitanos dejen de ser desarrollos sectoriales relativamente autónomos y pasen a funcionar como piezas articuladas de una gobernanza metropolitana basada en planeación de largo plazo, información compartida y una cultura ciudadana que reconozca al AMB como escala legítima de decisión pública.

Tabla 10. Relación entre los hechos metropolitanos desarrollados durante la vigencia del PIDM y el Componente 1. Planeación, Gobernanza y Cultura Metropolitana

Hecho Metropolitano (Acuerdo y año)	Relación con el Componente 1	Observación crítica desde la evaluación
Adopción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano – DIME Tu Plan 2016–2026 (Acuerdo Metropolitano 033 de 2015)	Directa	Este acuerdo constituye el único instrumento que incorpora explícitamente la Planeación, Gobernanza y Cultura Metropolitana como hecho metropolitano estratégico, al declarar la gestión institucional asociada al Componente 1 como hecho metropolitano y exigir su articulación con los planes y POT municipales. Sin embargo, durante su implementación no se desarrollaron hechos metropolitanos complementarios que operacionalizaran de manera específica las metas de las líneas L1, L2 y L3 (planeación metropolitana, gobernanza y

		cultura ciudadana). En la práctica, el reconocimiento jurídico del componente no estuvo acompañado por instrumentos normativos adicionales que lo desarrollaran como hecho metropolitano autónomo, generando una brecha entre la planificación estratégica y la gestión metropolitana.
Ordenamiento Físico-Territorial Metropolitano (Acuerdo Metropolitano 008 de 2000 y Acuerdo Metropolitano 013 de 2011)	Directa	Estos acuerdos consolidan el marco normativo y de coordinación supramunicipal del PIDM al definir estructura territorial, determinantes ambientales, suelos de expansión, sistema vial primario y criterios obligatorios para los POT municipales, configurando así la base institucional para la planeación y gobernanza metropolitanas. No obstante, la evaluación del Componente 1 mostró que la articulación efectiva con los POT y con las decisiones municipales en materia de vivienda, expansión urbana y uso del suelo fue desigual, y que la capacidad del AMB para sostener una gobernanza intermunicipal robusta en estos temas se vio limitada por resistencias políticas y por la falta de mecanismos sistemáticos de seguimiento compartido. En consecuencia, el hecho metropolitano de ordenamiento físico creó las condiciones normativas para la planeación, pero no se acompañó de instrumentos suficientemente claros para asegurar su implementación coordinada en el día a día institucional.
Troncal Metropolitana Norte-Sur (Acuerdo Metropolitano 007 de 2008 y Acuerdo Metropolitano 011 de 2008)	Indirecta	Estos acuerdos fortalecen la conectividad estructural y la movilidad entre los centros urbanos metropolitanos, integrando corredores viales primarios y habilitando espacios para el SITM, con base en el Componente Físico-Territorial del PIDM. Desde la perspectiva del Componente 1, representan instrumentos de coordinación supramunicipal que exigen armonización de infraestructura, regulación de tránsito y articulación con el Plan Maestro de Movilidad. Sin embargo, la evaluación evidenció que, en la práctica, la capacidad del AMB para sostener esa gobernanza fue limitada: decisiones posteriores de otros niveles de gobierno y de algunos municipios afectaron el modelo de movilidad previsto, mientras que los indicadores de cultura ciudadana y formalidad en el transporte (P10-M50 a P10-M52) mostraron rezagos significativos. El hecho metropolitano consolidó un modelo de integración centrado en la conurbación urbana, sin considerar de manera explícita las metas de gobernanza, cultura y participación del Componente 1.
Control a la informalidad en el transporte de pasajeros (Acuerdo Metropolitano 016 de 2013 y sus modificaciones AM 021 y 023 de 2013)	Indirecta	Este hecho metropolitano busca ordenar el sistema de transporte frente a prácticas informales como el mototaxismo, mediante la coordinación de autoridades de tránsito, medidas regulatorias y campañas de socialización. Se conecta con el Componente 1 al requerir gobernanza intermunicipal, articulación de políticas de movilidad y mecanismos de seguimiento. No obstante, la evaluación del Componente 1 mostró que la dimensión de cultura ciudadana y formalidad no se consolidó como eje transversal del hecho: las medidas se centraron en regulación y control, sin un acompañamiento sostenido de pedagogía metropolitana, participación ciudadana y observatorio que hubiera permitido fortalecer la apropiación social del modelo de movilidad. En consecuencia, el hecho avanzó más como instrumento de regulación operativa que como plataforma integral de gobernanza y cultura metropolitana.
Implementación de la bicicleta como medio de transporte (Acuerdo Metropolitano 010 de 2018)	Indirecta	Este acuerdo declara como hecho metropolitano la estrategia de la bicicleta, la define como componente estructurador del Sistema de Movilidad Metropolitano, obliga a su incorporación en los POT y dispone que el Observatorio Metropolitano incluya indicadores multidimensionales para medir avances. Desde la óptica del Componente 1, representa un instrumento de gobernanza por evidencia y de coordinación intermunicipal, al exigir armonización normativa y

		seguimiento vía observatorio. Sin embargo, la evaluación del Componente 1 constató que el Observatorio Metropolitano perdió capacidad operativa y de difusión en la segunda mitad del periodo, limitando su rol como soporte técnico de este hecho. Así, el potencial del acuerdo para fortalecer la gobernanza basada en datos y la cultura de movilidad sostenible no se aprovechó plenamente, en un contexto donde la dimensión pedagógica y de apropiación ciudadana de la bicicleta permaneció débil.
Gestión Integral de Residuos Sólidos (Acuerdo Metropolitano 012 de 2013, 018 de 2013, 019 de 2014, 001 de 2019 y modificación de 2021)	Indirecta	Estos acuerdos declaran como un hecho metropolitano la disposición final controlada de residuos ordinarios, crean o ajustan el Comité Metropolitano de Planeación y Gestión Integral de Residuos, fijan sanciones, promueven la inclusión de recicladores y fomentan la cultura de separación en la fuente. Se conectan con el Componente 1 al establecer mecanismos de coordinación intermunicipal y al apoyarse en información técnica para orientar decisiones. No obstante, la evaluación del Componente 1 mostró que la capacidad del Observatorio Metropolitano para consolidar y difundir información sistemática sobre residuos, así como para alimentar procesos de participación y pedagogía ciudadana, se debilitó significativamente en la segunda mitad del periodo. En consecuencia, la gobernanza de este hecho metropolitano se apoyó más en la regulación formal que en la articulación sostenida con los instrumentos de gobierno abierto y cultura metropolitana que el propio PIDM había concebido como parte del “cerebro técnico” del área.
Servicio Público de Empleo (Acuerdo Metropolitano 015 de 2015)	Indirecta	Este acuerdo declara como hecho metropolitano económico y social la prestación del SPE en el AMB, define una ruta de coordinación donde el AMB articula políticas, programas y proyectos con base en reportes del Observatorio Metropolitano y la UAESPE, y fija políticas para integrar la oferta institucional, mejorar empleabilidad y ampliar cobertura con enfoque territorial y poblacional. Se conecta con el Componente 1 al crear un esquema de coordinación metropolitana basado en el Observatorio y en articulación interinstitucional, y al asignar roles AMB–municipios. Sin embargo, el seguimiento a indicadores como P11-M57 (instancias metropolitanas para el empleo) y P7-M30 a P7-M33 (mejores prácticas de gestión y asistencia técnica) muestra que esa conexión no se consolidó en un sistema estable de co-responsabilidad y evaluación conjunta entre AMB y municipios. En la práctica, este hecho avanzó más como agenda sectorial de empleo que como plataforma integral para fortalecer la cultura de planeación y la gobernanza metropolitana.
Seguridad y convivencia ciudadana en el Área Metropolitana de Bucaramanga (Acuerdo Metropolitano 002 de 2022)	Indirecta	Este acuerdo declara como hecho metropolitano la seguridad y la convivencia, al ser un fenómeno con impactos económicos, sociales, culturales, territoriales, políticos y administrativos en los cuatro municipios, y requiere un proceso colectivo de gestión prospectiva territorial que compromete a sectores gubernamentales, empresariales, sociales, académicos y a la ciudadanía. Se conecta con el Componente 1 al crear una Mesa de Trabajo Metropolitana como mecanismo institucional de coordinación intermunicipal (gobernanza supramunicipal, articulación y seguimiento), y al enfatizar la caracterización como insumo de planificación basada en evidencia. No obstante, la evaluación del Componente 1 no encontró evidencia de que este hecho se hubiera traducido en un programa continuo de fortalecimiento de la gobernanza metropolitana en seguridad, con indicadores compartidos, sistemas de información integrados y mecanismos estables de rendición de cuentas. El hecho avanzó principalmente como agenda sectorial de seguridad, sin consolidarse

		como instrumento explícito de implementación de las metas de L1, L2 y L3.
Depuración normativa de acuerdos metropolitanos (Acuerdo Metropolitano 002 de 2023)	Directa	Este acuerdo da aplicación a la Ley 2085 de 2021 en el sentido de depurar normativamente algunos acuerdos metropolitanos expedidos por el AMB, en atención a que resultan inadecuados a la luz de la realidad social, económica, cultural e histórica, contravienen el régimen constitucional actual, han sido cubiertos por normas que regulan integralmente la materia específica, han cumplido su objeto, han perdido vigencia o fueron expedidos en estados de excepción. Desde la perspectiva del Componente 1, este ejercicio constituye un acto de gobernanza y planeación institucional, al reconocer la necesidad de ordenar el acervo de hechos para evitar contradicciones y superposiciones. Sin embargo, la evaluación del Componente 1 indica que este proceso de depuración no se tradujo todavía en una agenda proactiva para alinear los hechos vigentes con las metas del PIDM, en particular con aquellas asociadas a cultura ciudadana, identidad metropolitana, transparencia, gobierno digital y fortalecimiento institucional. En otras palabras, se avanzó en “limpiar” el pasado normativo, pero aún falta consolidar un mecanismo que garantice que los nuevos hechos se formulen desde el inicio como instrumentos de ejecución de las líneas y programas del Componente 1.
Otros hechos metropolitanos (Zona Franca AM 003 de 2009, Centro de Convenciones Neomundo AM 006 de 2016, servicios públicos metropolitanos, medio ambiente y parques metropolitanos, entre otros)	Indirecta	Estos hechos se orientan principalmente a la productividad económica, la infraestructura de servicios y conectividad, y la sostenibilidad ambiental, con conexiones secundarias con el Componente 1 en la medida en que requieren coordinación intermunicipal y se apoyan en instrumentos de planeación. No obstante, la evaluación del Componente 1 no encontró evidencia de que hubieran sido concebidos explícitamente como instrumentos para materializar las metas de planeación, gobernanza y cultura metropolitana. En la práctica, operaron como agendas sectoriales relativamente autónomas, sin una trazabilidad clara con los programas e indicadores del PIDM.

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos Metropolitanos y en los resultados de la evaluación del Componente 1 del PIDM 2016–2026.

La revisión de los hechos metropolitanos permite identificar una situación estructural que trasciende el cumplimiento de las metas del Componente 1. Si bien existen hechos metropolitanos cuya naturaleza guarda relación con la planeación, la gobernanza y la cultura metropolitana - ordenamiento físico-territorial, movilidad, residuos, seguridad, servicio de empleo -, ninguno fue formulado con el propósito explícito de contribuir al cumplimiento de las metas de las líneas L1, L2 y L3. Esto evidencia una ruptura entre la lógica de la planeación y la lógica de la gestión metropolitana, pues los hechos metropolitanos evolucionaron como instrumentos sectoriales relativamente autónomos, sin mantener una trazabilidad clara con los programas e indicadores del PIDM. En consecuencia, aspectos estratégicos como la identidad metropolitana, el fortalecimiento del observatorio, el gobierno digital, la participación ciudadana y la cultura de legalidad no lograron posicionarse como prioridades de la agenda metropolitana, pese a haber sido reconocidos formalmente como parte del componente de Planeación, Gobernanza y Cultura Metropolitana. Esta falta de articulación constituye uno de los principales desafíos para el próximo ciclo de planificación, en el cual los nuevos hechos metropolitanos deberán responder de manera explícita a las metas del

PIDM y convertirse en verdaderos instrumentos de implementación de la política pública metropolitana.

8 Conclusiones

El análisis del Componente 1 del PIDM “DIME tu Plan” 2016–2026 permitió establecer que, durante la década evaluada, el Área Metropolitana de Bucaramanga consolidó capacidades importantes en materia de planeación estratégica, formulación normativa y articulación institucional de alto nivel, pero presentó resultados más limitados en la traducción de esas capacidades hacia procesos sostenidos de coordinación intermunicipal, apropiación ciudadana e instalación de una cultura metropolitana estable en el territorio. En términos generales, la evaluación evidencia que el componente cumplió una función estructurante dentro del plan, en tanto creó marcos de referencia, hechos metropolitanos, instrumentos técnicos y espacios de articulación que sirvieron de soporte para otros componentes del PIDM; sin embargo, también pone de relieve que dichos avances no siempre lograron convertirse en prácticas institucionales homogéneas ni en transformaciones culturales verificables en la escala municipal y ciudadana.

Desde la perspectiva de la planeación, el principal hallazgo consiste en que el AMB sí logró posicionarse como autoridad metropolitana con capacidad para formular, revisar y adoptar instrumentos de ordenamiento, lineamientos de superior jerarquía y agendas sectoriales de alcance regional. La declaratoria de hechos metropolitanos, la actualización del PEMOT, la consolidación de expedientes técnicos y la articulación de iniciativas estratégicas en materia de movilidad, desarrollo económico y ordenamiento del territorio muestran una institucionalidad técnicamente activa, capaz de producir directrices metropolitanas con respaldo normativo y con proyección regional. Este resultado confirma que el componente cumplió, al menos parcialmente, su propósito de dotar al AMB de una base de planeación robusta, coherente con la visión de prosperidad urbana que orientó el PIDM.

No obstante, esta fortaleza en la formulación y en la producción de instrumentos estratégicos coexistió con una implementación territorial fragmentada. La evaluación permitió constatar que varios de los marcos metropolitanos adoptados por el AMB encontraron límites significativos al momento de descender a los instrumentos municipales de ordenamiento y a las decisiones concretas de gestión del suelo. La persistencia de un POT transitorio en Floridablanca, la vigencia del PBOT de 2003 en Piedecuesta y la discontinuidad de algunos procesos de concertación con el AMB muestran que la planeación metropolitana avanzó con mayor solidez en el nivel central que en la armonización efectiva de las reglas locales del territorio. En consecuencia, el componente deja como saldo una planeación técnicamente sólida, pero todavía condicionada por la heterogeneidad normativa y política de los municipios que integran el área metropolitana.

En materia de gobernanza, los resultados indican que el AMB logró consolidar mecanismos eficaces de articulación con actores institucionales y sectoriales cuando las agendas en juego involucraban proyectos estratégicos, recursos de cofinanciación o decisiones de alto impacto regional. La evidencia analizada en torno a programas como la promoción de la inversión conjunta metropolitana y la formalización del empleo muestra que la entidad fue capaz de coordinar esfuerzos con municipios, academia, gremios y entidades del orden nacional, especialmente cuando se trató de estructurar proyectos, viabilizar recursos del Sistema General de Regalías o instalar mesas técnicas de coordinación. Esto permite concluir que la gobernanza metropolitana del periodo fue relativamente

efectiva en la escala político-técnica superior, es decir, en los escenarios donde convergen decisiones de planeación, financiación e interlocución interinstitucional.

Sin embargo, esa capacidad de articulación no se reprodujo con la misma intensidad en los niveles intermedios y de base. La evaluación de programas vinculados a la participación ciudadana, la transparencia, el gobierno digital y la identidad metropolitana muestra que la coordinación entre el AMB y los municipios fue desigual, intermitente y, en varios casos, insuficiente para producir resultados verificables. La ausencia de soportes homogéneos sobre cofinanciación, capacitación de funcionarios, implementación de estrategias de gobierno digital o socialización comunitaria evidencia que la gobernanza metropolitana no logró consolidarse como una práctica regular de intercambio de información, corresponsabilidad administrativa y seguimiento compartido entre las administraciones locales. Esto sugiere que el AMB avanzó más en la creación de arreglos de coordinación para proyectos específicos que en la institucionalización de un sistema metropolitano estable de gobernanza cotidiana.

Una conclusión central del proceso evaluativo es que la cultura metropolitana, entendida como reconocimiento ciudadano de una dinámica territorial común y como apropiación social de los hechos metropolitanos, fue uno de los frentes con mayores rezagos. Aunque el PIDM asignó a esta dimensión un lugar central a través de la Línea 3 y, especialmente, del Programa 12, la mayor parte de los indicadores analizados en esta materia muestran incumplimientos o avances parciales. Los resultados de P12-M62 en sus tres dimensiones —colegios, Juntas de Acción Comunal y concejos municipales—, así como los de P12-M65, demuestran que no se estructuraron ni sostuvieron programas pedagógicos, comunitarios y virtuales capaces de llevar la identidad metropolitana a los espacios donde esa cultura debía consolidarse: la escuela, la organización barrial, la deliberación política local y la formación ciudadana masiva.

En este punto, los hallazgos son consistentes con la evidencia externa proveniente de las encuestas de percepción ciudadana. La persistencia de altos niveles de desconocimiento sobre el AMB y sus funciones indica que los esfuerzos realizados no alcanzaron la escala ni la continuidad necesarias para traducirse en apropiación ciudadana efectiva. Esto no significa ausencia total de gestión. Por el contrario, la entidad desarrolló campañas, jornadas, piezas de comunicación y algunas estrategias de socialización temática, como se observa en programas asociados a cultura ciudadana, seguridad y convivencia. No obstante, dichos esfuerzos se concentraron en actividades puntuales, de carácter más coyuntural que estructural, y no lograron configurar un sistema pedagógico y comunicativo permanente que fortaleciera de manera sostenida la identidad metropolitana.

En ese sentido, el análisis del Programa 12 resulta especialmente ilustrativo para comprender los límites del componente. Este programa se propuso consolidar la marca y la identidad metropolitana mediante una combinación ambiciosa de talleres, cátedras, estudios, medios de divulgación, cursos virtuales y plataformas digitales. Sin embargo, la evaluación muestra que sus resultados fueron profundamente asimétricos: mientras algunos indicadores vinculados a plataformas institucionales y a socialización de estudios alcanzaron niveles de cumplimiento total o parcial, la mayor parte de las metas orientadas a modificar prácticas culturales y educativas de base no lograron ejecutarse o no contaron con soportes suficientes para demostrar su implementación. El hallazgo principal es, por tanto, que la identidad metropolitana se trabajó más como discurso institucional y estrategia comunicativa que como política pública territorialmente implantada.

Otro hallazgo de fondo del Componente 1 es la brecha entre la capacidad técnica interna del AMB para producir información y la debilidad de sus mecanismos de apertura, circulación y uso público de esa información. La evaluación del programa de fortalecimiento del observatorio metropolitano y de los indicadores asociados a tecnologías para la participación y plataformas digitales permitió

identificar una paradoja: el AMB desarrolló y conservó capacidades relevantes para producir capas geográficas, diagnósticos, estudios y soportes técnicos, pero no sostuvo de forma estable las interfaces digitales e interactivas que debían permitir a ciudadanía y municipios apropiarse de esa información en tiempo real. El apagón del Observatorio Metropolitano antes de 2023 constituye, en este sentido, uno de los hallazgos más significativos del componente, porque afectó simultáneamente la planeación, la transparencia, la participación y la cultura metropolitana.

En consecuencia, el balance del gobierno digital dentro del componente es mixto. Por una parte, se verifican avances en la existencia de portales institucionales, repositorios normativos y canales oficiales de difusión, lo que permite reconocer logros puntuales como el cumplimiento del indicador P12-M66 bajo la interpretación literal corregida de su meta. Por otra, el componente no logró consolidar un ecosistema metropolitano de datos abiertos, tecnologías para el empoderamiento y plataformas interactivas de participación, que era precisamente uno de los supuestos de varios programas de la Línea 2 y de la Línea 3. Así, la dimensión digital del componente avanzó más en transparencia básica y difusión institucional que en gobierno abierto interoperable y apropiación ciudadana del conocimiento metropolitano.

El análisis de los programas también permite concluir que el Componente 1 fue más exitoso en aquellos objetivos que dependían directamente de las competencias funcionales del AMB y menos exitoso en aquellos que exigían concurrencia efectiva, sostenida y reglada con otros actores. Allí donde la entidad debía formular acuerdos, instalar mesas técnicas, producir estudios, liderar campañas o mantener canales institucionales propios, los resultados tendieron a ser favorables o, al menos, parcialmente verificables. En cambio, cuando la meta requería transformar currículos escolares, movilizar masivamente a las JAC, comprometer a los concejos municipales, operar plataformas virtuales complejas o producir datos homogéneos desde varias alcaldías, los resultados fueron mucho más bajos o directamente no medibles. Esto indica que buena parte de las brechas del componente no derivan exclusivamente de fallas de ejecución, sino también de un desajuste entre la formulación de algunas metas y el alcance real de las capacidades institucionales disponibles.

Precisamente, una de las conclusiones más importantes de la evaluación se relaciona con la medibilidad de los indicadores. El análisis de la batería original de 2015 y de la reforma de 2023 evidencia que una parte significativa de las metas del Componente 1 fue formulada con niveles altos de ambición, pero con soportes débiles de línea base, con universos mal delimitados o con objetos de medición cuya trazabilidad dependía de capacidades inexistentes o de competencias que no estaban completamente bajo control del AMB. Metas como la cobertura del 80% en colegios, JAC o concejos, o la participación anual de 400 ciudadanos en cursos virtuales sobre identidad metropolitana, muestran esa dificultad. La reforma de 2023 intentó corregir parte de estas inconsistencias mediante supresión, fusión, mantenimiento y reformulación de metas, pero los efectos fueron heterogéneos: en algunos casos mejoró la precisión del seguimiento; en otros, alteró el objeto inicial del programa o redujo la exigencia sin resolver del todo el problema de fondo.

En términos de cultura de planeación institucional, esto permite concluir que el periodo 2016–2026 fue también un ciclo de aprendizaje. El AMB mostró disposición para revisar sus metas, ajustar su marco de seguimiento y reconocer límites de competencia o de viabilidad. No obstante, el proceso también dejó ver que parte de la formulación original del componente respondió a un horizonte normativo y aspiracional más amplio que las capacidades efectivas de implementación y de medición de la entidad y de los municipios. Por esa razón, la evaluación no solo informa sobre cumplimiento o incumplimiento, sino sobre la manera en que se concibió la planeación metropolitana durante la década: con gran capacidad de diseño estratégico, pero con debilidades en el aterrizaje operativo, la corresponsabilidad interinstitucional y la construcción de métricas plenamente verificables.

En conjunto, el Componente 1 deja al Área Metropolitana de Bucaramanga en una posición institucional intermedia pero estratégica. El AMB no parte de cero: cuenta con una base normativa robusta, con aprendizajes valiosos en articulación interinstitucional, con experiencia en producción de estudios y con algunas capacidades consolidadas en materia de coordinación metropolitana. Al mismo tiempo, la evaluación muestra con claridad que su principal reto no es ya producir nuevas declaraciones o nuevos documentos, sino consolidar condiciones para que la planeación metropolitana descienda efectivamente al territorio, la gobernanza se vuelva más simétrica y cooperativa entre municipios, y la cultura metropolitana deje de depender de campañas puntuales para convertirse en una práctica pedagógica, comunitaria e institucional sostenida.

Esa es, en rigor, la principal conclusión del proceso: durante la década evaluada, el Componente 1 logró construir el andamiaje conceptual, normativo e institucional de la metrópoli, pero no alcanzó todavía a consolidar, con la misma fuerza, las condiciones sociales, tecnológicas y políticas necesarias para que esa metrópoli fuera apropiada de manera estable por sus municipios, sus instituciones de base y su ciudadanía. Sobre ese punto de llegada —que es a la vez un punto de partida— se estructurarán las recomendaciones del siguiente capítulo.

9 Recomendaciones

Las recomendaciones para el Componente 1 se estructuran directamente a partir de los hallazgos identificados en la evaluación de la década 2016–2026. El propósito es traducir las tensiones observadas en el comportamiento de los indicadores en orientaciones concretas para la siguiente fase de planificación metropolitana, manteniendo como punto de partida los avances institucionales ya consolidados y reconociendo las limitaciones de competencias, capacidades y contexto que enfrentó el AMB y los municipios del área.

En primer lugar, la evaluación mostró que la planeación metropolitana alcanzó un nivel importante de sofisticación normativa y estratégica, pero que la implementación territorial de esos marcos fue desigual, especialmente en los municipios del sur del área metropolitana. Frente a este hallazgo, resulta necesario que el nuevo ciclo de planificación incorpore mecanismos explícitos para vincular el cumplimiento de metas del Componente 1 con el grado de armonización efectiva entre el PEMOT, los hechos metropolitanos y los POT y PBOT municipales. Ello implica que la formulación del próximo plan no se limite a describir el marco metropolitano como referencia general, sino que establezca metas e indicadores específicos sobre el estado de los instrumentos de ordenamiento locales (vigencia, actualizaciones, concertaciones formales con el AMB) y su nivel de coherencia con las directrices metropolitanas. De este modo, el AMB podría condicionar parte de su apoyo técnico y de su acompañamiento en proyectos estratégicos a la demostración documentada de esfuerzos de los municipios por ajustar sus normas territoriales a los hechos metropolitanos y a las determinantes de superior jerarquía, reduciendo la brecha entre el “papel metropolitano” y el “suelo municipal” identificada en la evaluación.

Un segundo bloque de hallazgos se relaciona con la gobernanza metropolitana. Durante el periodo evaluado se observó una articulación relativamente sólida en la cúspide institucional —entre AMB, alcaldes, DNP, gremios y academia—, particularmente en torno a proyectos cofinanciados y macroiniciativas de inversión, pero una gobernanza más débil cuando se trató de compartir información, articular datos o sostener prácticas conjuntas de transparencia y gestión cotidiana. En este campo, el nuevo plan debería avanzar hacia un modelo de corresponsabilidad más nítido, en el que las metas de gobernanza incorporen no solo los esfuerzos del AMB, sino también las obligaciones

de reporte, apertura de datos y coordinación administrativa de los municipios. Esto supone, por ejemplo, definir indicadores que midan la frecuencia, completitud y calidad de la información que las alcaldías remiten al AMB sobre finanzas, cofinanciación de proyectos, nóminas, riesgos de corrupción y desempeño institucional, utilizando como referencia instrumentos nacionales como FURAG y SECOP. Al mismo tiempo, se recomienda que el nuevo plan reconozca de manera positiva a los municipios que demuestren mejores prácticas en estas materias, ya sea a través de priorización en la asistencia técnica, mayor visibilidad en informes de gestión o acceso preferente a acompañamiento en formulación de proyectos, de modo que la transparencia y la coordinación de datos se conviertan en un incentivo y no solo en una carga administrativa.

Otra tensión central identificada en la evaluación fue la brecha entre la capacidad interna del AMB para producir información técnica y la debilidad de sus mecanismos de apertura, circulación y uso público de esa información, especialmente tras el apagón del Observatorio Metropolitano antes de 2023. Este hallazgo exige que el siguiente instrumento de planeación otorgue al observatorio un lugar estratégico, no accesorio, en el diseño del Componente 1. Más que considerar al observatorio como un proyecto sectorial aislado, el nuevo plan debería conceptualizarlo como la infraestructura básica de gobierno abierto del sistema metropolitano, con metas, presupuestos y responsabilidades claramente asignadas. Ello implica asegurar recursos para su actualización tecnológica, para la operación continua del Centro de Estudios Territoriales y para la integración de datos provenientes de múltiples fuentes (encuestas de percepción, indicadores ambientales, movilidad, regalías, desempeño institucional, entre otros). La formulación de indicadores asociados al observatorio debería distinguir entre canales de comunicación (sitios web, redes sociales) y verdaderas plataformas de datos abiertos y análisis interactivo, de forma que las metas de empoderamiento ciudadano y de participación informada se apoyen en herramientas que realmente permiten explorar, descargar y cruzar información metropolitana, y no solo en la difusión unidireccional de boletines o piezas gráficas.

En el eje de cultura y valores ciudadanos, la evaluación evidenció que los programas orientados a la identidad metropolitana, la ciudadanía activa y la cultura de la formalidad fueron los que presentaron mayores brechas entre el diseño y la ejecución. Los indicadores relacionados con cátedras escolares de identidad metropolitana, talleres a Juntas de Acción Comunal, sesiones formativas en concejos municipales y cursos y concursos virtuales sobre hechos metropolitanos concluyeron, en su mayoría, en incumplimiento, no solo por falta de gestión, sino también porque las metas fueron formuladas sin contar con acuerdos previos suficientes con sistemas educativos, organizaciones comunitarias y plataformas tecnológicas. En este contexto, se recomienda que el próximo plan reconfigure estas metas de manera escalonada, partiendo de la formalización de convenios y alianzas como condición previa a cualquier objetivo de cobertura masiva. Por ejemplo, antes de fijar porcentajes de colegios con cátedras o de JAC con talleres, se sugiere establecer metas sobre número de convenios con secretarías de educación, número de instituciones educativas piloto con contenidos metropolitanos incorporados en sus proyectos pedagógicos, número de acuerdos con organizaciones comunitarias y universidades para el diseño de módulos formativos. Una vez consolidados estos instrumentos, el plan podría definir metas de expansión progresiva por fases, evitando las expectativas de coberturas del 80% sin bases operativas sólidas.

En el mismo sentido, el Programa 12 ofrece una lección relevante sobre la relación entre diseño de indicadores y capacidades tecnológicas. La formulación original contempló cursos y concursos virtuales con metas de cientos de participantes anuales, pero el AMB no contaba con una plataforma educativa digital propia ni con una estructura consolidada de gobierno digital que soportara esta ambición. Para el siguiente ciclo, sería recomendable que las metas de educación y participación virtual se diseñen de manera articulada con la política de gobierno digital del territorio, y no de forma aislada. Esto supone vincular los objetivos de formación virtual en identidad metropolitana a la

existencia efectiva de un aula virtual, de sistemas de registro de usuarios, de mecanismos de certificación y de alianzas con instituciones que ya tienen experiencia consolidada en educación en línea, como universidades y entidades de formación pública. Solo sobre esta base resultaría pertinente volver a proponer metas de participación masiva en cursos o concursos virtuales; de lo contrario, se correría el riesgo de reproducir indicadores estructuralmente incumplibles.

Otro conjunto de hallazgos remite a la distancia entre las acciones comunicacionales y los cambios de comportamiento que buscaban medir algunos indicadores. La evaluación mostró que el AMB desplegó campañas y estrategias de comunicación en temas como seguridad, género, movilidad y cultura ciudadana, pero los indicadores destinados a captar cambios en la participación activa, en el uso de servicios formales o en la apropiación de la identidad metropolitana no registraron avances proporcionales. Esta tensión sugiere que el nuevo plan debería evitar utilizar los mismos indicadores para medir, simultáneamente, esfuerzos y resultados. Una alternativa técnica consistiría en separar con mayor rigor los indicadores de producto (número de campañas, talleres, piezas producidas) de los indicadores de resultado (variaciones en percepciones, en comportamientos o en niveles de conocimiento), vinculando estos últimos a fuentes externas como las encuestas de percepción ciudadana o las estadísticas sectoriales. De esta manera, la evaluación futura podría establecer con mayor claridad en qué medida las acciones de comunicación del AMB contribuyen efectivamente a modificar patrones de comportamiento, y no solo a cumplir metas de ejecución interna.

En términos de gobernanza democrática y participación, la evaluación subrayó la debilidad de los vínculos entre el AMB y las corporaciones políticas y comunitarias de base, en particular los concejos municipales y las Juntas de Acción Comunal. La ausencia de sesiones formales sobre identidad metropolitana en concejos, la falta de ciclos estructurados de talleres en JAC y el carácter esporádico de algunas socializaciones evidencian que el componente no estuvo acompañado de una estrategia robusta y sostenida de trabajo con estos actores. Frente a este hallazgo, el próximo plan debería incorporar metas que reconozcan estos espacios no solo como “receptores” de información, sino como co-gestores de la gobernanza metropolitana. Ello podría traducirse en la definición de metas sobre agendas anuales de trabajo conjunto entre el AMB y los concejos (por ejemplo, número de sesiones temáticas sobre hechos metropolitanos, seguimiento a cumplimiento de determinantes metropolitanos en acuerdos municipales) y sobre instancias de coordinación estables con redes de JAC, en las que se construyan capacidades para leer y utilizar los instrumentos metropolitanos en el control social del territorio.

Finalmente, la evaluación evidenció que los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades institucionales, si bien significativos en términos de número de jornadas y alianzas con entidades formadoras, no siempre se tradujeron en mejoras verificables del desempeño integral de los municipios. Para el siguiente ciclo, se recomienda que la formación de servidores públicos se planifique y se evalúe de manera más directamente vinculada a los requerimientos del nuevo plan y a los sistemas nacionales de medición del desempeño. Esto implica diseñar rutas formativas específicas para funcionarios de planeación, hacienda, TIC, participación y concejos, con contenidos focalizados en gestión metropolitana, y articular los indicadores de capacitación con metas sobre mejoría en índices como FURAG, desempeño municipal o cumplimiento de metas del plan en cada municipio. De este modo, la formación dejaría de ser un fin en sí misma y se convertiría en un medio claramente conectado a la mejora de la gobernanza y de la gestión pública metropolitana.

En síntesis, las recomendaciones derivadas del análisis del Componente 1 convergen en una misma dirección: aprovechar la base normativa, técnica y de articulación que el AMB logró construir durante la década 2016–2026, pero reorientar el diseño del siguiente instrumento de planificación hacia metas más estrechamente ligadas a líneas base verificadas, a competencias formales, a acuerdos operativos y a infraestructuras tecnológicas y pedagógicas realmente existentes o financiables. Esto supone

reconocer que el desafío central ya no consiste en multiplicar declaraciones o indicadores de alto alcance simbólico, sino en asegurar que la planeación, la gobernanza y la cultura metropolitana se expresen en prácticas concretas, medibles y compartidas por municipios, instituciones de base y ciudadanía, de manera que el próximo plan pueda avanzar, de forma gradual pero firme, en cerrar las brechas que la evaluación ha puesto de manifiesto.

10 Referencias

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2015, 17 de diciembre). *Acuerdo Metropolitano No. 033 de 2015*, por el cual adopta el Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga - "Dime tu plan 2016-2026". https://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Jurdica/Acuerdos/acuerdo_n_033_diciembre_17_2015.pdf

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2023, 29 de junio). *Acuerdo Metropolitano No 005 de 2023*, por medio del cual se adopta la revisión y actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico de mediano plazo como instrumento de planeación y ejecución de programas y proyectos de inversión para el desarrollo metropolitano. <https://www.amb.gov.co/download/35262/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.

Creswell & Plano Clark 2017. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*.

Denzin 1978. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Bogotá: DNP.

Hernández Sampieri et al. 2014. *Metodología de la investigación*.

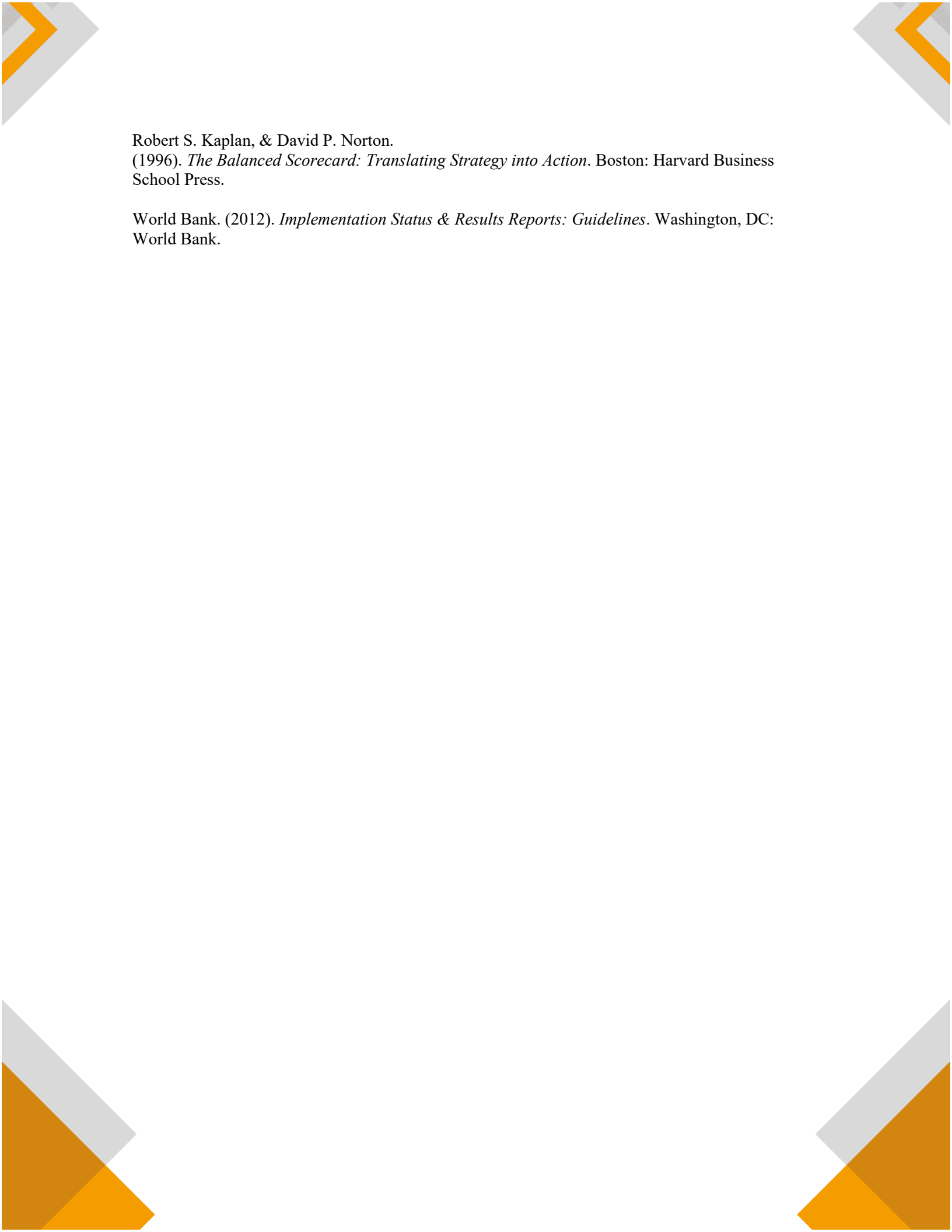
Klaus Krippendorff. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks: Sage.

Ley 1625 de 2013. (2013, 29 de abril). *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas*. Diario Oficial No. 48.776. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>

Norman K. Denzin. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). *Results-Based Management in Development Co-operation*. Paris: OECD Publishing.

Roberto Hernández Sampieri, Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México: McGraw-Hill.



Robert S. Kaplan, & David P. Norton.

(1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.

World Bank. (2012). *Implementation Status & Results Reports: Guidelines*. Washington, DC: World Bank.



Universidad Autónoma de Bucaramanga
Nit. 890.200.499 - 9
Avenida 42 No. 48 - 11
Bucaramanga, Colombia