Componente general

del POT Moderno

DNP Departamento Nacional de Planeación

PROGRAMA POT MODERNOS

NYU Marron Institute of Urban Management

RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

DNP Departamento Nacional de Planeación

PROGRAMA POT MODERNOS

Luis Fernando Mejía Alzate
Director General del DNP

Santiago Matallana Méndez
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora Sectorial

Javier Ignacio Pérez Burgos
Director de Descentralización y Desarrollo Regional

Tatiana Escovar Fadul
Subdirectora de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Simón Mesa Acosta
Asesor de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional a cargo del Programa POT Moderno

NYU Marron Institute of Urban Management

Shlomo Angel
Director, NYU Urban Expansion Program
The Marron Institute of Urban Management and the Stern School of Business

Nicolás Galarza Sánchez
Research Scholar, NYU Urban Expansion Program

Jaime Vasconez
Latin American Lead, NYU Urban Expansion Program

María Mónica Salazar Tamayo
Urban Consultant, NYU Urban Expansion Program

RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

María Ignacia Fernández
Directora Ejecutiva

Ángela Penagos Concha
Directora Oficina RIMISP Colombia

KIT OT
KIT de Ordenamiento Territorial

Este manual fue elaborado por la Universidad de Nueva York en el marco del contrato 2162961 suscrito entre FONADE y la Universidad de New York y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP en el marco del contrato 2162574 suscrito entre FONADE y RIMISP.

ÍNDICE

Introducción....5
Parte I. CONTEXTUALIZACIÓN....6
1. El ordenamiento territorial....6
2. Objeto del ordenamiento territorial municipal o distrital....6
3. Principios del ordenamiento territorial de los municipios y distritos....7
4. El Plan de Ordenamiento Territorial - POT....9
5. La participación ciudadana en el ordenamiento territorial....10
6. POT Modernos: Innovaciones....12
Parte II. ASPECTOS PROCEDIMENTALES....16
1. Cadenas de valor en el OT municipal....16
Parte III. COMPONENTE GENERAL DEL POT....17
1. Documento Técnico de Soporte - DTS....18
1.1. Visión, objetivos y estrategias territoriales del largo plazo....19
1.1.1. Visión territorial....19
1.1.1. Objetivos....22
1.1.3. Estrategias....25
1.2. Contenido Estructural....26
1.2.1. Evaluación del contenido estructural en el POT Vigente....27
1.2.2. Alistamiento....30
Acciones para el alistamiento....31
1.2.3. Diagnóstico....32
Estructura biofísica....34
Estructura funcional y de servicios....45
Estructura socioeconómica y espacial....47
Gobernanza e Instituciones....51
1.2.4. Formulación....52
Estructura Biofísica....52
Estructura Funcional y de Servicios....57
Estructura Socioeconómica y espacial....63
Gobernanza e Instituciones....66
1.2.5. Implementación....66

1.2.6. Seguimiento 67
2. Proyecto de Acuerdo 67
3. Documento Resumen 69
4. Otros Documentos 70
4.1. Programa de Ejecución 70
4.2. Expediente municipal 72
4.3. Cartografía 74
4.4. Memoria Justificativa 76

Lista de abreviaturas

BIC	Bien de Interés Cultural
CAR	Corporación Autónoma Regional
CIDER	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CTP	Consejo Territorial de Planeación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTS	Documento Técnico de Soporte
EEP	Estructura Ecológica Principal
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
GIS	Sistema de Información Geográfico
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto geográfico Agustín Codazzi
ICANH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OT	Ordenamiento Territorial
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
NTC	Norma Técnica Colombiana
NYU	Universidad de Nueva York
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MOT	Modelo de ocupación territorial
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PEMP	Plan Especial de Manejo y Protección
PEMOT	Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POMCA	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMIUAC	Plan de Ordenamiento y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos
PNN	Parques Nacionales Naturales
PMGRD	Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UAU	Unidad de Actuación Urbanística
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UPR	Unidad de Planificación Rural

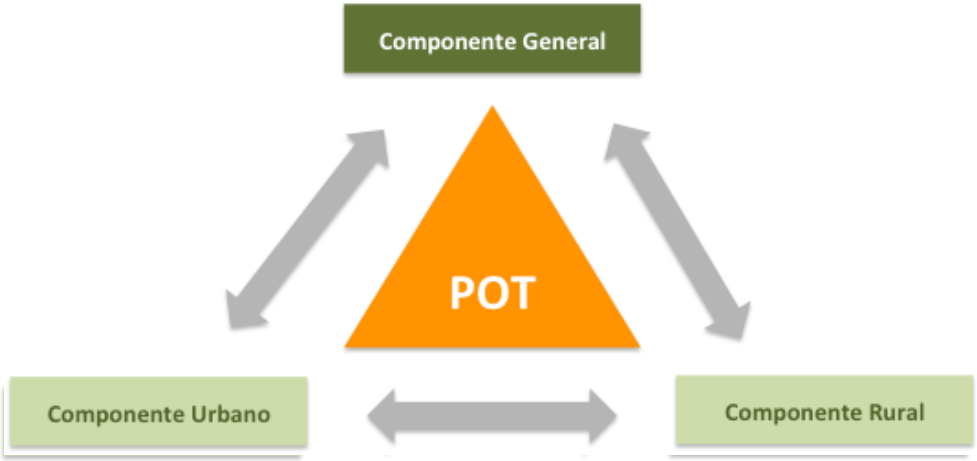
Introducción

El componente general del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, establece los lineamientos generales para el ordenamiento, regula aspectos asociados con la totalidad del territorio municipal o distrital, y establece su modelo de ocupación (estructuras urbana, rural y urbano-rural, y la visión regional). De acuerdo con la Ley 388 de 1997 (art. 11), está constituido por la ***visión***[1]***, objetivos y estrategias territoriales, y contenidos estructurales de largo plazo*** del POT, que podrá ser revisado, de manera ordinaria, luego de tres períodos de gobierno de los municipios y distritos, y que por lo tanto se convierte en eje estructurante y que aporta los contenidos esenciales de hacia a donde apunta el territorio en el tiempo de vigencia del mismo. En el desarrollo de este Componente, es fundamental tener en cuenta los lineamientos (políticas, objetivos y estrategias) del orden nacional, regional, departamental y metropolitano, que orientan procesos de planeación y ordenamiento territorial - OT, aunque por otra parte, tendrán carácter determinante de dichos procesos las decisiones que en ejercicio de su autonomía, adopten las autoridades municipales.

Esta introducción parte por considerar que en los POT de primera generación el énfasis de dichos contenidos mínimos estuvo más inclinado hacia el desarrollo de aspectos relacionados con el suelo urbano, y no propiamente balanceados con aspectos del suelo rural y de la visión regional[2]. Por lo anterior, la apuesta de los POT Modernos es propiciar estos balances y equilibrios, intra y supra municipales, en la forma de ordenar el territorio.

De igual forma, también se parte por considerar que la formulación de los tres componentes de los POT (general, urbano y rural), se dio de manera fragmentada y desarticulada, lo cual no garantizó que desde el componente general se definieran los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo, como también, la estructura urbano-rural y la visión supramunicipal o regional.

Ilustración 1. Interdependencia de los Componentes de un POT



Fuente: elaboración propia, 2016

[1] El Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.4.3), establece que además debe definirse la imagen objetivo futura e incluir la definición de la visión territorial urbano-regional.
[2] Esta afirmación se soporta en las conclusiones de estudios realizados a nivel nacional por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- MVCT y el Departamento Nacional de Planeación - DNP, en los cuales se analiza el desarrollo de los componentes, contenidos y alcances de los POT de primera generación.

Con el fin de fortalecer el componente general de los POT municipales y distritales, lo cual demanda una mirada pormenorizada de las necesidades y demandas de OT intra (urbano y rural) y supra municipal, y sus interdependencias, se desarrollan a continuación los contenidos mínimos que desde la Ley deben tenerse en cuenta para su formulación, y que están relacionados con: i) los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementan, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital y; ii) el contenido estructural.

Parte I. CONTEXTUALIZACIÓN

1. El ordenamiento territorial

Como punto de partida del proceso de ordenamiento, es importante entender que el territorio corresponde al espacio socialmente construido en el cual sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Corresponde, además, a un espacio geográfico, en algunos casos delimitado política y administrativamente, donde confluyen un conjunto de relaciones sociales, una historia común, una identidad y diversidad cultural y étnica, con instituciones y, estructuras ecológicas y productivas, determinadas (Schejtman & Berdegué, 2004).

A su vez, como ordenamiento territorial se puede entender el proceso político, técnico y administrativo orientado a la organización y planificación física del territorio en función de las características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales[3]. Estas acciones son concertadas, emprendidas por los municipios o distritos, áreas metropolitanas y departamentos, tienen como fin orientar el desarrollo sostenible del territorio y de todos sus habitantes, y regular la utilización, transformación y ocupación del suelo. En el caso de los POT municipales y distritales, la Ley señala además que el OT se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, y atendiendo condiciones de diversidad étnica y cultural. Este proceso debe ser participativo, gradual, flexible y con responsabilidad fiscal. Además, debe tener objetivos explícitos que propicien una visión regional, la seguridad jurídica en las relaciones con la tierra a través de acciones como la clasificación y calificación del suelo, los vínculos urbano - rurales, la gestión del riesgo de desastres (procesos de conocimiento y reducción del riesgo) y la protección y uso eficiente de los recursos naturales.

2. Objeto del ordenamiento territorial municipal o distrital

La Ley 388 de 1997 (art. 6) establece que el objeto principal del OT de los municipios y distritos es *"complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible"*. En tal

[3] La Ley 388 de 1997 (artículo 5°) define el ordenamiento del territorio municipal o distrital como aquel que *"comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales"*.

sentido, el OT aporta elementos para una planificación más integral, particularmente la posibilidad de identificar, delimitar, analizar y espacializar, acciones sobre el territorio que redunden en un mayor bienestar y seguridad de los asentamientos humanos localizados en el mismo y la sostenibilidad de los recursos naturales y el ambiente. Lo anterior es posible siempre y cuando: se definan estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; se diseñen y adopten instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las intervenciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital y; se definan programas y proyectos que concreten tales propósitos.

> *"El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras"*.

Los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, están definidos en los instrumentos de planificación correspondientes, como pueden ser los planes de desarrollo municipal o distrital, los planes sectoriales y los planes maestros. De tal forma, en la implementación de los POT debe asegurarse una comunicación de doble vía con estos instrumentos, particularmente con los planes de desarrollo. La misma Ley se refiere a la armonía con el plan de desarrollo (art. 21), y establece que en la definición de sus programas y proyectos se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.

3. Principios del ordenamiento territorial de los municipios y distritos[4]

A continuación, se precisa el significado y alcance de los principios que fundamentan el OT municipal y distrital en Colombia definidos en el art. 2 de la Ley 388 de 1997:

Función social y ecológica de la propiedad: el derecho de propiedad en Colombia no es ilimitado y absoluto, sino que por el contrario, según lo establecido en la Constitución de 1991(art. 58), el propietario debe ejercer su derecho conforme con las regulaciones del Estado, las cuales representan el interés general. Es así como los propietarios deben ejercer su derecho de acuerdo con la normativa definida en los POT. Para el suelo rural en específico, esto se traduce por ejemplo en que los propietarios deberán cumplir con las limitaciones para la parcelación o con los requisitos definidos en la ley para la autorización de usos comerciales e industriales en suelo suburbano. De manera similar, en el suelo urbano, los propietarios deben acatar las normas técnicas urbanísticas y de edificación que hayan sido establecidas por la autoridad municipal o distrital.

Por otro lado, la función ecológica de la propiedad significa que, cualquier limitación del Estado a la propiedad por razones ambientales es legítima, por lo que los particulares deben ejercer su derecho conforme con estas regulaciones.

Adicionalmente, la función social y ecológica de la propiedad sustenta la innovación del ordenamiento social de la propiedad rural – OSPR (concepto que se desarrolla posteriormente), el cual supone la facultad del Estado para "reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos

[4] Adicionalmente, el art. 3º de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, definió 17 principios rectores del OT, lo cuales también deben tenerse en cuenta en la formulación de los POT y de los demás instrumentos de un alcance superior creados por la misma Ley.

de la propiedad rural, así como para ejecutar la política de acceso a la tierra" (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Se reitera entonces, que conforme con el principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad, el Estado puede intervenir en la regulación del derecho de propiedad, que en el caso específico del OSPR supone organizar, dar claridad y facilitar el acceso a la propiedad rural.

Prevalencia del interés general sobre el particular: este principio define el Estado Social de Derecho en Colombia, por lo que es responsabilidad de las entidades territoriales garantizar que en las decisiones de ordenamiento y en la regulación de los usos del suelo prevalezca el interés general sobre los intereses particulares. Así las cosas, la regulación de los usos del suelo rural debe ser el resultado de estudios y diagnósticos técnicos que contribuyan en los propósitos de superar las inequidades entre las áreas urbanas y rurales, promover el desarrollo sostenible y garantizar la explotación razonable de recursos naturales, así como elevar la calidad de vida y los derechos de los habitantes rurales, entre otros. Este principio también debe guiar y prevalecer en los ejercicios de participación ciudadana, con el fin de que las comunidades contribuyan a la construcción de apuestas colectivas que promuevan el desarrollo territorial urbano y rural.

Distribución equitativa de cargas y beneficios: las decisiones de ordenamiento del territorio deben hacerse con el fin de asegurar que los propietarios y los ciudadanos en general, urbanos y rurales, participen de manera equitativa en las cargas y los beneficios que resulten de estas decisiones de las entidades públicas. Las autoridades responsables de los ejercicios de planificación deberán decidir estrategias para la distribución de los beneficios mediante la localización de sistemas de servicios públicos, equipamientos o espacios públicos que permitan reducir las inequidades territoriales y que garanticen la conexión de las áreas urbanas y rurales. También, deberán definir mecanismos de compensación en aquellos casos en los que, por ejemplo, los propietarios deban asumir cargas cuando una obra pública genere afectaciones evidentes y directas en sus predios. Así las cosas, los POT deben definir un marco normativo para la distribución de estos beneficios y cargas. Es importante destacar también que este principio es el sustento o justificación para la implementación de instrumentos de financiación como la participación en plusvalía o la contribución de valorización. La lógica que los sustenta es que las decisiones de las administraciones municipales o distritales generan un mayor valor en el precio del suelo que se traduce en un beneficio para los propietarios, los cuales deben a su vez retribuir al municipio mediante el pago de tributos.

Aunque la **función pública del urbanismo** no se incluyó en el listado de principios que fundamentan el ordenamiento del territorio según la Ley 388 de 1997, resulta pertinente hacer referencia a esta facultad de los gobiernos locales para adoptar decisiones con relación al OT y a la regulación de los usos del suelo. En ese sentido, en Colombia, el OT es responsabilidad de las autoridades públicas, en oposición a otros modelos de planeación en los que la asignación de los usos del suelo se hace a través de las dinámicas de mercado. El Estado entonces, a través de las autoridades locales, cumple con la función pública de ordenar el territorio. Según lo establecido en la Ley 388 de 1997 (art. 3), las intervenciones de las administraciones locales se deben orientar a los siguientes fines, aplicables tanto para el suelo urbano como para el rural:

- Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
- Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

- Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
- Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

4. El Plan de Ordenamiento Territorial - POT

El OT se materializa a través de los planes de ordenamiento territorial municipales y distritales. Los POT son el instrumento básico para explicitar el proceso y la propuesta de OT. En el POT se recogen los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que orientan y administran el desarrollo espacial del territorio y la utilización del suelo en los municipios y distritos. Además, debe ser la plataforma que permita identificar los programas y proyectos de impacto territorial metropolitano y departamental de largo plazo que conducen a un desarrollo territorial que revierta desigualdades y contribuya a una transformación social, económica y ambiental de los territorios. La definición y priorización de todo lo anterior debe responder a procesos y decisiones estratégicas, racionales y objetivas, que resulten del análisis de información confiable y de procesos técnicos rigurosos, y no exclusivamente de la visión particular o política de una administración municipal o distrital.

Para esta escala territorial (municipios y distritos) la Ley 388 de 1997 reconoció tres tipos de planes de ordenamiento (art. 9): Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial – EOT (población inferior a 30.000 habitantes); Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT(población entre 30.000 y 100.000 habitantes) y; Planes de Ordenamiento Territorial – POT (población superior a los 100.000 habitantes). Adicionalmente se enfatizó en que los problemas y potencialidades municipales no pueden resolverse en la escala municipal o distrital exclusivamente, sino que es necesario escalar a una visión supramunicipal, la cual en el actual marco jurídico colombiano y estrictamente en OT, también se refiere a los niveles departamental y metropolitano, a través de sus propios instrumentos de OT como los planes departamentales y metropolitanos[5], y también puede llegar a concretarse en escalas regionales y provinciales (DNP, 2016)[6].

La propuesta de OT que deben explicitar los POT debe abarcar cuatro escenarios clave: i) el del territorio municipal o distrital en su conjunto, que comprende la identificación de la estructura urbano-rural y el correspondiente modelo de ocupación territorial; ii) el de articulación de este territorio con su entorno supramunicipal o regional, a partir de la definición de relaciones funcionales, las ventajas comparativas y competitivas, y la articulación de los sistemas regionales; iii) el del territorio urbano, a partir de la definición de la estructura intraurbana y; iv) el del territorio rural, a partir de la definición de la estructura intra -rural[7]. En esos escenarios se deben incorporar dos dimensiones: i) la temporal, que es la transición de un escenario a otro a lo largo del tiempo y; ii) la dinámica, que son los flujos -personas, bienes, servicios- de un escenario a otro.

[5] La Ley 1625 de 2013 establece los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial – PEMOT y el Acuerdo 010 de 2016 los Planes de Ordenamiento Departamental – POD.
[6] Nota de Concepto – Anexo 1. Programa Nacional de Asistencia Técnica a Planes de Ordenamiento Territorial: Programa POT/POD Modernos. DNP, 2016.
[7] La Ley 388 de 1997 solo se refiere la estructura intra urbana, el Programa POT Modernos incorpora el concepto de intra-rural con el fin de brindarle igual relevancia al ordenamiento de las estructuras y los sistemas en el componente rural del POT.

Para concretar lo anterior, en la elaboración[8] de los POT se contemplan tres componentes, los cuales deben estar presentes en los diferentes documentos que acompañan su adopción: el general, que comprende los dos primeros escenarios planteados anteriormente; el urbano y el rural.

5. La participación ciudadana en el ordenamiento territorial

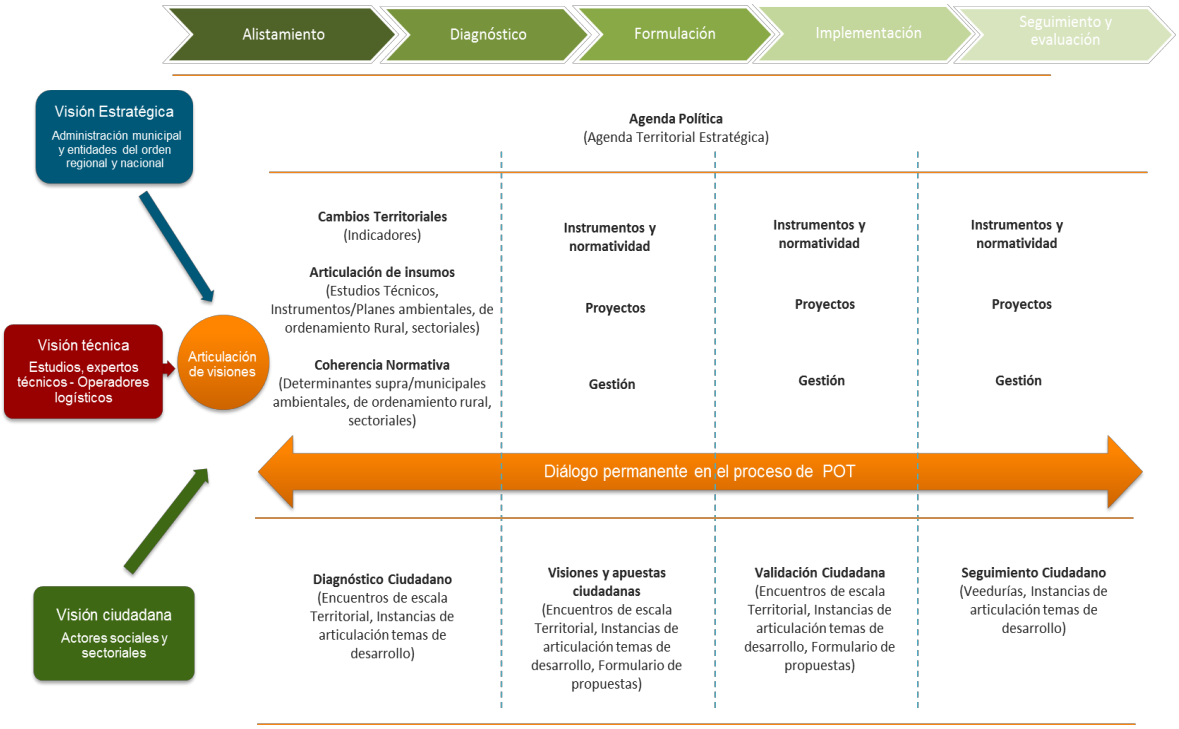
En el marco del Programa POT Modernos, la participación democrática se constituye en principio del OT en la medida que garantiza la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la intervención de los pobladores y sus organizaciones. Dicha concertación procura la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el OT. La participación propende por la objetividad de las decisiones adoptadas durante la formulación del POT, como también, la transparencia en la ejecución de sus políticas, programas y proyectos. La concertación y participación procuran garantizar que las decisiones de OT respondan de forma precisa a las necesidades y particularidades del territorio en cuestión, así como de los ciudadanos que lo habitan.

La participación debe ser un proceso de diálogo entre todos los actores interesados, y durante todas las fases de la elaboración del POT, que construya un conocimiento colectivo sobre el OT y que incida de manera profunda y activa en las decisiones que se toman en política pública. Sin embargo, esto solo es posible si dicho proceso de elaboración cuenta con un diseño participativo transversal, que así lo permita. De esta forma, la participación en el OT no se debe limitar a informar y/o consultar a los ciudadanos. Debe hacerlos partícipes en la toma de decisiones del diagnóstico, la formulación y la adopción, y en los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación del Plan.

La participación en el proceso del POT se orienta hacia un diálogo integrador, tanto de los ciudadanos urbanos como rurales, que se enriquece a partir de tres tipos de conocimientos, que son: i) el conocimiento y la perspectiva de la ciudadanía sobre su territorio (actores sociales y sectoriales); ii) el conocimiento estratégico de la administración municipal (Alcaldía, Concejo Municipal, actores políticos) y; iii) el conocimiento técnico, derivado de estudios técnicos del municipio. A partir de esta información, se puede realizar una construcción colectiva y una formulación sistémica del POT, cuya finalidad es lograr un producto robusto, completo e incluyente.

[8] Se utiliza este término con el fin de abarcar, dependiendo del caso, procesos de elaboración de POT nuevos o, de revisión y ajuste. No se utiliza el término “formulación” porque así se denomina una de las fases o etapas de estos procesos.

Ilustración 1. Proceso de diálogo para fomentar la participación democrática en el diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento a los POT



Fuente: RIMISP – CIDER 2016

Elementos a tener en cuenta en una estrategia de participación ciudadana para la elaboración e implementación del POT

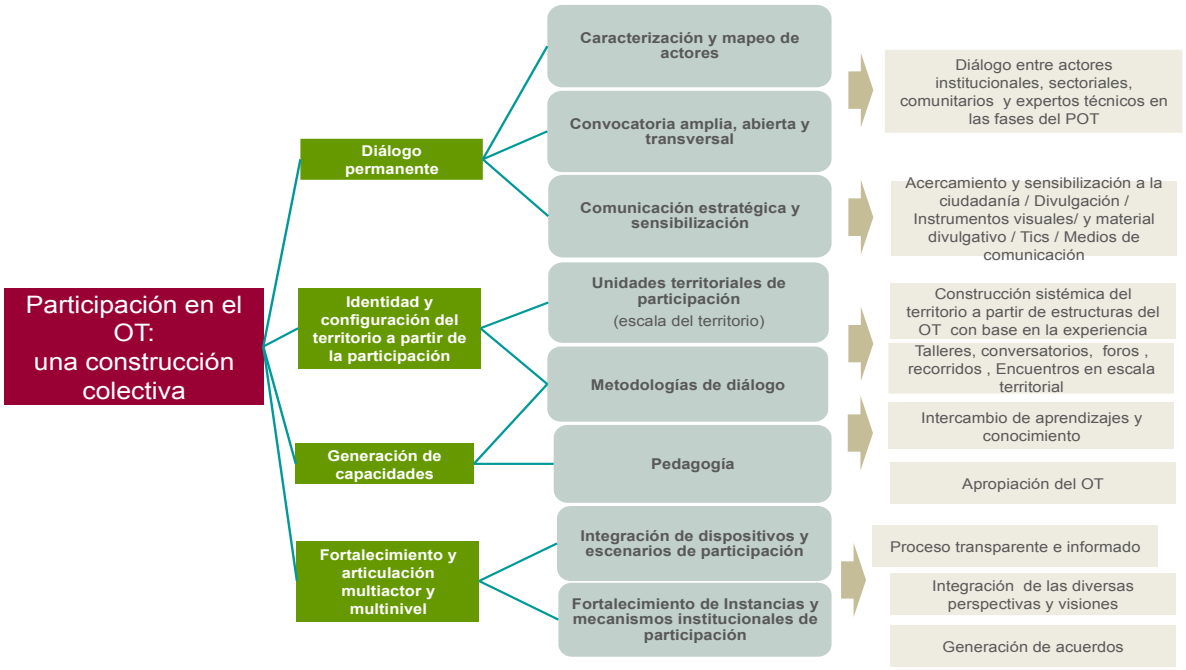
La participación ciudadana debe ser un proceso de diálogo entre todos los actores interesados, que construya un conocimiento colectivo sobre el OT y que incida de manera profunda y activa en las decisiones que se toman en política pública, especialmente en el tema que nos atañe en el presente documento. Sin embargo, esto solo es posible si la construcción de los POT cuenta con un diseño participativo transversal, es decir con toda la ciudadanía, que así lo permita. Debe tomarse en consideración la existencia de la denominada "escala de participación" según la cual, en orden ascendente, la ciudadanía, o la comunidad: i) reciba información; ii) pueda opinar; iii) sea escuchada; iv) incida en la toma de decisiones; v) efectúe aportes y contribuciones; vi) decida sobre la asignación de recursos; vii) intervenga en el seguimiento; viii) participe en la fiscalización y evaluación y; ix) conduzca los procesos y desarrolle su gestión.

También debe considerarse que, en lo fundamental, la participación ciudadana tiene tres vertientes: i) la vertiente territorial (participación en función del lugar de residencia, como en el caso de las organizaciones barriales, vecinales y otras); ii) la vertiente social (participación por la condición de joven, de mujer, de adulto mayor, de minoría étnica, de género, etc.) y; iii) la vertiente temática (participación por la condición de estudiante, de trabajador, de integrante de una asociación ambientalista, de una asociación de padres de familia, etc.). A cada una de esas vertientes de participación corresponde un tratamiento y una atención diferenciadas, que deben

preverse en las diferentes etapas o fases de la formulación de los POT: los temas y las formas de articulación con el ordenamiento territorial son, en cada caso, específicas.

Se debe señalar que existen diversos motivos y factores que afectan la capacidad de incidencia de la participación. Por ejemplo, una zonificación inadecuada no permite la participación activa de los ciudadanos; un mapeo de actores incompleto o sesgado no permite balancear el peso de los actores participantes; o una pedagogía deficiente no permite a los participantes contar con la misma información o hablar un lenguaje en común que facilite el diálogo y aumente los niveles de incidencia. Por este motivo, es necesario caracterizar el contexto de cada municipio, con el fin de diseñar un estrategia y metodología participativa que permita una construcción colectiva, incluyente e incidente en el OT.

Ilustración 2. Elementos a tener en cuenta en la estrategia de participación



Fuente: RIMISP – CIDER 2016

6. POT Modernos: Innovaciones

Además de alcanzar los estándares que estableció la Ley 388 de 1997 para la elaboración, adopción e implementación de los POT, y que como se mencionó anteriormente no fueron alcanzados en la primera generación de POT; el Programa POT Modernos plantea la incorporación de nueve (9) innovaciones con el fin de mejorar el contenido y alcance de dichos instrumentos. En línea con lo anterior, **por innovación se entiende la apuesta actual del Gobierno nacional de actualizar y volver más eficaz la forma de elaborar e implementar los POT, sobre la base de una mejor comprensión de las dinámicas sociales, económicas, ambientales e institucionales sobre el territorio, tanto en su ámbito urbano como rural, y**

la formulación de visiones, objetivos y estrategias de desarrollo territorial más acordes con el modelo de ocupación actual y futuro.

Las innovaciones han sido identificadas por las dos unidades de soporte técnico del Programa POT Modernos (RIMISP y NYU), en atención a los enfoques de análisis que, desde diversos puntos de vista y a diferentes escalas, permiten analizar e interpretar el territorio, sus características, su evolución en el tiempo y las dinámicas y flujos existentes. En lo fundamental, atendiendo a los señalamientos y las determinaciones del Programa, esos enfoques se centran en los dos ámbitos espaciales del ordenamiento territorial municipal y distrital: lo urbano y lo rural (en consecuencia, y para algunos municipios y distritos, el ámbito del suelo de expansión que articula los dos anteriores); y que aplican, dependiendo de cada caso, a los tres tipos de plan de ordenamiento municipal y distrital (POT – PBOT – EOT).

Las innovaciones planteadas por el Programa POT Modernos se desarrollan en documentos anexos al presente manual. A continuación se presenta una breve descripción de su definición y alcance:

I. Ambiente y Servicios Ambientales[9]

Esta innovación es transversal tanto al ámbito urbano como al rural. Reconoce, incorpora y consolida la Estructura Ecológica Principal - EEP de un territorio, entendida como el soporte vital de las actividades humanas y por tanto base para la definición del modelo de ordenamiento territorial. Así como temáticas más particulares relacionadas con los ámbitos de las ciudades, tales como: variabilidad climática y adaptación al cambio climático, la gestión de riesgos y de los servicios ambientales para las ciudades: drenaje, provisión de agua, alcantarillado y residuos sólidos y de los espacios públicos abiertos en el contexto municipal y supramunicipal. Su fin es propiciar una dinámica constante en los territorios, que permita cualificar las formas de pensar, planificar, ordenar y gestionar los recursos, así como las actividades humanas, considerando las prioridades necesarias para garantizar la sostenibilidad territorial en el mediano y largo plazo.

II. Vínculos Metropolitanos

Trata del desafío de desarrollar mercados laborales integrados y economías integradas, que vinculen ciudades adyacentes y a las ciudades con los centros poblados y la población dispersa del área rural municipal.

III. Integración de una Red Jerarquizada de Transporte

Trata de las redes viales, ferroviarias y de otros sistemas de movilidad y transporte (aéreo, fluvial, marítimo) y de los planes para su expansión y su integración, basándose en la idea de que ese sistema tiene cuatro niveles: i) autopistas, líneas ferroviarias y sistemas nacionales; ii) sistemas regionales, departamentales e inter-urbanos; iii) sistemas y vías

[9] Servicios ambientales o ecosistémicos: son aquellos procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el humano como un beneficio de tipo ecológico, cultural o económico, directo o indirecto (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, 2012; EEM, 2005).

intra-urbanas arteriales y; iv) sistemas y vías locales. Considera que todo ese sistema sea conectado e inclusivo; con transporte público, redes peatonales y de bicicletas, transporte privado y transporte de carga, así como con los equipamientos necesarios para el transporte (aeropuertos, terminales de pasajeros y de carga, estacionamientos, patios y talleres, plataformas logísticas, pasos de frontera y centros de control, entre otros).

IV. Expansión Urbana Ordenada

Incluye la metodología para proyectar tanto la población como la necesidad de suelo; identificar suelos para la expansión; proteger los suelos de las invasiones; integrar los desarrollos informales en los planes de expansión; elaborar conjuntos de mapas en lugar de un único mapa de zonificación; los mecanismos legales de implementación y la siembra de árboles para demarcar los elementos principales de los planes de expansión.

V. Revisar, Reciclar y Renovar la Ciudad

Se concentra en la ciudad existente; trata de las cuestiones de mejoramiento de los asentamientos de origen informal; la preservación de las áreas históricas patrimoniales; los servicios urbanos; la densificación; la rehabilitación y la renovación, se complementa con los temas relativos a los servicios ambientales, la movilidad la conectividad y el transporte, tratados en los ejes precedentes.

VI. Visión Regional

La innovación de Visión Regional es un enfoque de planificación que promueve una apuesta compartida de OT que trasciende los límites político-administrativos, a partir del entendimiento y reconocimiento de interdependencias entre entidades territoriales, encaminado a la configuración de una visión supramunicipal de desarrollo territorial de largo plazo.

VII. Vínculos Urbano Rural

Reconoce que, en el desarrollo territorial de un municipio, las dinámicas urbanas y rurales son igualmente importantes y resultan ser absolutamente complementarias. En este sentido, no es posible el desarrollo urbano sin los aportes que hace el área rural, ni es factible el desarrollo rural sin la oferta de servicios y ventajas que tiene el área urbana. Como tal, el Ordenamiento Territorial debe superar el enfoque instrumental que tradicionalmente ha ordenado las áreas rurales en función de las áreas urbanas, y debe dirigir sus esfuerzos hacia una estrategia de tratamiento diferenciado e integral en el territorio, reconociendo el papel de la ruralidad en el desarrollo urbano sostenible y equilibrado, y el papel de los habitantes de las zonas rurales como agentes de su propio desarrollo.

VIII. Gobernanza e instituciones

Consiste, por un lado, en incorporar el concepto de Gobernanza colaborativa (procesos orientados a alcanzar consensos sobre el modelo de ordenamiento del territorio y las visiones sobre su desarrollo territorial), y por el otro, en impulsar dichos procesos en la elaboración, implementación y seguimiento de una nueva generación de POT y POD. Para la realización de estos procesos se requiere tanto de instituciones competentes para llevarlos a cabo, como de una ciudadanía que se los apropie.

XI. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - OSPR

Esta innovación consiste en incorporar el OSPR en el OT como el instrumento para conectar los derechos de uso y propiedad sobre la tierra de quienes habitan y ocupan el territorio, con la administración y regulación del espacio físico y del suelo de un territorio. El OSPR proporciona a los administradores una perspectiva que ilustra la forma en la que las decisiones sobre uso del suelo impactan a los habitantes que ocupan la tierra y las expectativas o derechos que tienen sobre ella y que deben soportar de manera concreta en su parcela, finca o terreno.

Parte II. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

1. Cadenas de valor en el OT municipal

En el proceso de elaboración del POT es necesario el desarrollo de una serie de actividades tendientes a la definición del Modelo de Ocupación Territorial - MOT[10] y a la formulación de las políticas, objetivos, estrategias y acciones urbanísticas, que permitirán consolidarlo. Cada una de estas, depende de una serie de actividades secundarias que tienen que ver con:

i) Insumos técnicos: información, diagnósticos, evaluaciones o planes, los cuales se describen más adelante en el presente Manual.

ii) Estructura administrativa: capacidad administrativa del ente territorial, nivel de articulación administrativa con otras entidades y entre dependencias internas, etcétera. Algunas preguntas que contribuyen a la identificación de fortalezas y debilidades de la entidad municipal o distrito, relacionadas con la estructura administrativa, son las siguientes:

- ¿Qué instrumento (POT, PBOT, EOT) debe formular el municipio?
- ¿Cuáles son las dependencias municipales claves en la formulación del POT?
- ¿Cómo puede el municipio articular la participación de dichas dependencias en el proceso de formulación del POT?
- ¿Cuáles son los actores claves a nivel municipal en la formulación del POT (por ejemplo: alcaldía municipal, comunidad, gremios, ONG, academia, otros)?
- ¿Cuáles son los actores claves a nivel regional en la formulación del POT (por ejemplo: gobernación departamental, Corporación Autónoma Regional, área metropolitana, otros)?
- ¿Cuáles son los actores claves a nivel nacional en la formulación del POT (por ejemplo: ministerios, agencias de cooperación internacional, gremios, otros)?
- ¿Cómo puede el municipio articular la participación de dichos actores en el proceso de formulación del POT?

iii) Equipo técnico: experiencia e idoneidad del equipo técnico encargado de avanzar en el proceso de formulación del POT y en las tareas de coordinación de diferentes actores relacionados. Algunas preguntas que contribuyen a la identificación de fortalezas y debilidades de la entidad municipal o distrito, relacionadas con el equipo técnico, son las siguientes:

- ¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas del POT de primera generación?
- ¿Cuál es el equipo técnico municipal previsto para el proceso de formulación del POT?
- ¿Qué experiencia tiene el equipo técnico municipal en formulación de POT?
- ¿Cuáles son las limitaciones del equipo técnico en la formulación de POT?
- ¿Qué puede hacer el municipio para superar dichas limitaciones?
- ¿Cuál es el presupuesto del municipio previsto para el proceso de elaboración del POT?

[10] Según el art. 12 de la Ley 388 de 1997, el modelo de ocupación del territorio equivale a la estructura urbano-rural e intraurbana, y en el marco del OT municipal y distrital, fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas.

- ¿Con qué instrumentos cuenta el municipio para aumentar el presupuesto destinado a la formulación del POT?
- ¿Cuál es el cronograma de trabajo para el proceso de formulación del POT?

iv) Desarrollo de procesos técnicos de planificación: planteamiento de tareas y actividades, en el marco de la normativa establecida para tal fin y con miras a la obtención de los resultados esperados. Algunas preguntas que contribuyen a la identificación de fortalezas y debilidades de la entidad municipal o distrito, relacionadas con los procesos técnicos, son las siguientes:

- ¿Qué información es prioritaria?
- ¿Qué información dispone el municipio?
- ¿Qué información disponen las instituciones nacionales?
- ¿Qué información disponen otras instituciones?
- ¿Qué instituciones pueden proveer la información restante?

En este sentido, puede ser de gran utilidad aplicar a este proceso una aproximación estratégica que permita identificar fortalezas y limitaciones existentes en las administraciones municipales y distritales al momento de emprender el proceso de formulación de los POT.

Buscar fuentes de información alternas; identificar actores que puedan realizar acompañamientos técnicos y con los cuales se puedan compartir esfuerzos; compartir capacidades técnicas entre diferentes instituciones; enfrentar problemáticas con los datos existentes, en tanto se obtienen mejores insumos, estableciendo para tal fin un plan de trabajo; hacer uso de las nuevas tecnologías disponibles y aún utilizar estrategias de subcontratación y outsourcing, son todas alternativas de solución disponibles para los entes territoriales en el proceso de formulación de sus POT.

Parte III. COMPONENTE GENERAL DEL POT

Una vez el formulador ha establecido qué tipo de plan debe elaborar, y ha identificado las relaciones existentes con su entorno supramunicipal o regional, tiene que asegurarse de conocer los documentos que se deben elaborar y presentar para la adopción del Concejo Municipal, con el fin de aclarar qué ordena la Ley y cómo deben desarrollarse.

La Ley[11] establece que los resultados del proceso de planificación del OT se consignarán en tres documentos, que forman parte integrante del POT:

- Documento Técnico de Soporte – DTS
- Documento Síntesis o Resumen
- Acuerdo que adopta el Plan

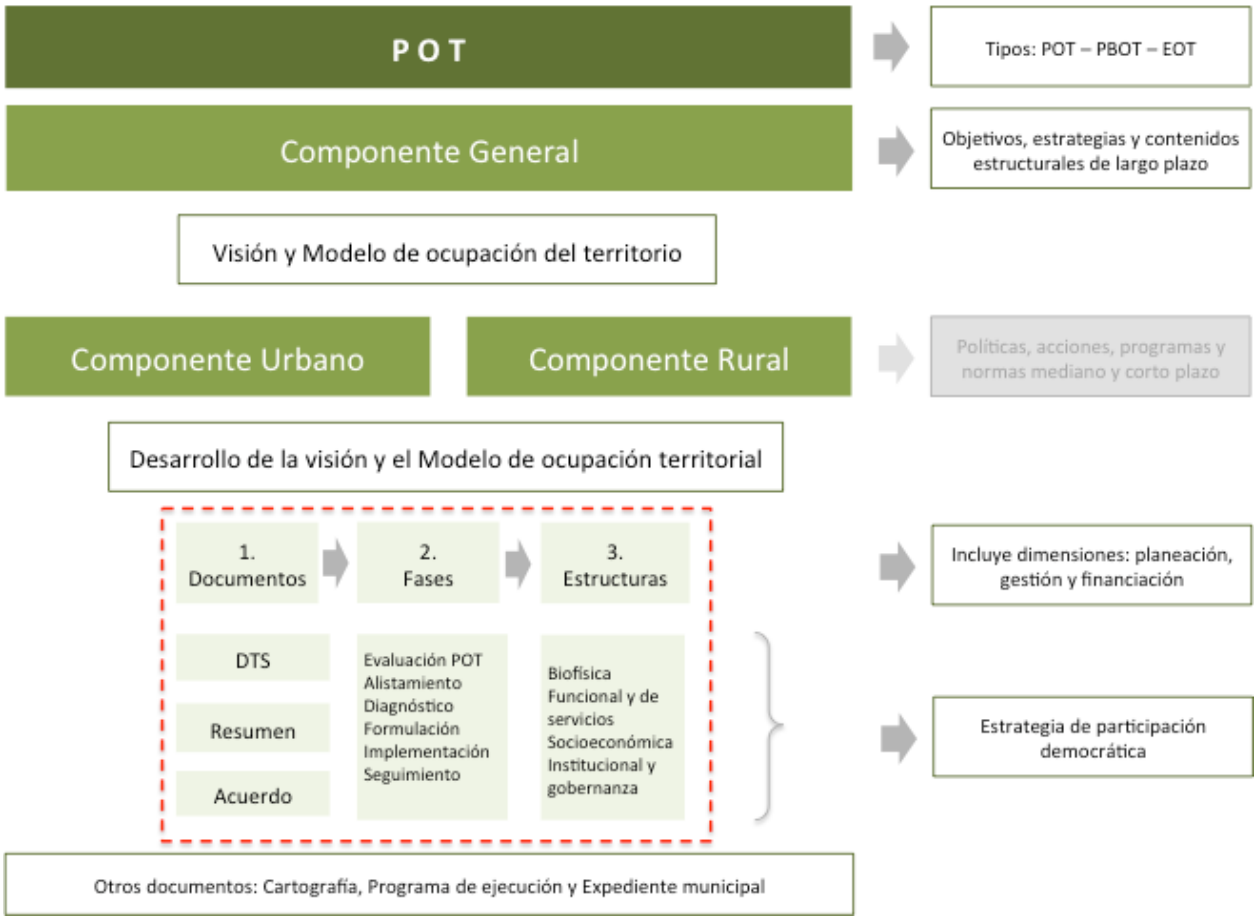
A continuación (ilustración 3), se describe la estructura que aborda el presente Manual para el desarrollo del Componente General de los POT Modernos. Particularmente, en el recuadro punteado se indica que, en primera instancia, esta parte del Manual se organiza a partir de tales

[11] Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.3.1)

documentos (DTS, Resumen y Proyecto de Acuerdo) y dentro de cada uno de estos se desarrollan las fases del proceso de elaboración de los POT y finalmente las estructuras del OT.

Posteriormente, se explica y plantean recomendaciones sobre como el Componente General se relaciona con otros documentos que acompañan la presentación del POT: cartografía, programa de ejecución, expediente municipal, memoria justificativa y documento de evaluación de los resultados obtenidos con el POT vigente[12].

Ilustración 3. Estructura para la incorporación del Componente General en el POT



Fuente: elaboración propia

1. Documento Técnico de Soporte - DTS

La Ley 388 de 1997 (art. 12) plantea como contenidos del componente general: los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo y; el contenido estructural general del POT.

[12] Los dos últimos están señalados en el art. 2.2.2.1.2.6.5. del Decreto 1077 de 2015..

Complementando lo anterior, el Decreto 1077 de 2015[13] establece que debe definirse la imagen deseada del territorio a ordenar, incluyéndose el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito. A continuación, se presenta una descripción y su alcance en el proceso de elaboración del Plan.

1.1. Visión, objetivos y estrategias territoriales del largo plazo

1.1.1. Visión territorial

Por visión territorial se entiende las formas esperadas de ocupación y uso del territorio. Es el objetivo que el municipio o distrito se plantea alcanzar en el largo plazo, que termina concretándose en el MOT. Su función es la de guiar y motivar a los actores territoriales en el proceso de transformación de la realidad actual del desarrollo y el OT hacia la realidad deseada. De tal forma, la visión territorial desde el componente general del POT -largo y mediano plazo- debe establecer dicha imagen objetivo en función de un desarrollo territorial sostenible y resiliente[14], en lo económico, social y ambiental. La visión del territorio y la visión del desarrollo municipal son parte de un mismo propósito en la planificación de la entidad territorial. La visión de futuro del territorio debe ser construida en consenso con la población y debe estar articulada con las perspectivas regionales y departamentales (MAVDT, 2004)[15].

La prospectiva se ha constituido en una herramienta para promover el diseño y construcción de futuros consensuados, que fortalecen los instrumentos de planificación y de elaboración de políticas públicas. La prospectiva con enfoque territorial, es una perspectiva de análisis dinámico que permite concretar las iniciativas locales y comunitarias e incorporarlas al tejido social. De esa manera, el territorio focalizado y localizado es el lugar privilegiado de la innovación y el cambio: las ciudades, el campo y las regiones, por ejemplo, sujetas a constantes cambios (transformación productiva, innovaciones tecnológicas para el transporte, la producción, el comercio, etc.), se ven en la necesidad de realizar transformaciones en sus estructuras territoriales con perspectivas de largo plazo para ser más sostenibles y mejorar la calidad de vida (Miklos, Jimenéz, & Arroyo, 2008).

Al respecto, **¿cómo se puede posicionar el territorio de un municipio o distrito frente a un futuro deseable?** A continuación, se presentan algunos asuntos que pueden considerarse en la elaboración del componente general del POT (ver tabla 1):

[13] Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.4.3) *Diagnóstico*. El diagnóstico deberá permitir consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales. Dicho diagnóstico deberá incluir el análisis de la visión urbano- regional del municipio o distrito. También incorporará las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, lo económico y social, así como lo cultural y lo institucional. Igualmente, incorporará los atributos o elementos estructurantes del territorio.

[14] Resiliencia: capacidad de un sistema complejo de absorber perturbaciones, reorganizarse y ajustarse, a la vez que mantiene su identidad y funcionalidad.. Según el Banco Mundial (2015), la resiliencia se define como la habilidad de un sistema, una comunidad o sociedad, expuesta a las amenazas a resistir, absorber o acomodarse a, y recuperarse de, los efectos de las amenazas de manera oportuna y efectiva.

[15] http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf

Tabla 1. Interrogantes para posicionar el territorio frente al futuro[16].

Preguntas	Asuntos por considerar
Reconocimiento del pasado: ¿De dónde venimos?	Hechos y evoluciones pasadas que han venido estructurando el territorio y que aún tienen vigencia y representan tendencias fuertes.
Percepción del presente: ¿En dónde estamos? Percepción del futuro probable: ¿Para dónde vamos?	- Situación actual, lo que se está haciendo u omitiendo y que compromete o moldea el futuro. - Contexto interno y externo. - Factores constantes, tendencias fuertes, gérmenes de cambio. - Estudio de poderes.
Diseño de futuro deseable: ¿Qué deseamos y podemos ser en el futuro? ¿Cómo seremos en el futuro? ¿Hacia dónde queremos ir?	- Escenarios alternativos: exploración de aspiraciones y opciones de futuro. - Ubicación o posición deseable de la entidad territorial con respecto a otras según su grado de desarrollo o competitividad. - Tipo de desarrollo deseable y factible en un horizonte de tiempo determinado. Contextos nacional, regional, internacional.
Estrategias de desarrollo: ¿Qué haremos para construir el futuro diseñado?	Trayectorias para pasar de la situación actual a la futura: ¿Cómo ir y con quién ir?

Fuente: DNP – DDT, González H, 2012.

Otro concepto clave a tener en cuenta para posicionar el territorio hacia el futuro tiene que ver con la resiliencia. Según el Banco Mundial (2015), la resiliencia se define como la habilidad de un sistema, una comunidad o sociedad, expuesta a las amenazas a resistir, absorber, o acomodarse a, y recuperarse de, los efectos de las amenazas de manera oportuna y efectiva. De la definición anterior se puede inferir que el territorio, y la construcción de la visión futura del mismo, deben incorporar este concepto en una perspectiva integral, es decir, no solo en función de la gestión del riesgo y el cambio climático, sino también, desde aspectos relacionados con el desarrollo económico y social, y la sostenibilidad ambiental y del territorio.

La conexión entre territorio y sostenibilidad ha ido cobrando relevancia, de allí que se formule su relación como un concepto integrado: sostenibilidad territorial (Echeverría, 2016). Por una parte, tanto la noción de territorio como la de sostenibilidad, desde el pensamiento contemporáneo, invocan la complejidad, y por la otra, para su abordaje se plantea el sentido desde el cual dichos territorios cobrarían una razón de transformación en las relaciones socio-espaciales. Desde otra aproximación, los territorios sostenibles son espacios donde se crean procesos de inclusión, participación y desarrollo integral, que se caracterizan por no afectar al medio ambiente, sus comunidades son importantes en el desarrollo, los servicios públicos son de alta calidad y bien utilizados, hay un equilibrio económico y ambiental y, existe una cultura de participación y colaboración.

La visión futura del territorio municipal y distrital debe guardar armonía con la visión regional del POT, como también, debe definirse a partir de las propias visiones futuras de lo urbano y lo rural. Dicha visión se concreta a través del MOT, particularmente con las estrategias, acciones, programas y proyectos, priorizadas y ejecutadas durante las vigencias de corto, mediano y largo

[16] Tomado a partir de Departamento Nacional de Planeación - DNP, Dirección de Desarrollo Territorial (2012). Documento de consultoría elaborado por Hernando González Murillo. Orientaciones conceptuales, metodológicas y operativas sobre el diseño e implementación de escenarios alternativos de desarrollo y elaboración de estrategias de desarrollo regional diferenciadas. Bogotá.

plazo del POT. Al respecto, la Ley 388 de 1997 (art. 6) expresa que *"el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales"* para el aprovechamiento de las ventajas comparativas y el desarrollo económico y social incluyendo la visión regional. Bajo esta perspectiva, también es importante armonizar la visión futura del territorio municipal y distrital con la visión territorial de largo plazo y el modelo de ordenamiento territorial de los Planes de Ordenamiento Departamental – POD señalados por el Acuerdo 010 de la COT[17].

Algunos de los principales elementos que tienen una dimensión supramunicipal son, por ejemplo: los procesos de aglomeración, metropolización o conurbación, la definición de las ventajas comparativas territoriales, la estructuración y funcionamiento de las redes de transporte y comunicaciones, la localización de infraestructuras de alto impacto, y de infraestructuras sociales y productivas con economías de red que potencialmente atienden las necesidades de habitantes de diferentes municipios, la ejecución de proyectos de infraestructura de escala regional o metropolitana que generan impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital. Esto, además de las consideraciones para la conservación, preservación, uso y manejo del ambiente que tienen una dimensión regional, cuya planificación y regulación está en cabeza de las respectivas autoridades ambientales, según queda señalado en el art. 10 de la Ley 388 de 1997 (numeral 1 del literal b.), tales como la definición de las Unidades Ambientales Costeras - UAC[18].

La consideración de estos "hechos regionales, departamentales o metropolitanos" implica que el OT municipal debe tener en cuenta dichos elementos, con el fin de lograr sinergias y aprovechamiento de las potencialidades económicas y sociales regionales, y de generar mecanismos de coordinación intermunicipal y de gobernanza subregional que facilite dicha coordinación.

¿Cómo se incorpora la visión regional?

Para la incorporación efectiva de una visión regional en los POT municipales y distritales se debe partir de información que permita identificar los municipios vecinos con los cuáles existen relaciones funcionales significativas en las diferentes dimensiones sociales, económicas, productivas, ambientales y culturales[19]. Se debe identificar también la existencia en el municipio o municipios vecinos, de infraestructuras productivas y sociales con economías de red, o la potencialidad de su desarrollo con el fin de ser tomados en cuenta para los procesos de planeación del OT y de la definición de agendas de coordinación supramunicipal y subregional.

Debe ponerse especial énfasis en la planeación de las redes de transporte que permitan articular eficazmente las redes regionales (secundarias y terciarias) con la red vial primaria, permitiendo de esta manera una comunicación efectiva entre las áreas rurales y urbanas, entre las cabeceras municipales, y entre estas con las ciudades y puertos fluviales y marítimos.

---

[17] Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, Acuerdo 010 de 2016 "Por el cual se expiden lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental – POD".

[18] Decreto 1120 del 2013 "Por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras -UAC- y las comisiones conjuntas, se establecen las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos, y se dictan otras disposiciones". Su objetivo, es delimitar las diez unidades de ordenación y manejo de la zona costera nacional a partir de las Unidades Ambientales Costeras -UAC-, establecer el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera – POMIUAC, como el instrumento de planificación mediante el cual se define y orienta la ordenación y manejo ambiental de estas zonas del territorio colombiano.

19 Puede tomarse como referencia el ejercicio adelantado en el marco de la Misión de Ciudades del DNP, en el cual se aplica criterios como la conmutación laborar para definir fenómenos de aglomeración.

La innovación “visión regional” señalada anteriormente en el punto 1.1.7 desarrolla los elementos clave para su incorporación en el proceso de elaboración de los POT y los resultados esperados con la misma.

1.1.1. Objetivos

Los objetivos de largo y mediano plazo de un POT establecen mecanismos que le permiten al municipio ordenar su territorio, establecer el uso equitativo y racional del suelo, preservar y proteger el patrimonio natural y cultural, garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social y ecológica de la propiedad, y promover la armoniosa concurrencia entre todos los actores territoriales.

Los objetivos son propósitos cuantificables y medibles, que guían acciones de mediano y largo plazo para abordar los principales retos del OT, los de corto plazo o de una administración municipal o distrital. Una de las finalidades de los objetivos en un POT es dar un sentido de propósito y orientar a los actores territoriales frente a las apuestas territoriales que trascienden los períodos de las administraciones municipales.

Definir los objetivos de largo plazo tiene como propósito contar con un marco de análisis y referencia que oriente cada una de las fases de elaboración de un POT. Permite además que el proceso de elaboración sea ordenado y orientado a resultados. En el caso del componente general, vincula dichos objetivos con la visión de largo plazo (12 años), y los articula con los objetivos y estrategias de las políticas y planes sectoriales de los niveles nacional, regional y local.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 (art. 12) los objetivos de largo y mediano plazo deben incluir los siguientes aspectos:

- Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

Alcance	Insumos para la formulación
Como acciones que posibilitan la organización y adecuación del territorio se pueden asumir, entre otras, las señaladas por el art. 8 de la Ley 388 de 1997 (acción urbanística): • La localización de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos y los equipamientos de servicios de interés público y social; • La zonificación y localización de centros de producción, actividades terciarias y residenciales (centros poblados rurales); • Determinar los espacios libres para parques y áreas verdes públicas; iv) localizar las áreas críticas de recuperación y control para la gestión del riesgo de desastres v) identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio.	- Información (estudios, estadísticas, mapas) sobre la red vial nacional, regional y municipal, y de otro tipo de comunicación (fluvial, marítima, aérea) - Información (estudios, estadísticas, mapas) sobre la localización y cobertura de la infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, energía y gas natural (generación o producción, transmisión o transporte, distribución) - Información sobre la localización y cobertura de los equipamientos públicos - Información (indicador de espacio público efectivo, mapas) sobre la localización y cobertura de los espacios públicos recreativos - Información (estudios, estadísticas, mapas) sobre la localización de zonas de amenaza y riesgo - Información (estudios, estadísticas, mapas) sobre la localización de las áreas de importancia ambiental

- Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.

Alcance	Insumos para la formulación
Por acción territorial estratégica se puede entender aquellas que contribuyan como mínimo a: • garantizar los derechos constitucionales de seguridad alimentaria, propiedad privada y acceso a los servicios y espacios públicos; • el desarrollo físico y mejor utilización del suelo rural y; • la consolidación de la estructura urbano rural y la superación de conflictos sobre usos y ocupación del suelo. Los objetivos del desarrollo económico y social son fundamentalmente los definidos por los planes de desarrollo municipal o distrital. Adicionalmente, estas acciones también pueden contribuir en el cumplimiento de objetivos de desarrollo del orden metropolitano, departamental, regional y nacional.	- Estudios o estadísticas sobre la caracterización del mercado de tierras productivas rurales. - Información sobre ordenamiento social de la propiedad rural – OSPR (tenencia, distribución, etc.). - Información sobre pobreza, NBI, GINI y otros indicadores asociados. - Información (estudios, estadísticas, mapas) sobre vocación y aptitud del suelo rural. - Información (estudios, estadísticas, mapas) sobre zonas productivas no agropecuarias (turismo, industria, minería, vivienda campestre, otras) en suelo rural.

- Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

Alcance	Insumos para la formulación
Se refiere a la adopción de lineamientos de política vigentes que trasciendan el término de largo plazo establecido por la Ley 388 y sus reglamentos para los POT (12 años) y que incidan directamente en: • mayor productividad del suelo rural agropecuario o su protección; • ordenamiento social de la propiedad; • conservación de los recursos naturales y del ambiente; • desarrollo económico y social de la población rural; articulación campo-ciudad.	- Misión de Ciudades (Documento CONPES 3819 de 2014) y Misión para la Transformación del Campo. - Lineamientos para la consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB (Documento CONPES 3604 de 2009). - Política Nacional de Espacio Público (Documento CONPES 3718 de 2012) - Lineamientos de Política para la Recuperación de los Centros Históricos de Colombia (Documento CONPES 3658 de 2010)

¿Cómo se construyen?

Para construir objetivos de mediano y largo plazo en el marco de un POT es aconsejable en primer lugar identificar y analizar las problemáticas y oportunidades propias del municipio – diagnóstico territorial general. Una vez identificadas las problemáticas, y teniendo en cuenta las oportunidades reconocidas, se pueden caracterizar las primeras y agrupar por afinidades, estableciendo aquellas que son centrales al desarrollo del municipio. Lo anterior se sugiere no

sólo para hacerse una idea del orden de magnitud de las problemáticas identificadas, sino para validar la importancia de las mismas.

Para cada una de las problemáticas centrales definidas se recomienda primero establecer las causas. Conocer las causas de las problemáticas centrales y el encadenamiento de las mismas facilita el establecimiento de causas primarias, en las que se debe concentrar el análisis. Posteriormente, es aconsejable hacer el mismo ejercicio para establecer los efectos o consecuencias de los mismos, e incluir los tres (problemática, causas y efectos), para presentar un resumen completo de los desafíos a solucionar con el POT.

Al enunciar las problemáticas es importante no confundirlas con ausencia de solución (i.e. la problemática es “altas tasas de deserción escolar rural”, y no “no hay escuelas en las áreas rurales”). Con el resumen de los desafíos se sugiere proceder a establecer alternativas de solución.

Las soluciones se deben presentar en oposición a las problemáticas, es decir, en un lenguaje positivo (i.e. suben las tasas de escolaridad en las áreas rurales). Las soluciones en lenguaje de objetivos, deben tener en cuenta las prioridades de desarrollo, la urgencia de soluciones a necesidades básicas y las capacidades institucionales y fiscales con el fin de clasificar un objetivo como mediano (4 a 8 años) y largo plazo (8 a 12 años). Los medios para llegar a estos objetivos son los que se desarrollan a través de las estrategias territoriales de mediano y largo plazo para el POT.

Los objetivos se deben fijar teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- Deben ser cuantificables.
- Deben ser viables, es decir que se debe establecer el grado de probabilidad de cumplimiento basado en las capacidades (existentes y potenciales) del municipio. Para esto se aconseja hacer un ejercicio que establezca las fortalezas y debilidades territoriales.
- Deben tener en cuenta las características particulares del territorio y de los actores territoriales.
- Se deben identificar las posibles contingencias que puedan comprometer el cumplimiento de los mismos.
- Deben buscar solucionar problemáticas y aprovechar oportunidades, es decir, deben estar soportados de manera robusta con el fin de que se ajusten a los desafíos que se pretenden solucionar.
- El POT debe orientar las actuaciones (públicas y privadas) hacia los objetivos de mediano y largo plazo que apuntan a un modelo territorial esperado. Tales objetivos son, de conformidad al marco normativo existente, los siguientes:
- Procurar que el territorio facilite el desarrollo económico del municipio, permitiendo y fomentando el desarrollo de empresas y servicios que generan empleo y riqueza que contribuyan al bienestar general de la población, para lo cual es necesario identificar y localizar las acciones sobre el territorio que contribuyan al aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Este objetivo implica la identificación de las necesidades específicas del desarrollo productivo del municipio referidas a la organización de las actividades en el territorio, su conectividad externa e integración interna y la dotación de los bienes y servicios públicos que se pueden incluir en el Plan de Ordenamiento.
- La protección y valoración de los recursos naturales y culturales presentes en el municipio (y en la región), para procurar el desarrollo sostenible de las ciudades, asentamientos y zonas rurales, para los cuales se deberán adoptar las políticas de largo plazo para la ocupación,

aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales. La ley define la valoración y protección del componente ambiental (incluyendo los factores de riesgo) y el patrimonio cultural como determinantes principales para la construcción de los Planes de Ordenamiento. Este objetivo implica el análisis de los elementos de la estructura ecológica principal y de los servicios ambientales que se prestan al municipio y a la región así como de los bienes culturales de carácter patrimonial, para identificar el tipo de actuaciones adecuadas.

- El acceso equitativo de los ciudadanos a los bienes y servicios necesarios para la vida de todos: la vivienda digna, el amplio acceso al mercado laboral, las infraestructuras y los equipamientos necesarios para la prestación de los servicios sociales básicos, así como la dotación de un espacio libre (público y privado) de calidad, entre otros. Este objetivo implica la identificación de los principales déficits municipales (servicios públicos, movilidad, equipamientos, espacios públicos) y los obstáculos que impiden su disminución, para orientar el tipo de programas y proyectos que se debe incluir en el Plan de Ordenamiento.

Estos objetivos deben estar presentes en la definición de las decisiones de planeación adoptadas en el Plan de Ordenamiento: la organización de las actividades urbanas y rurales en el territorio (Centro, centralidades, asentamientos, núcleos productivos, etc.); el diseño y provisión de las infraestructuras básicas (vías, servicios públicos) y dotaciones (espacios púbicos, equipamientos); los programas de vivienda social y de mejoramiento integral de barrios, entre otros.

1.1.3. Estrategias

Las estrategias territoriales de largo y mediano plazo se refieren al establecimiento de las acciones que garanticen la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio y, la adopción de las políticas para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo, y de los recursos naturales.

Establecen la forma como se llevan a cabo -con acciones específicas en el territorio- los objetivos definidos en el Plan de Ordenamiento, considerando que la escasez de recursos en los municipios del país determina la necesidad de priorizar las actuaciones que resultan más relevantes y pertinentes para la administración municipal. Las estrategias deben subordinarse el marco legal existente y acoger las determinaciones políticas y estratégicas establecidas por otras instancias del sector público y, a la vez, procurar guardar correspondencia con los lineamientos de planeación pre-existentes en el contexto local.

Son el conjunto de acciones a desarrollar sobre el territorio, que se utilizan con el fin de movilizar recursos y establecer las potencialidades en función del MOT. Las estrategias deben contener las políticas, planes, programas y normas para garantizar la implementación y articulación de los componentes urbano y rural, así como el uso adecuado y sostenible del suelo.

Estas estrategias permiten territorializar la planificación económica y social, y orientar el desarrollo y aprovechamiento sostenible a partir de la definición de acciones establecidas para el uso, ocupación y manejo del suelo, así como de la identificación de planes y programas que concreten los objetivos anteriormente mencionados.

¿Cómo se construye?

Durante el proceso de establecimiento de objetivos, una vez identificadas las alternativas de solución a determinados problemas, los equipos técnicos deben promover la definición de actividades que permitan alcanzar dicha solución y cumplir con los objetivos planteados anteriormente.

Para esto, se deben considerar las soluciones como fines, y desde ahí garantizar que los medios (las estrategias) sean coherentes y consistentes. En este caso se sugiere utilizar el ejercicio de establecimiento de causas adelantado en el proceso de definición de objetivos, con el fin de cambiar el lenguaje de las mismas a un lenguaje positivo (i.e. causas de las problemáticas: 'bajo número de escuelas en áreas rurales', estrategia: 'dotar al área rural de un mayor número de escuelas).

Como parte de los planes nacionales y departamentales de desarrollo, el gobierno nacional y los gobiernos departamentales formulan políticas, planes y programas tendientes a garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de las áreas urbanas y rurales. Estos instrumentos incluyen lineamientos, directrices, orientaciones, objetivos, estrategias y parámetros, para la determinación de instrumentos subsidiarios de carácter sectorial o integral, y en algunos casos fuentes de financiamiento del orden nacional o departamental. Es necesario tener en cuenta estas políticas, planes y programas al momento de diseñar las estrategias municipales para llevar a cabo el POT.

Las estrategias territoriales se deben establecer teniendo en cuenta que:

- Algunas estrategias son complementarias y otras excluyentes e independientes.
- Deben ser concretas, de manera que se puedan traducir en acciones específicas en el territorio.
- Algunas estrategias se mueven independientemente dentro de la jurisdicción territorial municipal, mientras que otras requerirán acuerdos con otros entes territoriales.
- Las estrategias son el primer paso para identificar hipótesis de proyectos que se detallarán en la formulación del POT y se consignarán en el programa de ejecución.
- Las estrategias deben comprender todos y cada uno de los objetivos establecidos anteriormente.

1.2. Contenido Estructural

El contenido estructural debe establecer la estructura urbano-rural, intraurbana e intrarural[20] que se busca alcanzar en el largo plazo, la cual, según la Ley, debe entenderse como el modelo de ocupación del territorio (MOT). Como se mencionó anteriormente, el presente Manual, además de reconocer la existencia de una estructura intraurbana, también reconoce la existencia de una estructura intrarural.

Para la definición de la estructura urbano-rural deben especificarse y localizarse: i) los sistemas de comunicación entre estas áreas y su articulación con los respectivos sistemas regionales; ii) las áreas de reserva y medidas para la protección del capital natural, conservación de los recursos naturales y del paisaje, así como las de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; iii) las zonas que presenten asentamientos en zonas con

[20] La Ley 388 no incluye una definición de estas estructuras, sin embargo, se entiende que su configuración en el territorio parte por entender como están constituidas, como se localizan y como se relacionan entre si, tanto en la escala municipal (urbano rural) como la urbana, las tres estructuras del ordenamiento territorial: biofísica, funcional y de servicios, y socioeconómica y espacial.

condición de alto riesgo no mitigable; iv) las actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales y; v) la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

Con el fin de ordenar estas acciones, el Programa POT Modernos plantea su agrupación a través de tres estructuras espaciales: i) biofísica; ii) socioeconómica y espacial y; iii) funcional y de servicios. Adicionalmente, su desarrollo se da a través de las diferentes fases o etapas de la elaboración del POT: evaluación (POT vigente), alistamiento, diagnóstico, formulación, implementación y seguimiento.

1.2.1. Evaluación del contenido estructural en el POT Vigente

Los POT municipales y distritales, formulados a partir de la adopción de la Ley 388 de 1997, debían ser los instrumentos básicos para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio. Para este fin, y con base en la visión de desarrollo construida de manera conjunta, se debía establecer el MOT que permitía concretar dicha visión en la dimensión física. En suma, los POT buscaban, a través de la formulación de políticas, objetivos, estrategias territoriales y acciones urbanísticas, concretar el mencionado modelo en el territorio.

Habiendo pasado ya el periodo de vigencia de largo plazo de los primeros POT, y ad portas de iniciar los procesos de revisión ordinaria en muchos de los municipios y distritos del país, es necesario realizar una evaluación de los resultados obtenidos por los primeros POT formulados y adoptados.

El Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.6.5) establece que uno de los documentos que debe acompañar el proyecto de revisión del POT, además de la memoria justificativa y del proyecto de acuerdo, es el documento de evaluación, que conforme con esta norma, debe incluir los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el instrumento vigente.

En pocas palabras, la evaluación realizada a partir del seguimiento que debe haberse hecho a lo largo del proceso de implementación del POT -utilizando para tal fin sistemas de información que agrupen documentos técnicos, planos, indicadores e información georreferenciada- debe permitir establecer, por parte de las administraciones municipales y distritales, si el MOT se concretó en el territorio, si se avanza en dicha dirección o si, por el contrario, han existido dificultades para lograrlo.

El momento de revisión y ajuste es crucial para el municipio o distrito, pues se tiene la oportunidad de tomar las decisiones que permitan alcanzar la Visión de Desarrollo planteada y para dar continuidad a lo que deba seguir vigente del POT.

Diversas entidades han desarrollado metodologías orientadas a identificar el nivel de ejecución de las políticas, programas y proyectos de OT a nivel municipal e incluso regional. Es así como el Ministerio de Vivienda, Ciudad, y Territorio – MVCT, por ejemplo, ha diseñado metodologías orientadas a identificar la incorporación de los contenidos mínimos de la ley en los POT, así como estándares para evaluar la coherencia entre las políticas de ordenamiento de largo plazo del componente general con las normas urbanísticas del componente urbano y rural y con los instrumentos de gestión. En otras palabras, este tipo de herramientas se han diseñado para hacer balances que permitan precisar si las entidades municipales cumplieron con los estándares de la ley, por un lado, y si los modelos de ordenamiento definidos en el componente general

efectivamente se tradujeron en normas, instrumentos, programas y proyectos, de corto y mediano plazo[21].

De igual forma, ONU-Hábitat diseñó una guía orientada a hacer un balance sobre la incorporación de lineamientos metropolitanos y regionales en los municipios que hacen parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá específicamente, utilizando como marco de referencia los contenidos mínimos definidos en la Ley 1625 de 2013[22].

Como puede observarse, estos estudios y metodologías contribuyen en la labor de evaluar los contenidos y el alcance de los POT, los cuales podrán complementarse con metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo que den cuenta de los resultados de impacto de las políticas en vigencia del Plan.

Cualquiera que sea la metodología de evaluación a implementar por parte del municipio, uno de los insumos fundamentales que deberán tener en cuenta los equipos técnicos para la elaboración del documento de evaluación es el Expediente Municipal, el cual se convierte en una de las herramientas que ayudan a tener un panorama sobre el cumplimiento o no de las políticas de ordenamiento y, por tanto, contribuye en la labor de adelantar ejercicios de revisión con información adecuada. El Expediente Municipal debe actualizarse permanentemente sobre la base de la información que el mismo proceso de desarrollo territorial vaya generando (censos, inventarios, estudios, investigaciones, programas, proyectos).

En caso de no contar con un adecuado Expediente Municipal, es necesario hacer acopio de toda la información técnica sectorial con que se cuente, de forma tal que pueda elaborarse un balance de las diferentes actuaciones públicas, y aún privadas, que se han ejecutado en el territorio, desde el momento de adopción del POT vigente.

Esta evaluación debe incluir, como mínimo, los aspectos cruciales que dan cuenta del nivel de avance de concreción del MOT. A manera de guía, se pueden hacer las siguientes preguntas claves:

- ¿El OT del municipio o distrito se ha dado de manera articulada con los municipios vecinos y con la región en general? ¿en caso negativo, cuales fueron las causas?
- ¿A partir de la adopción del POT vigente, los valores y servicios ecosistémicos del municipio o distrito han logrado ser preservados y manejados de manera adecuada, de forma tal que no se ponga en riesgo la sostenibilidad ambiental del territorio?
- ¿Se ha avanzado en la sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial del municipio o distrito, o por el contrario, este desarrollo se ha dado a costa de los valores y servicios ecosistémicos existentes? ¿se han realizado acciones de conservación, restauración, reparación o sustitución de afectaciones al medio ambiente causadas por decisiones de desarrollo económico o social?
- ¿Se han disminuido los conflictos de uso del suelo o, por el contrario, estos han aumentado durante el tiempo? ¿Cuál ha sido el impacto del POT en estas dinámicas?

[21] Ver: http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan- de-ordenamiento-territorial.

[22] *Guía para la Incorporación de Lineamientos Metropolitanos y Regionales en los Instrumentos Municipales de Gestión Territorial: Casos de estudio en el Valle de Aburrá".* SEP

- ¿En el proceso de implementación del POT, se ha logrado hacer una gestión adecuada de los riesgos existentes? ¿Los planteamientos del POT han servido para mejorar el proceso de la gestión del riesgo de desastres?
- ¿La clasificación del suelo propuesta ha respondido a las necesidades de crecimiento del municipio? ¿O se evidencian desbalances por falta o exceso de suelos disponibles para garantizar la provisión de suelo necesario para la localización de viviendas y demás actividades humanas y económicas?
- ¿La articulación de los suelos rurales y urbanos se ha dado de manera adecuada? ¿O existen desbalances identificables en su desarrollo?
- ¿Los servicios públicos del municipio han logrado responder a las demandas de la población, en términos de capacidad de expansión y calidad?
- ¿Las infraestructuras públicas permiten dar respuesta, de manera equilibrada, a las demandas de la población urbana y rural? ¿O aspectos tales como el número o dinámica de localización de los equipamientos resultan en deficiencias en el nivel de acceso a los servicios dotacionales por parte de los habitantes? ¿Es el espacio público efectivo adecuado y suficiente para las necesidades del municipio?
- ¿La movilidad ha alcanzado niveles óptimos de servicio o se presentan insuficiencias que impactan, no solo la calidad de vida de los habitantes, sino la competitividad económica del municipio?
- ¿La provisión de vivienda ha permitido disminuir los déficits cuantitativo y cualitativo identificados al momento de formular y adoptar el POT vigente? ¿Cuál ha sido el impacto que han tenido las normas, programas y proyecto del POT vigente en el resultado?
- ¿Las actividades económicas han podido desarrollarse de manera equilibrada y óptima, a partir de las normas urbanísticas que regulan el uso del suelo? ¿Las dinámicas económicas han encontrado en el POT una plataforma adecuada para su desarrollo?
- ¿Los programas y proyectos públicos de inversión han tenido el impacto esperado en el desarrollo territorial del municipio o distrito?
- ¿Los recursos financieros, técnicos y administrativos con los que cuenta el municipio o distrito han resultado ser suficientes para lograr implementar el POT vigente?
- ¿Se han incorporado acciones del programa de ejecución del POT vigente en los planes plurianuales de inversión del municipio o distrito?
- ¿Qué problemáticas se han identificado en el municipio o distrito, que hayan podido originarse en la implementación del POT vigente?
- ¿El MOT se ha concretado en el municipio? ¿Se avanza hacia su concreción? ¿El modelo planteado en el POT vigente resulta acorde con las necesidades actuales del municipio o distrito o, se requieren ajustes o, inclusive, cambios drásticos para lograr concretar la Visión de Desarrollo deseada?

Para la evaluación de la cartografía de los POT es necesario realizar un inventario físico y digital, según el formato en que se encuentre: análogo o digital (formatos de dibujo CAD o para software GIS). A este inventario, se le revisan los elementos esenciales de calidad de los datos geográficos, según lo dispuesto en la NTC 5043, éstos son: temporalidad, fuente y escala de la información, y su correspondencia espacial. Adicionalmente, para los formatos digitales para software GIS es indispensable verificar la estructura de los datos geográficos y alfanuméricos de sus bases de datos asociadas. Para los formatos análogos se debe realizar primero un adecuado proceso de georreferenciación digital compatible con formatos para software GIS, sin rebasar el

RMS (error medio cuadrático, por sus siglas en inglés) permitido para la escala de impresión, la estructuración de la información gráfica y alfanumérica y posteriormente, realizar la revisión de los elementos esenciales[23].

Las respuestas a estas preguntas deben originarse en datos técnicos confiables, los cuales permitan a la administración municipal tomar decisiones informadas en el proceso de revisión del POT y de formulación de las nuevas políticas, estrategias, objetivos y acciones urbanísticas correspondientes. Como tal, esta evaluación se convierte en un momento de corte que remata el seguimiento al Plan, el cual debe haberse efectuado desde el momento de adopción del mismo. De esta manera, el inicio del proceso de revisión y ajuste del POT hace parte de un proceso continuo de planeación, en el que se avalúa la ejecución del componente general, como del urbano y el rural. Las etapas de formulación, adopción, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste, se suceden de forma continua, buscando siempre obtener un desarrollo integral del municipio, de forma sostenible y equilibrada en el tiempo.

1.2.2. Alistamiento

En términos generales esta etapa comprende: i) un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera, y de los procesos participativos requeridos para la elaboración del POT; ii) la identificación de los recursos y actividades necesarias para su elaboración; iii) la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito, acorde con las políticas sociales y económicas definidas en el plan de desarrollo y; iv) la formulación de la estrategia de articulación con el plan de desarrollo y otros planes sectoriales.

Como resultado de esta etapa deben obtenerse: i) la cartografía que contenga la espacialización de la información de fuentes secundarias (plan de desarrollo, proyectos de inversión, dimensiones y atributos y la visión urbano-regional); ii) escenarios de OT para el futuro desarrollo del municipio o distrito y; iii) documento síntesis de la primera valoración sobre información secundaria, la cual contendrá: el estado general de la información existente, los vacíos y entidades responsables y, las conclusiones que permitan una aproximación a los problemas y conflictos del municipio o distrito.

La elaboración de un Plan de Ordenamiento es una labor compleja que requiere la presencia de profesionales especializados en los diferentes temas que se deben tratar, lo cual depende también del tipo de Plan a elaborar (POT, PBOT o EOT). Por este motivo en la etapa de alistamiento es necesario identificar y conformar el equipo técnico que tendrá a su cargo el desarrollo del diagnóstico y la formulación, como también generar los documentos que se presentarán para la adopción del Plan. Al respecto, es común que se conforme un equipo interdisciplinario al interior de la secretaria de planeación municipal o distrital, o de la entidad que haga sus veces, o se contrate con una firma especializada. Lo más importante es que el proceso de revisión y ajuste del POT contribuya a la generación de capacidades en las alcaldías municipales en torno a la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de este instrumento.

[23] Si el resultado de la revisión de la calidad de los datos geográficos no es satisfactorio, se recomienda evaluar la posibilidad de construir o reconstruir el sistema de información geográfica a partir de nuevos insumos sobre los cuales deberá tratar de ajustar la información histórica.

Acciones para el alistamiento

Para lograr este cometido, son necesarias cuatro acciones de alistamiento específicas:

- En primera instancia, el municipio debe conformar un equipo técnico que pueda participar directamente en todo el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento que, seguramente, podrá estar encabezado por la Secretaría u Oficina de Planeación municipal o quien haga sus veces. Este equipo debe estar perfectamente enterado de qué tipo de Plan que se va a elabora, de sus propósitos y contenidos y, sobre todo, de los temas prioritarios que el municipio requiere que se incluyan, se analicen, estudien y se de una solución satisfactoria.
- En segundo lugar, el municipio debe poner a disposición del equipo técnico que va formular el Plan de Ordenamiento, la información básica para su desarrollo, tanto cartográfica como estadística, necesaria para su desarrollo y así asegurar la calidad del trabajo. La construcción de una cartografía básica de todo el territorio municipal, sobre la cual han de localizarse las decisiones de planeación del Plan de Ordenamiento, debe incluir la escala regional, para analizar la región donde se encuentra el municipio y cómo son sus relaciones con otros municipios o ciudades. El catastro municipal es una fuente importante de información para la delimitación de áreas y el análisis de la situación física, económica y jurídica de la propiedad.
- En tercer lugar, poner a disposición del equipo técnico los estudios previos indispensables para la elaboración del Plan, tales como:
    - El estudio de la evolución de la huella urbana en el municipio, que le permite tener los datos básicos para la formulación del Plan: crecimiento de la población, crecimiento del área urbana ocupada y variaciones de la densidad.
    - Los estudios básicos de gestión del riesgo de desastres a los que se refiere el Decreto 1077 de 2015, que son indispensables para que se tenga un apropiado conocimiento sobre las áreas que pueden estar expuestas, las cuales deben ser precisamente delimitadas, considerando no solo el riesgo en sí mismo, sino la forma como la acción humana que se desarrolla en el municipio puede desencadenar la ocurrencia de fenómenos destructivos. La incorporación de los factores de riesgo en los Planes de Ordenamiento implica identificar con precisión las áreas con condición de riesgo que no son urbanizables, así como definir las acciones de conocimiento y reducción del riesgo necesarias para su tratamiento, bien sea como suelos de protección, bien como suelos que pueden incorporarse a alguna actividad urbana, una vez se hayan mitigado los riesgos. Dentro de este estudio deben considerarse los fenomenos que la variabilidad climática puede ocasionar en el municipio, tanto los previstos en el Decreto 1077 (inundaciones, avenidas torrenciales y movimientos en masa como otros no mencionados en el mismo.
    - El estudio de la dinámica de desarrollo regional que puede hacerse en conjunto con otros municipios vecinos, con la gobernación departamental y con la Corporación Autónoma Regional, que puede entenderse como un complemento a los análisis de crecimiento urbano, mediante el cual es posible conocer la forma como está conformando el territorio funcional[24] en el cual se localiza el municipio. Este estudio debe considerar las determinantes provenientes de las políticas nacionales (competitividad, vialidad -vías nacionales especialmente-, conectividad, vivienda, servicios públicos, etc.) y regionales,

[24] Espacios geográficos unidos por flujos de personas, bienes, servicios y dinero, que son frecuentes, repetidos y recíprocos, socialmente construidos, donde las personas realizan la mayor parte de su vida diaria y que van mucho más allá de un conjunto de ubicaciones geográficas individuales. (Berdegué et al., 2011).

que pueden estar plasmados en un Plan de Ordenamiento Departamental (POD), en las Directrices o el Plan Estrategico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), o en instrumentos de ordenamiento ambiental (como por ejemplo los POMCA y los POMIUAC), o en políticas regionales sectoriales.

- En cuarto lugar, es indispensable organizar un mapa de todos los actores que deben particpar en las diferentes fases de elaboración del Plan de Ordenamiento. La elaboración del Plan debe tener un amplio y efectivo proceso de participación ciudadana, tanto en la elaboración de las grandes líneas del enfoque del Plan, como en la fase de diagnóstico (compilación de la información relacionada con el estado actual del territorio, identificación de potencialidades y conflictos).

1.2.3. Diagnóstico

El diagnóstico del Plan de Ordenamiento *"permite consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales"* (art. 2.2.2.1.2.4.3 del Decreto 1077 de 2015). Así mismo, y desde el componente general del POT, debe incluir el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito; las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural; como también, incorporar los atributos o elementos estructurantes del territorio.

Con los resultados de la etapa de diagnóstico el formulador obtiene los elementos necesarios para definir los escenarios de intervención que contribuyan a la consolidación de la visión y el modelo de ocupación territorial. En esta etapa no solo se identifican y analizan las problemáticas asociadas al territorio, sino también, las oportunidades que el mismo ofrece para el desarrollo y la cohesión territorial.

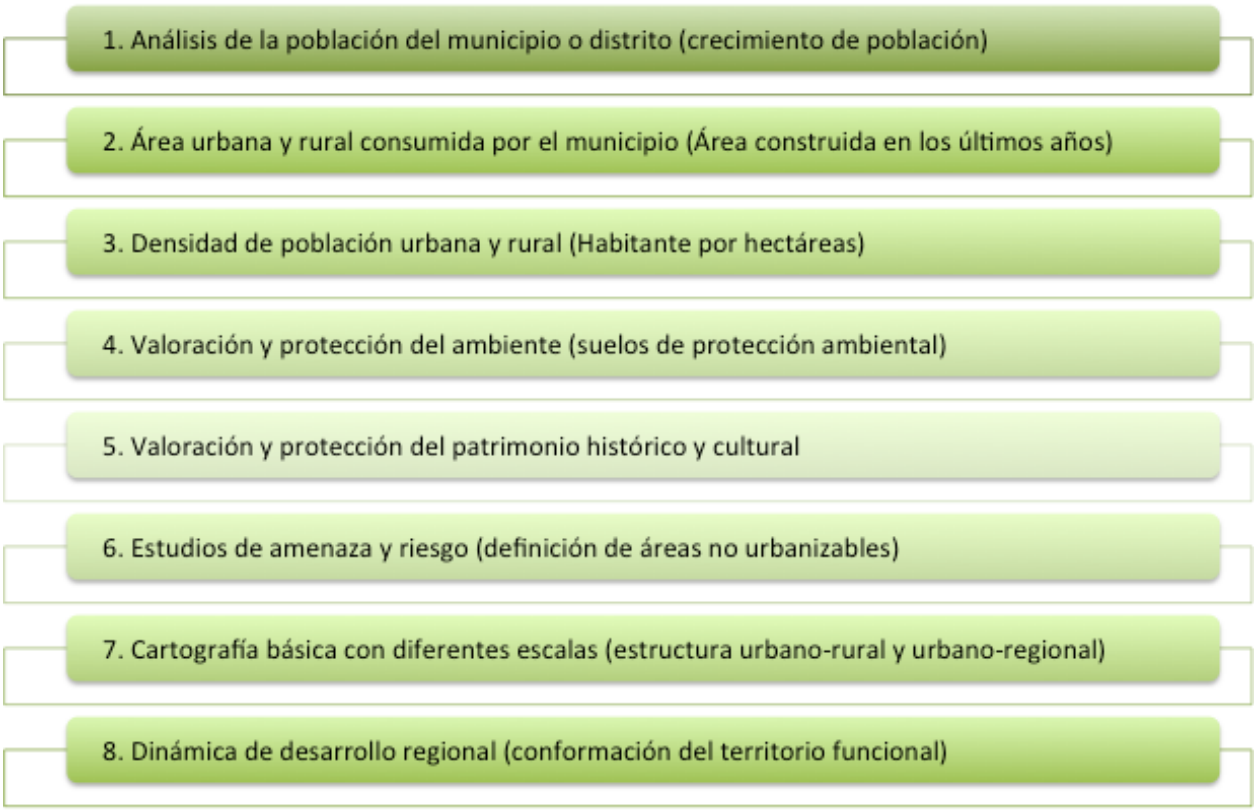
Identificación y análisis de los elementos de base

El diagnóstico del Plan de Ordenamiento debe iniciar con el análisis de datos clave para entender el desarrollo municipal, por ejemplo, la *evolución de la huella urbana*[25] permite tener una muy buena aproximación al suelo consumido históricamente por el desarrollo urbano y que con el dato del crecimiento de la población en el mismo período podrá definir la densidad urbana.

El análisis de las dinámicas demográficas o poblacionales de los municipios y distritos permitirá entender sus características actuales y tener datos concretos sobre el crecimiento futuro. El análisis del crecimiento poblacional, en los casos donde aplique, es un elemento fundamental para el ordenamiento territorial, pues permite definir la demanda de vivienda, servicios públicos y sociales, empleo, etc. Colombia tuvo un proceso de urbanización muy rápido durante todo el siglo XX, que implicó el desplazamiento (no siempre forzado) de enormes masas de población del campo y de los pequeños municipios hacia las ciudades. La localización de la población en las ciudades implicó el incremento inusitado de dicha demanda de vivienda y servicios, que se convirtieron en los principales problemas que deben solucionar los municipios. Ahora bien, estudios elaborados para la Misión de Ciudades del DNP, revelan que las ciudades del país se encuentran en diferentes momentos del bono demográfico y que por lo tanto requieren de un enfoque diferencias basado en las estructuras y dinámicas de la población.

[25] La huella urbana se define tecnicamente como la suma del área edificada y el espacio abierto asociado a una ciudad en una fecha determinada. En el Atlas de Expansión Urbana Reciente de Colombia se explica la metodología aplicada para identificar y medir esas áreas.

Figura 16. Elementos de base para la formulación de los Planes de Ordenamiento.



Fuente: Elaboración propia.

El análisis físico de la magnitud y características del *área consumida por la ciudad* para los diferentes desarrollos urbanos tiene enormes implicaciones en la definición de la estructura urbana propuesta, así como en la magnitud y características de las áreas de expansión urbana. El consumo de área no solo obedece al desarrollo de viviendas, sino que implica también considerar las áreas ocupadas para nuevos servicios (equipamientos, por ejemplo), actividades económicas (comercios, industrias, etc.) o vías, entre otras.

El área ocupada por el desarrollo urbano requiere conocer la huella urbana que, para todos los municipios del país, y particularmente los del Programa POT Modernos, es posible conocer en el Atlas desarrollado por la Universidad de Nueva York[26]. Esta huella urbana analizada en diferentes años permite saber cuánta área se ha ocupado por actividades urbanas en un período de tiempo específico. En este análisis debe prestarse atención a las áreas ocupadas por vivienda y otras actividades que no estaban consideradas como áreas susceptibles de urbanizar, es decir son informales (o ilegales); la magnitud de estas áreas muestra como hay necesidades de suelo que no han sido satisfechas en el ordenamiento territorial vigente.

[26] Atlas de Expansión Urbana, Versión Digital. Programa de Monitoreo Global de la Expansión Urbana, 2016. UN-Hábitat, NYU, Lincoln Institute of Land Policy.

A lo anterior debe agregarse el reconocimiento de los elementos ambientales, políticas y directrices de gestión del riesgo de desastres y del patrimonio cultural que requieren valoración y protección, y que fueron establecidas por la Ley 388 de 1997 como determinantes de superior jerarquía para la formulación de los POT. En este sentido, las características del territorio y la forma de ocupación histórica del mismo, son datos importantes para establecer las pautas de desarrollo futuro y delimitar los suelos de protección. Del mismo modo, las zonas e inmuebles con valor patrimonial deben ser reconocidas como Bienes de Interés Cultural declarados como tales por el Ministerio de Cultura o por las autoridades regionales o locales (bienes de interés general declarados por su valor histórico, estético o simbólico) por cuanto requieren un trato privilegiado que debe reflejarse en el Plan e implican su conservación como elementos principales del desarrollo urbano futuro.

La experiencia acumulada en el país en la formulación de los Planes de Ordenamiento en estas décadas ha permitido identificar tres estructuras a través de las cuales se pueden agrupar los diferentes elementos del desarrollo territorial para su análisis y proyección al futuro. Estas son: la Estructura Biofísica, la Estructura Funcional y de Servicios, y la Estructura Socio-Económica y Espacial.

Estructura biofísica

La Estructura biofísica, hace referencia a la base natural del territorio que comprende la geomorfología, los ecosistemas existentes, el clima, la geología, la hidrología, los suelos, la biodiversidad, las áreas protegidas, las amenazas naturales, socio naturales, así como la variabilidad climática y los escenarios de cambio climático; características que potencian, condicionan o restringen el uso del suelo (determinantes ambientales). Esta estructura analiza el ordenamiento en función de la conservación, la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales, y las directrices en términos de prevención, reducción y control de factores de amenaza y riesgo; como soporte del desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

En este marco, en el diagnóstico del POT para el componente general, se deben ***señalar las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje***; como también, ***la determinación y ubicación en planos de las zonas con condición de amenaza y riesgo para la localización de asentamientos humanos***[27] así como la determinación de medidas para la reducción del riesgo y la definición de áreas con condición de amenaza que necesiten estudios detallados. De acuerdo con la Ley 388 de 1997 (art. 10) estos elementos deben incorporarse en los POT como determinantes, las cuales constituyen norma de superior jerarquía para el ordenamiento.
Si bien uno de los elementos fundamentales es el reconocimiento de la oferta y demanda de los servicios ambientales o ecosistémicos[28], resulta preciso indicar que los municipios, como mínimo deben identificar y caracterizar las áreas de importancia ambiental, incluyendo humedales, paramos, cuencas abastecedoras, entre otras, las cuales representan bases para el desarrollo de las actividades humanas.

Por un lado, las áreas protegidas son aquellas que han sido definidas geográficamente, asignadas, reguladas y administradas por las autoridades ambientales, a fin de alcanzar objetivos

[27] Ley 388 de 1997, art. 12, numerales 2.2. y 2.3. Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.3.1.3.

[28] Son aquellos procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el ser humano como un beneficio de tipo ecológico, cultural o económico, directo o indirecto (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, 2012; EEM, 2005).

específicos de conservación[29]. El diagnóstico del componente general debe orientarse a la valoración del cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos y el respectivo régimen de usos para cada área, así como a la identificación de áreas con vocación para la conservación[30], incluyendo para tal fin actividades de preservación, mantenimiento, utilización sostenida, restauración y mejora del entorno natural.

Los objetivos generales de conservación del país, que establecen los derroteros de desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP y guían las demás estrategias de conservación, son las siguientes:

a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.

b) Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.

c) Garantizar la permanencia del medio natural, o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

Adicionalmente, se debe tener presente que la conservación no se limita a la diversidad biológica, sino que incluye la protección de ecosistemas, especies, genes y procesos ecológicos, y de sitios de importancia histórica, cultural y arqueológica.

A continuación, se resumen los aspectos más relevantes para la elaboración del diagnóstico de este componente:

Tabla 1. Resumen Diagnóstico – Áreas de Conservación y Protección

Áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales	¿Qué se diagnostica?	Insumos mínimos requeridos
Áreas protegidas de superior jerarquía	- Parques Nacionales Naturales – PNN - Reservas forestales protectoras - Parques naturales regionales - Distritos de manejo integrado - Distritos de conservación de suelos - Áreas de manejo especial – AME - Unidades Ambientales Costeras - UAC - Áreas de recreación - Áreas protegidas privadas - Reservas naturales de la sociedad civil - Páramos - Humedales - Bosque de Manglar	- Cartografía oficial de áreas nacionales protegidas generada por la Unidad de Parques Nacionales - Cartografía oficial entregada por la CAR sobre determinantes ambientales. - Cartografía de POMCA - Cartografía de cobertura vegetal - Cartografía predial del suelo urbano y rural - Cartografía zonificación del POMIUAC - Cartografía actualizada de ecosistemas estratégicos elaborada por: Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt, MADS, INVEMAR, entre otros.

[29] De acuerdo con la Ley 165 de 1994 reglamentada por el Decreto 2372 de 2010.

[30] Comprenden aquellas tierras que, debido a sus características biofísicas e importancia ecológica, tienen como función principal la protección de los recursos naturales con el propósito de garantizar el bienestar social, económico y cultural de la humanidad en corto, mediano y largo plazo; permite la intervención antrópica limitada y dirigida principalmente a actividades de investigación, ecoturismo, protección de flora y fauna silvestre y recuperación para la protección.

Áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales	¿Qué se diagnostica?	Insumos mínimos requeridos
	- Bosque seco tropical	- Cartografía disponible en el Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC http://www.siac.gov.co/Catalogo_mapas.html
Áreas de interés estratégico	- Sistema hidrográfico - Sistema orográfico - Suelos - Zonas de ronda de ecosistemas lenticos y loticos - Otros ecosistemas estratégicos	-Cartografía de red de drenaje con zonas de rondas hídricas - Cartografía base de escala detallada Mapa de pendientes -Mapa de clases agrológicas -Mapa de vocación de suelos - Indicadores hidrológicos Índice de aridez (IA), índice de uso del agua (IUA), índice de retención y regulación hídrica índice de vulnerabilidad al desabastecimiento hídrico (IVH), según reportes del Estudio Nacional del Agua, evaluaciones regionales del agua y POMCA -Cuerpos de agua y acuíferos priorizados por la autoridad ambiental (art. 5, Decreto 3930/2010) - Cartografía disponible en el Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC http://www.siac.gov.co/Catalogo_mapas.html - Mapa de ecosistemas estratégicos: complejos de páramo, humedales, bosque seco tropical, manglares, pastos marinos, corales
Áreas de aprovisionamiento	- Cuencas abastecedoras de acueductos municipales actuales y futuras - Áreas de prestación de servicios culturales - Plantas de tratamiento de aguas residuales - PTAR y fuentes receptoras de vertimientos - Sistema de manejo y disposición de residuos sólidos y rellenos sanitarios - Distritos de riego y drenaje	- Mapa de cuencas abastecedoras de acueductos municipales y rurales. - Mapa de oferta hídrica - Mapas de distritos de riego y drenaje, con bocatomas y redes - Mapas de puntos de vertimiento de aguas residuales y sistemas de tratamiento PTAR - Cartografía de áreas de interés paisajístico, cultural y recreativo Mapa de complejos de páramo
Áreas de interdependencia y conectividad ecosistémica	- Articulación de áreas protegidas y de áreas de interés estratégico - Oferta y demanda de servicios ecosistémicos	- Mapas de áreas protegidas de municipios vecinos y del departamento con incidencia en el territorio. - Mapas de oferta y demanda de servicios ecosistémicos de municipios vecinos y del departamento. - Mapas de concentración espacial de demanda de bienes y servicios ecosistémicos en el municipio. - Mapas de oferta de bienes y servicios ecosistémicos en el municipio. Es importante incluir donde se encuentra esta cartografía en caso de que esté disponible y si no que Institución puede brindar información.

Áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales	¿Qué se diagnostica?	Insumos mínimos requeridos
Zonas con condición de amenaza y riesgo	Amenaza: Eventual desarrollo de situaciones con alto potencial de generar afectación a las comunidades, sus bienes y medios de vida, así como a los recursos ambientales. Riesgo: Áreas urbanizadas o donde se encuentran ubicadas personas, medios de sustento, infraestructura y se puedan ver afectadas por el desarrollo de eventos amenazantes. Ver Decreto 1077 de 2015 art. 2.2.2.1.3.1.1 y siguientes.	- Mapas de susceptibilidad de escala nacional o regional y mapas detallados desarrollados para las zonas prioritarias en el territorio municipal Es importante incluir donde se encuentra esta cartografía en caso de que esté disponible y si no que Institución puede brindar información. Consultar estudios del Servicio Geológico, IDEAM. - Mapa de Inundaciones lentas y avenidas torrenciales - Mapa de amenaza por movimientos masa - Incendios forestales - Amenaza volcánica - Amenaza por vendavales - Amenaza por Huracanes - Amenaza por tsunamis - Mapa de amenaza sísmica
Predios afectados	- Información catastral y registral - Participación comunitaria	- Cartografía catastral de los predios afectados por delimitación de áreas protegidas y aquellos que potencialmente pueden ser objeto de pago por servicios ambientales. Es importante incluir donde se encuentra esta cartografía en caso de que esté disponible y si no que Institución puede brindar información.
Productos Mínimos		
Los productos de esta categoría deben basarse en la información generada por las autoridades ambientales y complementadas por el municipio en trabajo conjunto con estas entidades. - Cartografía de áreas de protección consolidadas o existentes, incluyendo aquellas relacionadas a protección ambiental, protección por riesgo, producción agropecuaria y aprovisionamiento - Mapa de conflictos de uso en suelos de protección - Necesidad de incorporación de nuevas áreas protegidas - Requerimientos de reglamentación áreas protegidas nuevas o existentes - Mapas de riesgo y amenaza - Identificación de predios afectados por delimitación de áreas protegidas - Priorización de cuencas según resultados de índices hidrológicos		

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012 (art. 39) los municipios deben integrar el análisis de riesgo en el diagnóstico para el ordenamiento territorial. Ahora bien, el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.3.1.3) plantea que dentro del proceso de revisión y ajuste de los contenidos de mediano y largo plazo de los POT, así como en la formulación de nuevos POT, se deben adelantar estudios básicos[31] para la delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza y áreas con condición de riesgo en un territorio. Esto, con el propósito de poder formular acciones o tomar decisiones que lleven a la reducción de los riesgos identificados y priorizados, en función de garantizar mejores condiciones de seguridad, calidad de vida de la población y aportar al desarrollo sostenible. En este marco, los estudios técnicos de riesgo, permiten

[31] Art. 2.2.2.1.3.1.3 del Decreto 1077 de 2015.

establecer una base sólida de conocimiento, para garantizar, en buena medida, las condiciones para el desarrollo del modelo de OT municipal o distrital.

En términos generales la definición de estas áreas (con condición de amenaza y con condición de riesgo) hace parte del desarrollo del proceso de conocimiento del riesgo, en el marco de la gestión del riesgo de desastre (Ley 1523 de 2012, art. 1).

Procurando una mayor claridad en los términos utilizados, se presentan a continuación los conceptos básicos derivados de la gestión del riesgo, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012 (art. 4) y el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.3.1.3).

Tabla 2 Conceptos básicos asociados a la gestión del riesgo

Áreas con condición de amenaza: son las zonas o áreas del territorio municipal zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca en la revisión o expedición de un nuevo POT la necesidad de clasificarlas como suelo urbano, de expansión urbana, rural suburbano o centros poblados rurales para permitir su desarrollo (art. 2.2.2.1.3.1.3, Decreto 1077 de 2015)	**Áreas con condición de riesgo**: corresponden a las zonas o áreas del territorio municipal clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos (art. 2.2.2.1.3.1.3, Decreto 1077 de 2015)
Delimitación: consiste en la identificación del límite de un área determinada, mediante un polígono. Debe realizarse bajo el sistema de coordenadas oficial definido por la autoridad cartográfica nacional y su precisión estará dada en función de la escala de trabajo. (art. 2.2.2.1.3.1.3, Decreto 1077 de 2015)	**Zonificación:** es la representación cartográfica de áreas con características homogéneas. Debe realizarse bajo el sistema de coordenadas oficial definido por la autoridad cartográfica nacional y su precisión estará dada en función de la escala de trabajo (art. 2.2.2.1.3.1.3, Decreto 1077 de 2015)
Amenaza: Se entiende como *amenaza* el peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales (art. 4, Ley 1523 de 2012).	**Vulnerabilidad:** *Susceptibilidad* o *fragilidad* física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (art. 4, Ley 1523 de 2012).
Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas *potenciales* que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la *amenaza* y la *vulnerabilidad* (art. 4, Ley 1523 de 2012).	**Escenarios de riesgo**: Fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del municipio, que facilitan tanto la comprensión de los problemas como la priorización y formulación de las acciones de intervención, así como el seguimiento y evaluación de las mismas (UNGRD; 2012, p. 15)

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 1523/12 - Decreto 1077 de 2015

El riesgo, se construye en la medida que un evento (ya sea de origen natural, o causado o inducido por la acción humana), con potencial de causar daño, se encuentra con una comunidad con cierto nivel de vulnerabilidad o susceptible a la afectación. En este sentido, el riesgo implica en sí, una construcción social, que trasciende la dinámica de la estructura biofísica y establece vínculos con las diferentes estructuras que configuran el territorio. De tal modo, para el análisis de riesgo, es necesario hacer una mirada de manera conjunta a los factores[32] que interviene en su configuración.

[32] Entiéndase por factores de riesgo: amenaza y vulnerabilidad.

En este sentido, una forma muy útil de identificar factores de riesgo, es a través de la identificación de “escenarios de riesgo”, lo cual implica no enfocarse necesariamente en las amenazas, como se hace normalmente y tratar de descifrar el panorama de potenciales afectaciones (riesgo), dependiendo de otros elementos como el tipo de actividad humana, el grupo social o los elementos expuestos. Esta perspectiva resulta muy útil, teniendo en cuenta que el riesgo se configura en un territorio, sobre las mismas prácticas que constituyen el desarrollo. En este sentido, los factores de riesgo subyacen a las formas en las que se planifica, se habita, se vive y se ordena un territorio municipal.

En la tabla siguiente se presentan algunos ejemplos de escenarios de riesgo:

Tabla 3 Categorías y clasificación de escenarios de riesgos

Criterios de identificación de riesgos	Descripción del criterio	Ejemplos de escenarios de riesgo	Principal aplicación
Escenarios de riesgo por fenómenos amenazantes	Cada escenario se refiere a las condiciones de riesgo asociadas a un fenómeno (o grupo) amenazante	Inundaciones	Implementación de los procesos de la gestión del riesgo bajo un enfoque territorial
		Sísmico	
		Incendios estructurales	
Escenarios de riesgo por tipos de elementos expuestos	Cada escenario se refiere a un elemento (o grupo) expuesto	Puentes	Estudio e intervención desde el punto de vista sectorial, bajo un interés económico, social o cultural: estimar pérdidas, reducir y/o hacer protección financiera
		Cultivos	
		Viviendas	
		Patrimonio Histórico	
Escenarios de riesgo por tipo de daños	Cada escenario se refiere a un tipo de daño esperado para todo fenómeno amenazante y condición de vulnerabilidad	Heridos	Implementación de medidas de preparación para la respuesta y recuperación, sobre todo en sectores e instituciones con misión relacionada con este tipo de daño
		Trauma psicológico	
		Contaminación de ecosistemas	
Escenarios de riesgo por grupo social	Cada escenario se refiere a un grupo social específico para todo fenómeno amenazante y condición de vulnerabilidad	Niños	Implementación de los procesos de la gestión del riesgo bajo un enfoque de gestión social
		Adultos mayores	
		Mujeres cabeza de familia	
Escenarios de riesgo por actividades económicas	Cada escenario se refiere a una actividad económica específica que a la vez constituye la fuente de la amenaza	Minería	Implementación de los procesos de la gestión del riesgo bajo principios de responsabilidad por parte de los actores económicos
		Transporte	
		Industria química	
Escenarios de riesgo por actividades sociales	Cada escenario se refiere a una actividad económica social que a la vez constituye la fuente de la amenaza	Corralejas	Implementación de los procesos de la gestión del riesgo bajo principios de corresponsabilidad por parte de promotores de funcionamiento.
		Peregrinaciones multitudinarias	
Escenarios de riesgo por actividades institucionales	Cada escenario se refiere a una actividad institucional con población permanente o temporal	Instituciones educativas	Implementación de los procesos de la gestión del riesgo bajo enfoque de continuidad de funcionamiento
		Unidades militares	
		Embalses	

Criterios de identificación de riesgos	Descripción del criterio	Ejemplos de escenarios de riesgo	Principal aplicación
Escenarios de riesgo por operación de grandes obras	Cada escenario se refiere a la operación de una obra o sistema, la cual es la fuente de los fenómenos amenazantes	Líneas de flujo de hidrocarburos	Implementación de los procesos de la gestión del riesgo bajo principios de responsabilidad por parte del operador de una obra
		Túneles	

Fuente: Guía para la Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2012)

Si bien identificar escenarios de riesgo puede ayudar a comprender en donde se originan y como se configuran las potenciales afectaciones de manera general, en todos los tipos de escenarios de riesgo, se deben abordar tanto las amenazas como los factores que configuran la vulnerabilidad para el desarrollo del proceso del análisis y evaluación del riesgo.

Desarrollo del proceso de conocimiento del riesgo para el ordenamiento territorial

El conocimiento del riesgo, se materializa en el ordenamiento territorial, fundamentalmente a través de estudios técnicos. Estos estudios pueden ser básicos o detallados. Como ya se mencionó, para el caso de la revisión y ajuste de un POT, se deben adelantar estudios básicos.

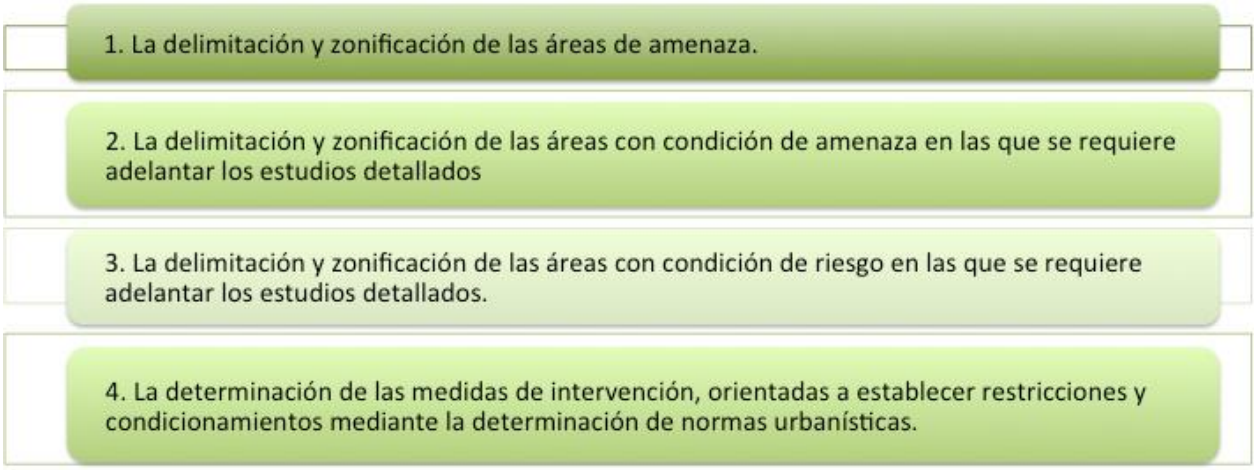
A continuación se describen los momentos en el desarrollo del proceso de conocimiento del riesgo, en el marco de la gestión del riesgo, de acuerdo a la ley 1523 de 2012, luego se precisan los elementos claves del desarrollo de estudios básicos de áreas con condición de amenaza y riesgo, así como los insumos necesarios y productos esperados, basados en el Decreto 1077 de 2015 como parte del diagnóstico para la revisión y ajuste del POT.

Tabla 4 Momentos del proceso del conocimiento del riesgo en el marco de la gestión del riesgo

Momento	Características
Identificación de escenarios de riesgo	A partir de información histórica sobre la ocurrencia de eventos y afectaciones, el municipio debe establecer cuáles son los principales escenarios donde el riesgo (potencial afectación) se ha manifestado o se podría manifestar, para desarrollar su análisis y evaluación. -Información de desastres o situaciones de emergencia sucedidos en el municipio (declaratorias de calamidad pública o emergencia manifiesta) por tipo de evento. -Información primaria o secundaria con la que el municipio cuenta en términos de afectados por tipo de evento.
Análisis y evaluación del riesgo	Implica el desarrollo de los estudios técnicos para determinar las causas y fuentes del riesgo en los escenarios identificados, sus consecuencias y la probabilidad que dichas consecuencias efectivamente puedan ocurrir. Los estudios técnicos, se basan en el análisis de los factores de riesgo. En este sentido, se debe analizar y evaluar el comportamiento de los eventos o situaciones con potencial de afectación (Amenaza) y los factores que potencian la susceptibilidad a la afectación (Vulnerabilidad). Los estudios técnicos son: Básicos: para la revisión y ajuste de los POT de acuerdo a art. 2.2.2.1.3.1.3 Decreto 1077 de 2015 Detallados: de acuerdo a los resultados de los estudios básicos, se priorizan las áreas en condición de riesgo que necesiten estudios detallados. Estos se llevan a cabo durante la ejecución de los POT. art. 2.2.2.1.3.1.4, Decreto 1077 de 2015
Monitoreo del riesgo	Definición de medidas de monitoreo a la dinámica de los factores de riesgo en los escenarios identificados y analizados. Esto debe hacer parte del documento técnico que acompaña a los estudios técnicos.
Comunicación del riesgo	Definición de acciones para comunicar los resultados de los análisis a los actores involucrados tanto en la configuración del riesgo, como en las medidas para su reducción. Este elemento, alimenta el proceso de reducción del riesgo y el manejo de desastres.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 1523 de 2012

El desarrollo de estudios básicos de acuerdo al Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.3.1.3), debe contener:



Si bien el Decreto 1077 de 2015 menciona la elaboración de estudios básicos para los escenarios asociados a fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, este precisa[33] que en los territorios donde se evidencia otro tipo de eventos amenazantes, se deben adelantar estudios de acuerdo, tanto a la situación de cada municipio, como a la información disponible. De la misma manera, se precisa que cuando se evidencia una superposición de eventos amenazantes en una misma área, esto se debe tener en cuenta en la evaluación del riesgo.

Tabla 5. Desarrollo de estudios básicos de amenaza y riesgo para la revisión y ajuste de un POT

	Áreas con condición de Amenazas	Áreas con condición de riesgo
¿Qué se Diagnostica?	• Delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza. **Implica:** Se delimitan y zonifican aquellas áreas sin ocupar del suelo urbano, de expansión urbana, rural suburbano o centros poblados rurales en las que en la revisión o en la expedición de un nuevo POT se proponga su desarrollo. (art. 2.2.2.1.3.2.1.4. Decreto 1077 de 2015)	• Delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo. **Implica:** A partir del análisis de las áreas zonificadas como de amenaza alta en los estudios básicos, con la información cartográfica (predial o catastral, entre otras) disponible que permita identificar la existencia de elementos expuestos, de áreas urbanizadas, ocupadas o edificadas así como de aquellas en las que se encuentren edificaciones indispensables y líneas vitales. (art. 2.2.2.1.3.2.1.5. Decreto 1077 de 2015)
Tipo de análisis	Se deben adelantar análisis: de inventarios, heurísticos[34] o estadísticos, determinísticos o probabilísticos, dependiendo del tipo de amenaza y la información existente.	Sobre posición de la zonificación de amenazas y la información de elementos expuestos. Catastro, infraestructura, dotaciones, líneas vitales, áreas productivas,

[33] Parágrafos 2 y 3, art. 2.2.2.1.3.1.3, Decreto 1077 de 2015.

[34] Son métodos para buscar e inventar principios, reglas y estrategias para solucionar problemas desconocidos, o encontrar nuevas soluciones a problemas conocidos de manera más fácil y rápida. Los análisis heurísticos se basan en la información disponible y los criterios técnicos y expertos.

	Áreas con condición de Amenazas	Áreas con condición de riesgo
		servicios ecosistémicos, centros poblados, población rural dispersa, áreas de especial interés cultural. La cartografía de los elementos expuestos, debe estar en la misma escala de las amenazas.
Escala cartográfica	Urbano: 1:5.000 Expansión urbana 1:5.000 Rural: 1:25.000 En centros poblados donde se evidencia un alto grado de exposición y/o han sido afectados, el nivel de detalle debe ser 1:5.000	

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 1077 de 2015

Tabla 6 Condiciones para el desarrollo de estudios básicos de área en condición de amenaza para la revisión y ajuste de un POT

Amenaza	Movimientos en masa
Área de estudios	• Zonas de relieve escarpado, montañoso y ondulado, con pendientes iguales o superiores a 5 grados, Taludes marginales de cauces. • Zonas planas que puedan recibir los efectos de los movimientos en masa. • Áreas urbanas y de expansión urbana que teniendo una pendiente menor a 5 grados hayan presentado problemas de inestabilidad y subsidencia debido a problemas geotécnicos o al desarrollo de actividades antrópicas.
Insumos	• Cartografía base que contenga entre otros: coordenadas, curvas de nivel, drenajes, red vial, infraestructura y equipamientos, asentamientos humanos. • Inventario de procesos morfo dinámicos. • suelos urbanos y de expansión urbana, adicionalmente se elabora: la geología para ingeniería y la geomorfología aplicada a movimientos en masa a nivel de elementos geomorfológicos. • suelos rurales, adicionalmente se realiza: la geología, unidades geológicas superficiales, la geomorfología aplicada a movimientos en masa a nivel de subunidades geomorfológicas y cobertura y uso del suelo.
Alcance	• Se deben considerar dentro de los agentes detonantes: agua, sismos y procesos antrópicos (cortes, excavaciones, rellenos y construcciones en general). • Para el suelo urbano y de expansión urbana se utilizará, como mínimo, alguno de los siguientes análisis: estadísticos, determinísticos o probabilísticos. • Para los suelos rurales se utilizará, como mínimo, alguno de los siguientes análisis: de inventarios, heurísticos o estadísticos. En todo caso, los análisis se realizarán en función de la magnitud de la amenaza, su intensidad, consecuencias y la disponibilidad de información. **Zonificación:** Para la zonificación de la amenaza, ésta se categorizará en alta, media y baja, que se establece según el método empleado. En todo caso las áreas con procesos activos se consideran en la categoría alta.
Productos	• Mapas de zonificación de amenaza por movimientos en masa. La leyenda deberá incluir la descripción de las características físicas de las unidades según la categoría establecida, los tipos de procesos predominantes y los posibles daños que se pueden generar. • Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.
Amenaza	**Inundación**
Área de estudios	• Zonas en las cuales exista la posibilidad de presentarse una inundación sean aledañas o no a ríos, caños, quebradas, humedales y otros cuerpos de agua o aquellas que hagan parte de su área de influencia. • En el análisis se deben considerar los casos en los que existan precedentes de mecanismos generadores de inundaciones tales como encharcamiento por lluvias intensas sobre áreas planas, encharcamiento por deficiencia de drenaje, inundaciones costeras entre otros.
Insumos	• Geomorfología. • Modelo de elevación digital del terreno. • Identificación de las zonas inundables e inundadas (registro de eventos). • Hidrología.
Alcance	• Para el suelo urbano, de expansión urbana y rural se utilizará, como mínimo, análisis de tipo histórico y geomorfológico. De acuerdo con la información disponible se podrán complementar con análisis hidrológico-hidráulicos y métodos asistidos por sensores remotos y sistemas de información geográfica. En todo caso, los análisis se realizan en función de la magnitud de la amenaza, su intensidad, consecuencias y la disponibilidad de información.

	Zonificación: se emplean tres categorías: alta, media y baja, teniendo en cuenta el registro de eventos, la recurrencia de los mismos y la intensidad (niveles alcanzados) de la inundación
Productos	• Mapas de zonificación de amenaza por inundaciones. • Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.
Amenaza	**Avenidas torrenciales**
Área de estudios	• Todos los cauces presentes o con influencia en el municipio o distrito, que por sus condiciones topográficas puedan tener un comportamiento torrencial.
Insumos	• Geomorfología. • Estudio hidrológico de la cuenca, orientado al flujo torrencial, considerando el ciclo de sedimentos. • Análisis hidráulico del área a zonificar, teniendo en cuenta factores detonantes como precipitación o movimientos en masa. • La base cartográfica que se emplee en la zonificación corresponderá a una escala 1:2.000.
Alcance	• Se utiliza, como mínimo, alguno de los siguientes análisis: estadísticos, determinísticos o probabilísticos **Zonificación:** ésta se categorizará en alta, media y baja, dependiendo de la frecuencia de presentación de los eventos y sus características: la profundidad de la lámina de agua, los materiales de arrastre y la velocidad del flujo.
Productos	• Mapa de amenaza por avenidas torrenciales, en el cual se delimitan y zonifican los diferentes niveles de amenaza que presenta el territorio estudiado. • Documento técnico que contenga la metodología empleada y los resultados obtenidos.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 1077 de 2015.

Para los demás tipos de amenazas se deberán, manteniendo la misma lógica de análisis presentada, desarrollar análisis adecuados para las condiciones del municipio y la disponibilidad de la información.

Si bien existe un requerimiento técnico para el desarrollo de los estudios de riesgos, es importante que los municipios asuman metodologías que les permitan avanzar, de acuerdo al nivel de recursos y de información existente. En suma, el alcance de los estudios debe ser acorde a las condiciones del municipio.

Teniendo en cuenta el principio de gradualidad según la Ley 1523 de 2012, los estudios básicos, deben indicar las áreas donde se deben adelantar estudios detallados durante la ejecución del POT, en ese sentido, los estudios básicos deben ser sólidos, pero viables, de manera que la información resultante, sea suficiente para convertirse en el soporte de decisiones de acción durante la ejecución.

Teniendo en cuenta los principios de complementariedad y subsidiariedad de la Ley 1523 de 2012, los municipios pueden basarse en estudios técnicos del orden departamental, regional[35] o nacional, en los casos donde las condiciones locales no sean óptimas para lleva a cabo los estudios. En este marco, los departamentos, las entidades nacionales y las corporaciones autónomas regionales, deben ser considerados como actores claves, para poder llevar a cabo los estudios en condiciones de calidad suficiente. Para los municipios categoría 5 y 6 el fondo nacional para la gestión del riesgo, puede ayudar a financiar el desarrollo de los estudios técnicos, de acuerdo a sus condiciones.

Por otro lado, los municipios deben establecer bases para un sistema de información, que les permita identificar y monitorear los eventos amenazantes y su impacto en las dinámicas socioeconómicas del municipio, de manera que se pueda mantener información actualizada del comportamiento de los factores de riesgo en su territorio. En este aspecto, la información aportada por las comunidades y los diagnósticos rápidos en el marco de las declaratorias de calamidad pública o desarrollo de alertas, son importantes fuentes a tener en cuenta. En este

[35] POMCA, Planes de Manejo, entre otros.

mismo nivel, otra fuente importante de información, son las entidades humanitarias y de cooperación, quienes constantemente desarrollan ejercicios de análisis en campo.

El análisis de riesgo es apenas un componente del proceso de conocimiento del mismo, lo cual implica considerar que el proceso de incorporación de la gestión del riesgo en el OT, va mucho más a allá de diagnosticar su condición. Implica tomar decisiones respecto al como propender a la reducción de los factores de riesgo, ya sea interviniendo las amenazas, cuando sea posible, viable y factible, o interviniendo los factores que configuran la vulnerabilidad, lo cual suele ser mucho más viable y factible. Las políticas de desarrollo territorial en su conjunto, pueden ser asumidas como políticas para su reducción.

En algunos casos, los riesgos incluyen actividades sociales de ocupación del territorio en zonas inadecuadas, potenciando la vulnerabilidad para la población. Con el paso del tiempo, estos asentamientos en el suelo rural pueden generar fenómenos jurídicos asociados a la tenencia de la tierra ocupada. La formalización de los derechos sobre la tierra y el acceso a la tierra de una forma planeada y dirigida desde donde las autoridades constituyen formas de reducir los riesgos a través de gestión correctiva (reasentando a las personas) y preventiva (dándoles acceso a la tierra en zonas seguras). Por lo tanto, como parte del ejercicio de análisis del riesgo y de la toma de decisiones, es necesario identificar los polígonos ubicados en esa zonas y los derechos sobre la tierra de las personas afectadas para estimar cuántos recursos se requieren para su reubicación, cuando esta es necesaria, y para que en la formulación se establezcan las acciones necesarias para que la propiedad de esos predios se transfiera a los municipios, lo cual se realiza con cruces de información de catastro y registro, y cartografía social de ser posible.

Variabilidad y cambio climático

En términos de cambio climático, se considera que existe un vínculo entre los escenarios de riesgo que se configuran producto de la variabilidad climática, teniendo en cuenta que los cambios en las dinámicas hidrometereológicas pueden potenciar la alteración de los promedios o condiciones meteorológicas típicas en un territorio, así como el desarrollo de eventos extremos, que se configuran como amenazas con magnitudes altas, lo cual puede implicar que los niveles de resistencia asociados a la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales se superen, configurando riesgos no considerados habitualmente.

Por este motivo es fundamental considerar los escenarios de cambio climático[36] proyectados, de manera que se puedan incluir estos elementos como variables a considerar en la probabilidad de ocurrencia de un determinado evento o en la transformación de las condiciones climáticas en un territorio. En este ámbito las medidas de reducción del riesgo, deben considerarse como medidas de “adaptación” a las variaciones de las condiciones hidrometeorológicas.

En suma, el diagnóstico de la Estructura Biofísica, permite identificar el estado en que se encuentra el medio natural (municipal y su relación con el regional) y los diferentes elementos que lo componen, considerados como la base para el ordenamiento territorial; se trata del conjunto de ecosistemas (bosques, páramos y otras áreas naturales protegidas, cuerpos de agua, entre otros) y otros espacios libres de la ciudad (Parques, espacios públicos principales, entre otros) que actúan como elementos estructurantes de la geografía en la cual se desarrolla la ciudad. Este diagnóstico debe enmarcarse en los objetivos que sobre este tema se han definido en el país, referidos a la preservación y protección del capital natural y a la biodiversidad.

[36] http://www.ideam.gov.co/web/tiempo-y-clima/escenarios-cambio-climatico

El diagnóstico del componente ambiental deberá identificar el nivel y las formas como el desarrollo urbano reciente ha afectado el capital natural, identificar las características y posibilidades de su interconexión, con el fin de adoptar una estrategia de actuación, tanto en la delimitación de las áreas de importancia que deban ser incorporadas como áreas protegidas, como en el manejo que se hace de cada tipo de área perteneciente al SINAP.

El análisis de estos elementos tiene como propósito lograr mayor armonía entre el tejido urbano y los elementos ambientales. Permitirá establecer cuáles son las áreas y ecosistemas estratégicos que por su nivel de conservación requieren adoptar decisiones para su conservación y/o manejo adecuado, las restricciones de uso del suelo que se deben incorporar de acuerdo a la normatividad vigente en el ordenamiento territorial así mismo permitirá identificar cuales elementos nuevos permitirán completar o interconectar elementos de la estructura, así como el tipo de normas y programas que se debe adoptar para lograr una acción efectiva.

Entre estos elementos estratégicos debe darse prioridad a aquellos que forman parte de las cuencas abastecedoras de agua para la ciudad, así como aquellos que son susceptibles de generar fenómenos asociados a la variabilidad climática como inundaciones o deslizamientos, entre otros. Igualmente debe identificar las consecuencias de la delimitación y las normas adoptadas por el Plan de Ordenamiento sobre cada uno de los elementos de este componente, como base para definir el conjunto de programas, proyectos y normas necesarios para lograr su consolidación en el período de vigencia del mismo.

Para la elaboración del diagnóstico es indispensable desarrollar una cartografía precisa a escala adecuada que permita identificar los límites de los elementos que componen la Estructura Biofísica, en relación (o como parte de) la estructura a nivel regional y nacional. Esa cartografía identificará los usos permitidos según la normatividad existente según el caso.

Estructura funcional y de servicios

En el diagnóstico y análisis de los contenidos relacionados con el componente general debe considerarse la situación actual de los sistemas estructurantes, de soporte o generales, tales como ***los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural, y su articulación con los respectivos sistemas regionales*** y; la ***localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales***[37].

Estos sistemas son fundamentales en la definición de la estructura urbano-rural, intraurbana o intrarural, y lo ordenan de forma tal que pueda llevarse a cabo el desarrollo del modelo de OT planteado. Corresponden a la infraestructura requerida, para que los asentamientos humanos y las diferentes actividades antrópicas puedan tener lugar en el territorio de manera eficiente, sostenible y accesible a todos sus habitantes. Este tipo de infraestructura, generalmente de carácter público, o que siendo de carácter privado, ofrece servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad, contribuyen al desarrollo territorial, al crecimiento económico y la sostenibilidad de las áreas de asentamientos humanos.

Esta infraestructura, representa la plataforma de servicios sobre la cual las diferentes actividades humanas pueden desarrollarse, mejorando las condiciones de hábitat y competitividad de las áreas urbanas y rurales de un municipio, a la vez que permite una mejor articulación con las

[37] Ley 388 de 1997, art. 12, numerales 2.1. y 2.4.

áreas rurales, disminuyendo las brechas socioeconómicas, induciendo el crecimiento económico y disminuyendo los niveles de pobreza.

El diagnóstico de la estructura funcional y de servicios permite identificar el estado en que se encuentran los diferentes sistemas estructurantes indispensables para el buen funcionamiento y articulación de las áreas urbanas y rurales. En general, los sistemas estructurantes o de soporte de un municipio que deben ser considerados en el diagnóstico del componente general del POT, son los siguientes:

- Sistema de servicios públicos, saneamiento básico y aprovechamiento de aguas: corresponde a las infraestructuras que sirven para garantizar la provisión de los servicios públicos y la distribución de agua en el territorio urbano y rural del municipio, ya sea para consumo humano o agropecuario, así como los mecanismos de control y seguimiento a la conservación y recuperación del recurso hídrico. Se incluyen las infraestructuras relacionadas con el abastecimiento y aprovechamiento de agua, acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, tecnologías de la información y la comunicación, gestión integral de residuos, y distritos de riego o de adecuación de tierras[38].

  El diagnóstico de este sistema incluye las infraestructuras relacionadas con el abastecimiento de agua, acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, tecnologías de la información y la comunicación y la gestión integral de residuos. El análisis debe identificar el estado actual de:

  - En acueducto las fuentes de abastecimiento (capacidad y calidad), la infraestructura para potabilización, las redes y equipamientos para la distribución (calidad en la prestación del servicio).
  - En alcantarillado la infraestructura para disposición de aguas servidas y aguas lluvias y la capacidad de tratamiento de aguas residuales
  - En el servicio de energía y el de gas domiciliario las redes, estaciones y demás construcciones necesarias para la prestación de este servicio.
  - En el servicio de comunicaciones (TIC) debe analizase la localización de las infraestructuras que permiten el servicio, en especial las centrales telefónicas y las antenas para los celulares, así como las necesidades de expansión de las mismas, y establecer el impacto que estas infraestructuras causa en el municipio.
  - En residuos sólidos: la infraestructura disponible para su tratamiento y disposición (relleno sanitario, basurero) y los equipamientos intermedios (lugares de consolidación, depósitos, etc.).

  No obstante lo anterior, también es importante en el diagnóstivo del componente general revisar la definición actual o del POT de primera generación del perimetro de servicios públicos, según lo establecido en la Ley 388 de 1997 (art. 12, parágrafo 2)[39].

[38] Decreto 1076 de 2015.

[39] En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el art. 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios.

- Sistema de movilidad y transporte: corresponde a las infraestructuras necesarias para garantizar el flujo físico adecuado de personas y bienes en el territorio. En el entendido que el transporte se considera un sistema intermodal, se incluyen los diferentes modos de transporte (terrestre, aéreo, marítimo y fluvial) y la infraestructura vial, de transporte público, transporte alternativo, transporte de carga y logística, y las redes peatonales.

  El diagnóstico del este sistema incluye la infraestructura necesaria para los diferentes modos de transporte: terrestre, aéreo, marítimo y fluvial en diferentes modalidades: transporte público, transporte alternativo (bicicletas), transporte de carga y logística y las redes peatonales. Debe establecer el estado actual de las infraestructuras y construcciones (equipamientos) para la movilidad en la ciudad y su relación con las zonas rurales y la región, así como los nodos, áreas o ejes de actividad que determinan los principales viajes origen – destino (trabajo y estudio) y que definen necesidades de conectividad y accesibilidad en el territorio.

- Sistema de equipamientos: incluye la infraestructura de servicios dotacionales colectivos que ofrecen servicios tendientes a resolver necesidades sociales, productivas y ambientales, en sectores tales como educación, salud, cultura, deportes, bienestar social, culto, administrativos, etc.

  El diagnóstico del este sistema incluye el análisis de la infraestructura y las construcciones necesarias para prestar los servicios sociales, en sectores tales como educación, salud, cultura, deportes, bienestar social y culto, así como las infraestructuras para la prestación de los servicios urbanos de seguridad, justicia, aseo, cementerios, recintos feriales y servicios administrativos, entre otros.

- Sistema de espacio público: comprende los bienes de uso público, elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas de recreación y ocio al aire libre de la población. El Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.3.1.5) se refiere a los elementos constitutivos naturales y a los artificiales o construidos. Adicionalmente, establece el índice mínimo (art. 2.2.3.2.5), como también las condiciones de accesibilidad al espacio público efectivo (art. 2.2.3.4.2).

  El diagnóstico de este sistema estudia el estado de los bienes de uso público destinados por naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas de recreación y ocio al aire libre de la población. Particularmente se requiere la definición y localización del espacio público efectivo (según definición del Decreto 1077 de 2015), constituido por el conjunto de plazas, plazoletas, parques y áreas verdes, tanto en el suelo urbano como en el rural.

Estructura socioeconómica y espacial

Como mínimo, los contenidos que deben diagnosticarse y analizarse para la formulación del componente general del POT tienen que ver con ***la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana*** y; el ***señalamiento y medidas para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico***[40].

En cuanto a lo primero, la Ley 388 de 1997 (art. 30 al 35) establece que los municipios deben clasificar el suelo en urbano, rural y de expansión urbana, de acuerdo a su vocación y al papel

[40] Ley 388 de 1997, art. 12. Numerales 2.2. y 2.5.

que juega en el modelo de OT. La clasificación supone la aptitud de un suelo para ser urbanizado o no y, como tal, lo vincula a un régimen determinado de derechos y deberes.

Suelo urbano: es aquel territorio que está destinado a ser lugar de asentamientos humanos concentrados, en los cuales la población se dedica a actividades no agrícolas (sectores secundario, terciario y cuaternario de la economía). Se caracteriza por disponer de unas infraestructuras y servicios dotacionales adecuados para el desarrollo de las actividades mencionadas[41].

Suelo rural: es el territorio que no cuenta con las condiciones necesarias para el desarrollo de usos urbanos en virtud a sus características de localización y oportunidad, en el cual las actividades humanas existentes se relacionan generalmente con sus características físicas o ambientales particulares o usos agrícolas, ganaderos, forestales y similares y/o a la explotación de los recursos naturales (sector primario de la economía). A su interior, es posible que se presenten zonas donde se mezclen los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, y que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, intensidad y de densidad (categoría de suelos suburbanos)[42].

Suelo de expansión urbana: es el territorio rural contiguo a las áreas urbanas que se reserva y delimita para garantizar la localización futura de actividades residenciales, económicas y servicios urbanos, para lo cual requiere del proceso de construcción y adecuación de infraestructuras que permitan el desarrollo eficiente de dichas actividades[43] y servicios.

En la etapa de diagnóstico, el análisis deberá enfocarse en establecer cuáles son las áreas clasificadas como suelo urbano, rural y de expansión en el municipio; y si la clasificación del suelo vigente es acorde con las dinámicas de ocupación del territorio. En este sentido, debe establecerse si durante la vigencia del POT, la dinámica de ocupación del suelo se ha dado en el marco de lo establecido por la normativa o si, por el contrario, se han dado procesos de ocupación del suelo por fuera de esta clasificación. Igualmente, debe estudiarse si el perímetro sanitario cubre la totalidad del área ocupada por los asentamientos humanos o si existen desarrollos más allá de las áreas con posibilidad de tener cobertura de servicios públicos domiciliarios (perímetro sanitario); si las áreas de expansión urbana establecidas en el POT vigente han sido suficientes para recibir el crecimiento urbano del municipio; si existen dinámicas de ocupación del suelo tales como procesos de suburbanización o conurbación con otros municipios. Finalmente, debe analizarse si, en el marco de las condiciones sociales del municipio, existen dentro del territorio, esquemas de Ordenamiento Social de la Propiedad - OSPR que puedan entrar en conflicto con la clasificación del suelo establecida en el POT y qué tipo de división predial existe en el territorio en las distintas clases de suelo.

Tabla X. Elementos del diagnóstico para la clasificación del territorio

Suelos Urbano, Rural y de Expansión Urbana		
¿Qué se diagnostica?	**Insumos mínimos requeridos**	**Productos mínimos**
- Magnitud de las áreas clasificadas como suelo	- Plano de clasificación del suelo POT vigente.	- Plano de clasificación del suelo.

[41] Ver definición Ley 388 de 1997, art. 31.
[42] Ver definición Ley 388 de 1997, art. 33.
[43] Ver definición Ley 388 de 1997, art. 32.

Suelos Urbano, Rural y de Expansión Urbana		
¿Qué se diagnostica?	**Insumos mínimos requeridos**	**Productos mínimos**
urbano, rural y de expansión urbana. - Concordancia entre el perímetro urbano y el perímetro sanitario. - Crecimiento de las áreas de asentamientos humanos por fuera del perímetro urbano. - Dinámicas de ocupación en los suelos rurales. - Porcentaje de desarrollo del suelo de expansión urbana durante la vigencia del POT. - Aparición de procesos de suburbanización y/o conurbación. - División predial. - Existencia de conflictos entre clasificación del suelo y líneas de acción del ordenamiento social de la propiedad.	- Plano de perímetro sanitario. - Aerofotografías (serie en el tiempo). - Datos de crecimiento poblacional en el periodo de vigencia del plan. - Datos de población actual del municipio. - Licencias urbanísticas aprobadas en el área de expansión vigente. - Mapa de asentamientos humanos. - Plano topográfico (curvas de nivel). - Plano catastral. - Información sobre los predios afectados por las líneas de acción del Ordenamiento Social de la Propiedad - OSPR en términos de: resguardos de comunidades indígenas; títulos colectivos para comunidades negras; zonas de reserva campesina; Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (sobre estas también se debe consultar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural); adjudicación de predios baldíos o fiscales, reservas de baldíos, expropiación y extinción administrativa del dominio (Ley 160 de 1994) - Información catastral y registral de los predios. - Fuentes de consulta: CAR, IGAC, DANE, Ministerio del Interior, empresas prestadoras de servicios públicos, CAMACOL, estudios técnicos y académicos, Expediente Municipal, POT Municipal, POT Departamental, DNP, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura, INCODER, Gobernación, participación ciudadana.	- Localización, naturaleza y volumen de predios en proceso o afectados por una línea de intervención del OSPR. - Diagnóstico de conflictividad socio-territorial. - Diagnóstico temático DTS. - Umbral de Suburbanización actual.

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, en tanto determinantes de superior jerarquía, en los términos de la Ley 388 de 1997 (art. 10), las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, deben hacer parte de los contenidos del componente general de los POT.

Es así como el municipio deberá identificar si existen en su territorio Áreas Arqueológicas Protegidas declaradas por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH y si es del caso, la existencia de Planes de Manejo Arqueológico que deban ser tenidos en cuenta al momento de la revisión del POT. De igual forma, si existen áreas identificadas como de potencial arqueológico, estas deberían ser tenidas en cuenta para la formulación posterior de programas de arqueología preventiva.

En relación con el patrimonio arquitectónico y urbano, se deberá establecer qué tipo de Bienes Inmuebles de Interés Cultural existen en su territorio, tanto del Grupo Urbano como del Grupo Arquitectónico y, qué niveles permitidos de intervención tienen, de acuerdo con lo establecido por las declaratorias correspondientes o por la normativa vigente. Así mismo, deberá verificarse si existen Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP aprobados por parte del Ministerio

de Cultura, o por autoridades locales, para alguno de los Bienes de Interés Cultural - BIC que pudiesen existir en el territorio municipal, que debiesen ser tenidos en cuenta en el proceso de formulación del POT.

Igualmente, deben identificarse los Bienes Muebles de Interés Cultural existentes en el espacio público del municipio, tales como estatuas, esculturas, mobiliario urbano, etcétera, y si existen PEMP aprobados para los mismos.

Este tipo de inventario, con su respectivo análisis, permitirá al municipio establecer las políticas, objetivos y estrategias correspondientes para el manejo y protección de las áreas e inmuebles de interés cultural, así como los programas y proyectos respectivos que de ellos se desprendan. Así mismo, permitirá establecer los diferentes niveles de competencia para el manejo y protección de estos bienes, de acuerdo a las declaratorias que les hayan dado origen.

Al respecto, es necesario anotar que las declaratorias de este tipo de áreas y BIC deben ser realizadas por las instancias competentes (nacional, departamental o municipal), de conformidad con los criterios de valoración establecidos por el Ministerio de Cultura y mediante los procedimientos establecidos en la Ley 397 de 1997 (art. 89), modificado por la Ley 1185 de 2008 (art. 5). En todo caso, para la declaratoria y manejo de los BIC se aplica el principio de coordinación entre los diferentes niveles administrativos.

Tabla 7. Elementos del patrimonio histórico y cultural para el diagnóstico del componente general

Patrimonio Histórico y Cultural		
¿Qué se diagnostica?	**Insumos mínimos requeridos**	**Productos mínimos**
- Inventario e identificación de áreas con potencial arqueológico. - Inventario de Áreas Arqueológicas Protegidas declaradas por el ICANH existentes en el municipio. - Inventario de Planes de Manejo Arqueológico aprobados en el municipio. - Inventario de Bienes Inmuebles de Interés Cultural del Grupo Urbano y del Grupo Arquitectónico existentes en el municipio. - Inventario de Bienes Muebles de Interés Cultural existentes en el espacio público del municipio. - Estado de los BIC existentes en el municipio. - Inventario de Planes Especiales de Manejo y Protección aprobados para BIC existentes en el	- Aerofotografías (serie en el tiempo). - Fotografías de los Bienes de Interés Cultural. - Actos normativos mediante los cuales se ha efectuado la declaratoria de Áreas Arqueológicas Protegidas y de Bienes de Interés Cultural (ámbitos nacional, departamental y municipal). - Actos administrativos mediante los cuales se ha dado la aprobación de Planes de Manejo Arqueológico y de Planes Especiales de Manejo y Protección. -I nformación catastral y registral de los predios. - Fuentes de consulta: IGAC, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, estudios técnicos y académicos, Expediente Municipal, POT Municipal, POT Departamental, Secretaría de Cultura del Departamento,	-Plano de identificación de Áreas Arqueológicas Protegidas. -Plano de Localización, de Bienes Muebles de Interés Cultural. -Plano de Localización, de Bienes Inmuebles de Interés Cultural. -Diagnóstico del estado de los BIC existentes en el municipio. -Diagnóstico temático DTS. - Identificación de bienes candidatos a ser incluidos en la Lista Indicativa de Candidatos a BIC.

Patrimonio Histórico y Cultural		
¿Qué se diagnostica?	**Insumos mínimos requeridos**	**Productos mínimos**
municipio (bienes muebles e inmuebles) - Inventario e identificación de bienes candidatos a ser incluidos en la Lista Indicativa de Candidatos a BIC.		

Fuente: Elaboración propia

El diagnóstico de la estructura socio-económica permite conocer cuáles son los lugares en los cuales se localizan y concentran las actividades económicas en la ciudad y el municipio, formando centralidades o corredores de actividad que organizan el territorio. El diagnóstico debe identificar qué tipo de actividades se agrupan, con qué intensidad y en donde, así como identificar en el tipo de edificaciones, equipamientos y servicios urbanos que poseen estas zonas y que influyen en su funcionamiento.

Este diagnóstico comprende el análisis de las zonas de empleo a donde se desplaza diariamente la población para trabajar o para utilizar alguno de los servicios: comercio, oficinas, servicios personales, etc. Comprende igualmente el desarrollo de las actividades residenciales (formales e informales) en el municipio y su forma de interactuar con las zonas de empleo y servicios.

Es importante que en estos análisis se identifiquen las dinámicas de ocupación del suelo por las diferentes actividades urbanas y su forma de interacción con la ciudad construida, pues estas son elementos fundamentales para la localización del suelo de expansión y de programas como la renovación urbana o el mejoramiento integral de barrios.

El análisis de estas tres estructuras (biofísica; socioeconómica y espacial, y funcional y de servicios) y la forma como se relacionan debe plasmarse en planos y documentos sintéticos que permitan tener claridad sobre el estado actual del desarrollo de los sistemas que permiten el funcionamiento del municipio.

Gobernanza e Instituciones

El diagnóstico de la Gobernanza y las Instituciones indispensables para la formulación y puesta en marcha del Plan de Ordenamiento, establece la capacidad de gestión de la administración municipal y el estado de sus relaciones con las demás fuerzas en la ciudad para poder desarrollar y ejecutar el Plan de Ordenamiento. En particular es importante establecer la capacidad de las entidades públicas locales, en especial la entidad responsable de la planeación municipal, para poder utilizar los diferentes instrumentos de planeación, gestión y financiación que el Plan de Ordenamiento va a adoptar.

En la entidad de planeación se deberán analizar los recursos humanos y técnicos disponibles para desarrollar el Plan de Ordenamiento a través de la formulación de planes de escala menor dispuestos en el Plan, así como del trámite de los Planes Parciales y otros instrumentos de planeación, gestión y financiación como el reparto de cargas y beneficios, la participación en plusvalía, la transferencia de derechos de construcción, etc. y como complemento indispensable

la capacidad de tramitar dentro del espíritu del Modelo de Ordenamiento adoptado, los diversos proyectos de urbanización o construcción propuestos por el sector privado.

En las entidades ejecutoras hay que analizar la capacidad de planear los programas y proyectos de su sector en relación con las decisiones de planeación adoptadas en el Modelo de Ordenamiento y su capacidad de ejecución, en particular si se trata de proyectos interinstitucionales que requieren la actuación conjunta con otras entidades sectoriales.

En general se ha encontrado que los programas y proyectos desarrollados en diversas ciudades del país siguen siendo planeados por las entidades desde una óptica sectorial que no tiene en cuenta el Plan de Ordenamiento, pues obedece a una lógica "interna" de cada entidad. Lo anterior, obedece a que los municipios y distritos han mantenido la tradición de la planificación de corto plazo a través de instrumentos como los planes de desarrollo con un énfasis sectorial y no, por el contrario, con la vinculación de la variable territorial, y asumiendo el reto de una visión de más largo plazo. El Programa POT Modernos fortalece la definición de instrumentos como el programa de ejecución, a través del cual se identifiquen programas y proyectos que no solo den respuesta a las necesidades de desarrollo económico y social desde una perspectiva sectorial, sino también, que contribuyan directamente en la consolidación de la visión territorial, y la estructura urbano rural.

1.2.4. Formulación

Estructura Biofísica

En la etapa de formulación, el ***señalamiento de las áreas de reserva y conservación de los recursos naturales*** parte de la identificación y análisis de su estado actual; por un lado asumiendo que las zonificaciones existentes, las cuales normalmente son producto de planes de manejo de áreas protegidas, POMCA, POMIUAC o estudios técnicos de amenaza y riesgo, deben ser asumidas como determinantes para el ordenamiento, y por otro lado, tomando la determinación de la incorporación de nuevas áreas al sistema de áreas protegidas.

Como resultado de lo anterior, debe concretarse la delimitación de la Estructura Ecológica Principal - EEP, definida como el *"conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones"*[44]. Busca promover la corresponsabilidad social y sectorial, fomentando la participación social y el reconocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como un valor público, transcendiendo la segmentación que generalmente atribuye la biodiversidad al sector ambiental y a las ciencias naturales, resultando en patrones de uso y ocupación del territorio más planificados y sustentables[45].

Dentro de las áreas a señalar y sobre las cuales el componente general debe determinar, o acoger y articular, medidas concretas de protección y conservación, son las siguientes:

- Áreas del sistema nacional de áreas protegidas – SINAP, que incluye Sistema de Parques Nacionales (PNN; Santuarios de Fauna y Flora, Área Natural Única, Vía Parque, Reserva Nacional Natural), Parques Naturales Regionales, Reservas Forestales, Áreas de

[44] Decreto Nacional 1077 de 2015, art. 2.2.1.1.
[45] MADS- PNGIBSE, 2012, pág. 37, 72).

Recreación, Distritos de conservación de suelos, Distritos de Manejo Integrado (Nacional y regional), y Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

- Áreas de reserva forestal, tales como las declaradas por la Ley 2 de 1959[46] (como Zonas de Reserva Forestal del Pacífico, Central, del Cocuy, de la Amazonia, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de los Motilones).
- Áreas de manejo especial (Área de Manejo Especial de la Macarena AME-M - Decreto 1989 de 1989, Área de Manejo Especial Bahía de Cartagena y del Canal del Dique - Decreto 1741 de 1978
- Áreas de protección de las cuencas de los municipios. de acuerdo a la zonificación realizada en cada uno de los POMCA.
- Áreas de protección dentro de las Unidades Ambientales Costeras - UAC definidas por la zonificación de los POMIUAC.
- Áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y sub páramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hídrica de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas y manglares.
- Áreas de interés estratégico, que incluyen los "nodos y enlaces estructurantes de la red de conectividad ecológica" y la "infraestructura ecológica" siendo parte del suelo de protección y hacen parte del sistema de conectividad.
- Áreas con condición de amenaza y riesgo, que se constituyen en áreas de conservación y protección ambiental, según el Decreto 1077 de 2015.

Dado que los ecosistemas no se encuentran aislados de la sociedad, y que están en permanente cambio y adaptación, un objeto claro que plantea la Política Nacional para la Gestión de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos - PNGIBSE, es la del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, lo cual implica aprovechar los ecosistemas sin superar o traspasar su capacidad de adaptación. En este sentido se incorpora el concepto de resiliencia[47] como la capacidad de los ecosistemas para absorber perturbaciones, sin alterar significativamente sus características naturales de estructura y funcionalidad, es decir, regresar a un estado similar al original una vez que la perturbación ha terminado[48].

La delimitación de la EEP inicia con el reconocimiento de los determinantes ambientales de superior jerarquía compilados por la autoridad ambiental[49], los cuales deben ser debidamente espacializados y superpuestos con la cartografía de áreas de interés estratégico y áreas con condición de amenaza alta y de riesgo. Para incorporar las áreas de entorno y conectividad regional, el proceso fundamental consiste en reconocer la oferta y demanda de servicios ecosistémicos[50] mediante la articulación y participación entre actores (MADS, 2012, p. 7).

46 http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/reservas-forestales/reservas-forestales#resoluciones

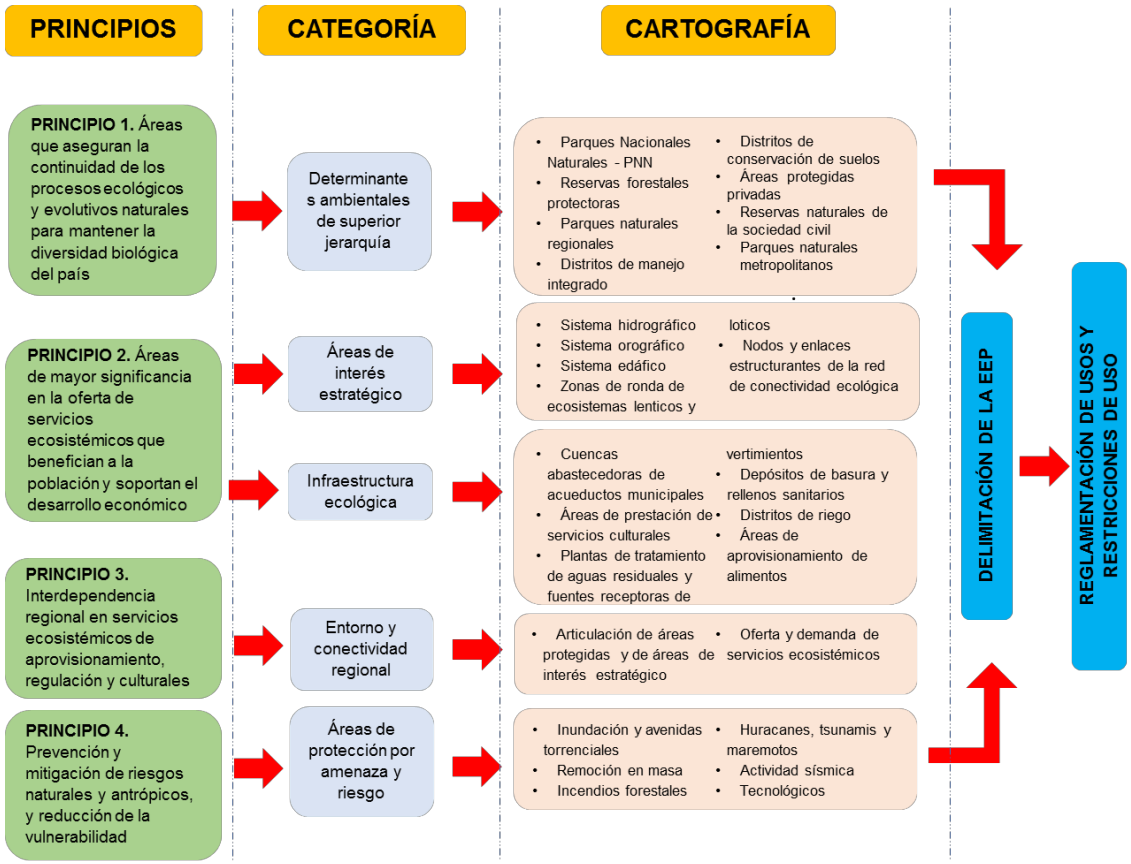
47 Como se verá más adelante, el concepto de resiliencia aplica también en el componente de gestión del riesgo, orientado a la capacidad de la población expuesta a un evento amenazante. expuesta a recuperarse después de la materialización de una afectación, tras la ocurrencia de un evento amenazante, así como la capacidad de la infraestructura para absorber los cambios que un evento genera en su estructura, sin verse afectada considerablemente.

48 Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.3.1.1.3.

49 Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.2.1.2.10.

50 Los servicios ecosistémicos corresponden a procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el humano como un beneficio (de tipo ecológico, cultural o económico) directo o indirecto (Decreto 1076 del 2015, art. 2.2.3.1.1.3). Estos servicios pueden ser clasificados en: a) servicios de provisión: se refieren a bienes, materiales y

Ilustración 4. Principios, categorías y cartografía para la delimitación de la EEP



Fuente: Elaborado a partir de IDEAM (2011)

productos, que se obtienen directamente de los ecosistemas, tales como: alimentos, productos forestales maderables, productos forestales no maderables, pieles, carne y fauna ornamental, recursos genéticos, ingredientes naturales, plantas medicinales, productos farmacéuticos, productos cosméticos, agua (Humboldt- VIBSE, 2014, pág. 29-30); b) servicios de regulación: son aquellos beneficios de la regulación de procesos ecosistémicos tales como: procesos hídricos, almacenamiento y captura de carbono, etc.; c) servicios culturales: son los beneficios no materiales que tienen que ver con el contexto de los ecosistemas y la valoración sociocultural, tales como: recreación, turismo, entre otros (MADS, 2012, págs. 30-35).

Con el fin de valorar el impacto social producto de la delimitación de la EEP, sobre los derechos de uso y propiedad de la tierra, se deberá incluir la identificación geográfica de los polígonos potencialmente afectados por estos determinantes y por las áreas de interés estratégico y áreas con condición de amenaza y riesgo, empleando como mínimo, la información catastral, registral y la participación de la comunidad. Lo anterior, entre otras, con el objetivo de que en la formulación se puedan establecer las líneas de intervención, incluyendo la reubicación, para atender a los habitantes que se pueden ver afectados en sus derechos de uso y propiedad por las limitaciones que algunas zonas de conservación y protección pueden representar.

En cuanto a la ***determinación y ubicación en planos de las zonas con condición de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos***, la Ley 1523 (art. 40), ordena la incorporación en el OT, de consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo. La gestión del riesgo como política de desarrollo, se encuentra inmersa en las diferentes estructuras sobre las cuales un territorio define su modelo de ocupación. En este sentido, más allá de resolver problemas específicos, la gestión del riesgo aporta a la constitución de bases para un desarrollo territorial sostenible, como lo indica la misma Ley en su art. 1.

Las decisiones que se toman sobre las estructuras socioeconómica y espacial, funcional y de servicios, y la biofísica, pueden aumentar o disminuir los niveles de vulnerabilidad de una comunidad. En ese sentido, asumir la gestión del riesgo como forma de leer las dinámicas desde un enfoque territorial, permite ganar en términos de constituir bases sólidas para un desarrollo seguro, para mejorar las condiciones de vida de las personas y para aportar a un desarrollo sostenible.

Esto implica que en la fase de formulación del POT, con base en los resultados obtenidos en los análisis de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, durante la fase de diagnóstico, sea necesario incorporar las medidas requeridas para llevar a cabo los subprocesos de la gestión del riesgo, particularmente el relacionado con la reducción del riesgo, el cual implica acciones correctivas en términos de mitigación y acciones prospectivas en términos de prevención. En términos concretos esto se materializa con la definición de normas o proyectos que permitan que el municipio, constituya bases sólidas para reducir los factores de riesgo (amenazas y vulnerabilidad).

Sobre el resultado de los análisis básicos, se deben considerar las decisiones o medidas que el estudio técnico recomienda, e incluirlas en las definiciones claves del territorio en términos de ordenamiento, asumiéndolas efectivamente como determinantes o normas de superior jerarquía. Se debe garantizar que las decisiones o las normas que se incorporen en términos de gestión del riesgo, permitan garantizar condiciones de seguridad para que el desarrollo del municipio no se vea obstaculizado por afectaciones considerables a nivel social, económico y cultural. De esta manera, con base en estos análisis básicos, se deberán delimitar y zonificar las áreas con condiciones de amenaza, las áreas con condiciones de riesgo y deberán determinarse las medidas de intervención necesarias para establecer el modelo de ocupación del territorio (programas y proyectos), y las restricciones o condicionamientos para el uso del suelo cuando sea viable, mediante la determinación de normas urbanísticas.

Tabla 8. Ejemplo del conjunto de medidas a incorporar en el OT en el marco de la gestión del riesgo

Proceso	Acciones/medidas	Tipo
Conocimiento del Riesgo	Estudios detallados de acuerdo a los resultados de los estudios básicos.	Análisis de riesgos
	Monitoreo del comportamiento de los escenarios de riesgo.	Prevención

Proceso	Acciones/medidas	Tipo
Reducción del Riesgo	Definición de medidas estructurales (obras de mitigación) prioritarias para el control de amenazas	Mitigación
	Definición de restricciones a la ocupación de áreas identificadas como de alto riesgo.	Mitigación
	Programas de reasentamiento de viviendas y actividades ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.	Mitigación
	Programas de formalización de los derechos de las personas reubicadas.	
	Definición de proyectos de protección del recurso hídrico como soporte vital.	Prevención
	Programas de vivienda.	Mitigación / Prevención
	Proyectos de reforestación y recuperación de franjas ambientales. Programas de acceso a tierras para prevenir asentamientos en zonas de amenaza	Prevención / adaptación
	Ampliación y/o mejora de sistemas de acueducto y alcantarillado.	Prevención / adaptación
Manejo de Desastres	Establecimiento de sistemas de alerta temprana (SAT)	Preparación
	Fortalecimiento de los sistemas de respuesta a emergencias.	Preparación / Respuesta

Fuente: Elaboración propia

La formulación del POT deberá plantear las rutas idóneas que permitan la reubicación de la población asentada en zonas catalogadas como de alto riesgo, tanto en suelo urbano como rural, lo cual debe contemplar los mecanismos para lograr que se transfieran los predios a los municipios de conformidad con lo establecido en la Ley 1415 de 2010, mediante figuras como la compra directa o expropiación.

Adicional a lo establecido anteriormente, en la fase de formulación del Plan, y en su implementación, es importante que la administración municipal tenga en cuenta los siguientes criterios de actuación:

- Las políticas de desarrollo urbano y rural, en su conjunto, pueden ser asumidas como políticas para la gestión del riesgo, basándose en el principio de reducir la vulnerabilidad.
- La batería de proyectos o normas que se desarrollan desde la formulación del POT, deben asumirse como la forma de operativizar el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.
- Los proyectos de inversión que se definan en el marco de la formulación del POT, deben asumir la gestión del riesgo como un elemento clave para su desarrollo. Esto implica que se consideren los estudios necesarios para cada caso.
- Si bien comúnmente, los esfuerzos de inversión se enmarcan en la reducción de amenazas, que muchas veces se refiere más a “control” de los efectos adversos de los eventos amenazantes, la afectación se constituye, fundamentalmente por los niveles de vulnerabilidad de las comunidades, por eso es tan común encontrar comunidades que año tras año se

afectan por los mismos eventos; en este sentido, invertir en reducir la vulnerabilidad tiene mucho sentido.

La propuesta para la EEP en el componente urbano debe definir para cada uno de los elementos que la componen, las normas de uso y ocupación, así como los programas para asegurar su función ambiental, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en planes ambientales regionales o nacionales. En la misma línea, a nivel ambiental se debe orientar procesos de conservación y restauración de los ecosistemas, garantizando su continuidad y conectividad (corredores ambientales), áreas protegidas y otras estrategias de conservación, que a su vez contribuyan a los procesos de adaptación al cambio climático. Debe también definir la forma como se integra el suelo urbano, el suelo rural y el suelo de protección a través de los elementos físicos y funcionales del territorio con valor ambiental, así como definir el tipo de intervención y normas que permitan en lo posible el disfrute colectivo de manera sostenible de la oferta ambiental por parte de la población.

La EEP a nivel municipal y distrital parte de los elementos establecidos como suelo de protección y podrá incorporar nuevos elementos que aporten al cumplimiento de su papel en el Modelo de Ordenamiento Territorial, los cuales deberán seleccionarse con base en criterios ecológicos y ambientales definidos.

Los programas de restauración ecológica deben priorizar las áreas pertenecientes a la EEP y dentro de esta a las zonas de humedales, las áreas forestales protectoras del recurso hídrico y otros ecosistemas y áreas con gran valor ambiental que sufren presiones de ocupación, contaminación y deterioro, y formular programas de recuperación ambiental y arborización.

Dentro de la Estructura Biofísica se deben considerar las normas y acciones específicas provenientes de los estudios de amenazas y riesgo, tendientes a identificar y caracterizar las amenazas y vulnerabilidades determinantes de los riesgos y a intervenir los factores que generan riesgos para los asentamientos humanos, la infraestructura y los sistemas productivos, aplicando medidas específicas para su control. Para esto es necesario mantener actualizado el conocimiento sobre las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos, articulado al expediente municipal y al Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres - PMGRD. El Plan debe definir las acciones necesarias para la reducción de los riesgos existentes, así como formular y adoptar normas relacionadas con la ocupación del suelo y la construcción de edificaciones orientadas a evitar nuevos riesgos y a prevenir el incremento de los existentes, que incluye la relocalización de viviendas.

Estructura Funcional y de Servicios

En la formulación del componente general deben ***definirse y delimitarse los sistemas estructurantes, de soporte o generales***, que garanticen como mínimo, para la nueva vigencia del POT (12 años), la comunicación y adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales. Estos sistemas deben contribuir en la consolidación del modelo de ocupación territorial intramunicipal, como también en la articulación de tales relaciones funcionales a nivel supramunicipal.

Tabla 9. Definición y localización de los sistemas estructurantes en la etapa de formulación

Sistema estructurante: Servicios públicos, saneamiento básico y de aprovechamiento de agua		
	¿Qué se identifica?	**Productos**
Acueducto	- Políticas, objetivos y estrategias. - Fuentes de abastecimiento. - Localización de infraestructura para potabilización - PTAP. - Infraestructura para distribución (redes matrices). - Programas y proyectos sectoriales.	- Plano con localización del perímetro sanitario. - Plano con localización de infraestructura para potabilización. - Lineamientos sobre planes de expansión. - Lineamientos para el plan maestro de acueducto.
Alcantarillado	- Políticas, objetivos, estrategias. - Infraestructura para recibo de aguas servidas. - Infraestructura para recibo de aguas lluvias. - Localización de infraestructura para tratamiento de aguas residuales - PTAR. - Programas y proyectos sectoriales.	- Plano con perímetro sanitario. - Plano con localización de infraestructura para tratamiento. - Lineamientos sobre planes de expansión. - Estudios de demanda proyectada.
Distrito de Riego	- Políticas, objetivos, estrategias. - Fuentes de abastecimiento. - Infraestructura para distribución de agua de riego. - Programas y proyectos sectoriales.	- Plano con localización de áreas potenciales para distritos de riego. - Estudios de demanda proyectada.
Energía	- Políticas, objetivos, estrategias. - Lineamientos para establecer medidas de adaptación al cambio climático. - Fuentes de abastecimiento convencionales y no convencionales. - Infraestructura para la producción, interconexión, transmisión y distribución. - Redes de distribución. - Programas y proyectos sectoriales.	- Plano con localización de infraestructura para la producción, interconexión, transmisión y distribución de energía. - Información sobre planes de expansión. - Estudios de demanda proyectada.

Sistema estructurante: Servicios públicos, saneamiento básico y de aprovechamiento de agua		
¿Qué se identifica?		**Productos**
Gas	- Políticas, objetivos, estrategias. - Fuentes de abastecimiento. - Redes de transporte y distribución. - Programas y proyectos sectoriales.	- Plano con localización de infraestructura para la producción, transporte y distribución de gas. - Información sobre planes de expansión. - Estudios de demanda proyectada.
Residuos sólidos	- Políticas, objetivos, estrategias. - Localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento - ECA. - Localización de sitios de transferencia. - Localización de sitios de disposición final. - Programas y proyectos sectoriales.	- Plano con localización de sitios de transferencia y disposición final. - Información sobre planes de expansión. - Estudios de demanda proyectada. - Estudios de caracterización de residuos. - Censo de recicladores.
TIC	- Políticas, objetivos, estrategias. - Localización de infraestructura para las TIC. - Programas y proyectos sectoriales.	- Plano con localización de infraestructura para las TIC. - Información sobre planes de expansión. - Estudios de demanda proyectada.
OSPR	- Para todo lo anterior se deben identificar las líneas de acción del OSPR para los predios que deben ser adquiridos o afectados por servidumbre.	

Sistema estructurante: Movilidad y transporte	
¿Qué se define?	**Productos**
- Políticas, objetivos, estrategias. - Infraestructura de la red peatonal. - Infraestructura de la red de transporte alternativo (red de ciclorutas o cicloinfraestructura).	- Plano subsistema peatonal. - Plano subsistema de ciclorutas o cicloinfraestructura. - Plano subsistema intermodal de transporte público.

- Infraestructura vial (clasificación de vías urbanas y rurales). - Infraestructura del sistema intermodal de transporte público (terminales, puertos, aeropuertos, talleres, etc.). - Infraestructura de transporte de carga (puertos, aeropuertos, centros logísticos, terminales de carga, etc.). - Plataformas y corredores logísticos – zonas francas. - Programas y proyectos sectoriales. - Para todo lo anterior se deben identificar las líneas de acción del OSPR para los predios que deben ser adquiridos.	- Plano subsistema vial. - Plano subsistema intermodal de carga y logística. - Anexo de perfiles viales. - Definición de programas y proyectos en el Programa de Ejecución, incluyendo las líneas de acción del OSPR para adquirir predios. - Definición de indicadores de seguimiento. - Identificación de los predios afectados.

Sistema estructurante: Equipamientos	
¿Qué se define?	**Productos**
- Políticas, objetivos y estrategias. - Localización de equipamientos de educación, salud, bienestar social, cultura, deportes, administrativos, seguridad, cementerios, etc. - Programas y proyectos sectoriales. - Para todo lo anterior se deben identificar las líneas de acción del OSPR para los predios que deben ser adquiridos.	- Plano de equipamientos. - Definición de programas y proyectos en el Programa de Ejecución, incluyendo las líneas de acción del OSPR para adquirir predios. - Definición de indicadores de seguimiento.

Sistema estructurante: Espacio público	
¿Qué se define?	**Productos**
- Políticas, objetivos, estrategias. - Localización de los elementos constitutivos del espacio público efectivo (plazas, plazoletas, parques y áreas verdes). - Localización de espacios públicos recreativos y deportivos. - Programas y proyectos sectoriales. - Para todo lo anterior se deben identificar las líneas de acción del OSPR para los predios que deben ser adquiridos.	- Plano espacio públicos. - Inventario de espacios públicos efectivos. - Definición de programas y proyectos en el programa de Ejecución, incluyendo las líneas de acción del OSPR para adquirir predios. - Definición de indicadores de seguimiento.

Fuente: Elaboración propia

La propuesta para la Estructura Funcional y de Servicios debe promover la complementariedad en las redes funcionales entre sí y con la estructura ecológica para facilitar el desarrollo económico y el acceso equitativo a bienes y servicios, así como alcanzar la máxima eficiencia en su funcionamiento.

Dependiendo de las condiciones específicas de cada municipio, la estructura funcional y de servicios debe, en concordancia con las políticas internacionales, promover el desarrollo orientado por la movilidad que implica la organización de las actividades urbanas en coordinación con las rutas del transporte público masivo, lo cual se traduce, por ejemplo, en la densificación de estos corredores.

La propuesta de la Estructura Funcional y de Servicios debe orientar y programar una gran parte de la inversión pública en el territorio que se ejecutará durante el período de su vigencia, a través de los proyectos de infraestructura (vial, de transporte y de servicios públicos domiciliarios) y dotaciones (equipamientos), así como de los programas prioritarios para enfrentar las demandas urbanas principales que son necesarios para avanzar en la consolidación del Modelo de Ordenamiento.

En cada uno de estos proyectos y programas es necesario que el Plan considere los avances tecnológicos que en cada campo se han desarrollado en el panorama internacional y que pueden permitir una mejor prestación del servicio, posiblemente a menores costos de construcción, mantenimiento y/o manejo.

El conjunto de programas y proyectos públicos se refiere los siguientes elementos, para los cuales es siempre indispensable disponer de suelos para su desarrollo:

- El Sistema de movilidad

Se debe identificar y programar el conjunto proyectos viales (arteriales, secundarios y locales) y programas de transporte (infraestructuras y medios de transporte) necesarios para garantizar el desplazamiento diario eficiente de la carga y los ciudadanos para el desarrollo de las diferentes actividades que ofrece el municipio o ciudad, así como el abastecimiento de alimentos y demás mercancías a la ciudad y los insumos para los desarrollos industriales, entre otros. En este tema es determinante para el municipio la planeación del sistema vial y del sistema de transporte, tanto al interior de la ciudad, como en sus conexiones con los municipios aledaños.

Los programas de movilidad se han hecho cada día más importantes en las ciudades, en especial en las mayores. Del tiempo y calidad de los desplazamientos de los ciudadanos y de los insumos y productos necesarios para el abastecimiento y la producción económica, depende en gran parte el nivel de satisfacción de los ciudadanos, así como el incremento en los niveles de productividad que requiere con urgencia la economía colombiana. Hoy en día el desarrollo urbano tiene que ser pensado en relación muy estrecha con la movilidad, que algunos expertos han denominado “desarrollo orientado al transporte”: De manera que la distribución de actividades en el territorio tiene que ser pensada como lugares “atractores” o “generadores” de viajes y, por lo tanto, como un elemento de base para el diseño del sistema de transporte.

Además, el sistema de transporte debe considerar, por una parte, los esquemas de funcionamiento adecuados para ser más eficiente y para que la población lo utilice en lugar del uso intensivo del automóvil privado, así como para la provisión de insumos para la industria, y el comercio. También debe considerar fomentar en las ciudades la circulación por medios no-contaminantes (bicicletas, peatones) que permitan disminuir su impacto en la producción de

gases efecto invernadero y, en general, en la contaminación del aire. La operación de sistemas alternativos no-contaminantes es un elemento esencial en la búsqueda de un desarrollo más sostenible en el futuro.

- El Sistema de servicios públicos domiciliarios

Incluye los proyectos y programas para la construcción y mantenimiento de las redes (principales, secundarias y locales) para la provisión de agua potable y el funcionamiento del sistema de saneamiento (alcantarillado y manejo de residuos sólidos), energía, gas y telecomunicaciones. Tienen especial importancia en este aspecto, el manejo de las cuencas para asegurar el abastecimiento de agua, los elementos que aseguren el manejo de las aguas servidas (plantas de tratamientos, lagunas de oxidación, etc.) las áreas necesarias para el manejo de los residuos sólidos (tanto en el destino final – rellenos sanitarios- como en las estaciones intermedias si fuera el caso).

La construcción de las redes de servicios públicos es un programa esencial en los municipios y puede representar un rubro muy importante en el presupuesto municipal. La formulación de los proyectos de mejoramiento o ampliación debe considerar los avances significativos que existen hoy en el mundo en temas como el tratamiento de las aguas servidas, el tratamiento general de los residuos sólidos (reciclaje, disposición, etc.) y los programas de ahorro energético, entre otros muchos avances.

- El Sistema de espacios públicos y áreas verdes urbanas y rurales

Incluye el conjunto de programas y proyectos para conformar un sistema que facilite su uso por parte de todos los ciudadanos, con condiciones de calidad y funcionalidad adecuada para los desplazamientos, la recreación y las demás actividades que se deben desarrollar en esos lugares. El sistema de parques y áreas verdes de diferentes escalas debe considerarse como parte importante de la estructura ambiental del municipio y, por lo tanto, puede incorporar algunos elementos de la EEP, cuyas características permitan el desarrollo de cierto tipo de actividades ciudadanas.

Los programas de recuperación y creación de espacios públicos en la ciudad ocupan un lugar destacado en la agenda de muchos alcaldes; de manera que es necesario tener claridad sobre la forma como debe abordarse este tema y sus implicaciones en el desarrollo territorial futuro. El espacio público cumple varias funciones en el territorio: i) como elemento estructurante urbano y rural, y articulador de los diferentes usos y actividades en el territorio; ii) como elemento básico para la circulación y estancia de los ciudadanos el espacio público (andenes, plazas, alamedas, etc.) tiene un papel funcional insustituible; iii) como espacio de encuentro ciudadano el espacio público juega un papel muy importante, relacionado con el descanso, la recreación y el contacto con otros ciudadanos y; iv) como imagen que los ciudadanos tienen de su ciudad, que permite que en ella se reconozcan como tales y como parte de una comunidad.

Los programas y proyectos de espacio público deben apuntar a mejorar los indicadores cualitativos y cuantitativos de estos espacios en áreas urbanas y rurales, como el indicador de espacio público por habitante, en especial la dotación de parques y áreas verdes, que son parte de la mejora en las condiciones generales de vida de la población.

- El Sistema de equipamientos colectivos y los servicios urbanos

Incluye los programas y proyectos para la construcción y mantenimiento de los edificios necesarios para prestar los servicios sociales básicos (salud, educación, bienestar social, cultura, recreación y culto), así como las instalaciones necesarias para el manejo de los servicios urbanos básicos: (abastecimiento de alimentos, seguridad ciudadana y salud pública, administración de justicia y convivencia, sedes de administración pública, cementerios y servicios funerarios, recintos feriados, deporte y atención de flora y fauna). Estos programas y proyectos deben considerar las políticas nacionales sobre cada aspecto y buscar apoyo financiero para su desarrollo.

Los equipamientos son elementos centrales en la organización de la estructura urbano-rural, tanto a escala urbana como rural (en las centralidades), como en los barrios o veredas (a escala local). En las centralidades los equipamientos de escala mayor convierten al lugar donde se implantan en una zona a la cual asisten muchos ciudadanos en busca de servicios especializados.

La formulación del sistema de equipamientos debe hacerse en coordinación muy estrecha con las entidades responsables de la prestación de cada servicio. Es importante que no solo se atiendan criterios sectoriales para su determinación (por ejemplo el número de escuelas, de aulas o cupos escolares), sino también criterios territoriales como cobertura espacial, localización, distancia o accesibilidad.

Estructura Socioeconómica y espacial

En la fase de formulación del POT se concreta la ***clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana***, como resultado de la evaluación del POT vigente (primera generación), como también, del diagnóstico y análisis territorial actual.

Algunos criterios clave para dicha clasificación tienen que ver con:

- Proteger la estructura ecológica principal y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales.

- Proteger el patrimonio histórico y cultural, y salvaguardar los derechos a la propiedad colectiva de las minorías étnicas.

- Evitar la exposición de la población frente a los riesgos naturales. Además de minimizar las acciones en gestión del riesgo, disminuye las inversiones futuras en obras de mitigación o reasentamiento.

- El análisis de la demanda y oferta de suelos de expansión urbana, cuando estos se requieran. En la práctica, este suelo se delimita sobre el suelo rural contiguo al urbano y se va incorporando en la medida que se va habilitando durante la vigencia del POT a través de los instrumentos de planificación intermedia que prevé la Ley (art. 19, Planes Parciales)[51]. Lo anterior debe partir del diagnóstico de la necesidad de suelo para alojar el crecimiento poblacional y las actividades residenciales y económicas futuras, esperado en el marco temporal de la vigencia del POT (12 años). Esta definición debe tener en cuenta el MOT, en

[51] El art. 2.2.2.1.4.1.6. del Decreto 1077 de 2015, sobre actuaciones urbanísticas en suelo de expansión urbana, establece que *"el suelo de expansión únicamente podrá ser objeto de urbanización y construcción previa adopción del respectivo plan parcial. Mientras no se aprueben los respectivos planes parciales, en las zonas de expansión urbana solo se permitirá el desarrollo de usos agrícolas y forestales"*.

lo relacionado con los planteamientos sobre expansión urbana o densificación establecidos. Igualmente, la capacidad real de llevar a estas áreas la infraestructura urbana requerida (sistemas estructurantes), tales como la red de servicios públicos y la red vial.

- Crecimiento ordenado e inteligente de suelos suburbanos. Cuando dentro del suelo rural se requiera el desarrollo de usos del suelo de baja densidad, estos deben definirse con base en estimaciones reales, en áreas que garanticen la auto prestación de servicios públicos domiciliarios y que no generen conflictos de ocupación con áreas de protección ambiental o con suelos destinados a usos agropecuarios.

Tabla x. Elementos para la clasificación del territorio en la formulación del POT

Suelos Urbano, Rural y de Expansión Urbana		
¿Qué se formula?	**Insumos mínimos requeridos**	**Productos mínimos**
- Definición y delimitación de las clases de suelo urbano, rural y de expansión urbana, como también las áreas de protección y de desarrollo restringido en suelo rural.	- Plano de clasificación del suelo POT vigente. - Plano de perímetro sanitario. - Aerofotografías (serie en el tiempo). - Plano catastral. - Estudios sobre crecimiento poblacional o de huella urbana. - Información generada por el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP. Fuentes: CAR, IGAC, DANE, Ministerio del Interior, empresas prestadoras de servicios públicos, CAMACOL, estudios técnicos y académicos, Expediente Municipal, POT Municipal, POT Departamental, DNP, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente – Parques Nacionales, INCODER, Gobernación, participación ciudadana.	- Plano con la clasificación del territorio en urbano, rural y de expansión urbana.

Fuente: Elaboración propia

En el POT, lo correspondiente al ***señalamiento de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico*** tienen que ver con la definición de las políticas, objetivos y estrategias para el manejo y la protección de los BIC, muebles e inmuebles, del municipio, así como de las Áreas de Protección Arqueológicas existentes.

A partir de las estrategias que se definan, deberán plantearse aquellos programas y proyectos a ser implementados por parte de la Administración Municipal (o de los entes competentes) y las normas sobre niveles de intervención permitidos, en el marco de la normativa nacional vigente.

Para tal fin, en los casos en que existan, deben tenerse en cuenta aquellas directrices establecidas en los Planes de Manejo Arqueológico y PEMP adoptados, los cuales, en el marco de la normativa vigente, corresponden a determinantes de superior jerarquía de los POT y deben ser incorporados en sus procesos de revisión y ajuste. En caso contrario, deberán establecerse con base en las políticas, objetivos y estrategias trazadas por el POT y de acuerdo con las normas generales sobre manejo y protección de BIC adoptadas por el Ministerio de Cultura.

De igual forma, los municipios deben explorar las posibilidades de generar incentivos y compensaciones para el manejo y preservación de los BIC, tales como la posibilidad de cambios de uso, beneficios en el impuesto predial y en tarifas de servicios públicos, etcétera. Este tipo de beneficios dependerá de la capacidad administrativa y técnica de la administración municipal para su implementación.

De nuevo, al momento de hacer la formulación de programas, proyectos y normas, es necesario contemplar los niveles de competencia en el manejo de los BIC, de acuerdo a su ámbito (nacional, departamental o municipal), dado que debe existir la correspondiente articulación entre los actores y las directrices establecidas.

Es necesario recordar que, una vez hechas las correspondientes declaratorias de BIC, en lo concerniente a los bienes inmuebles, la autoridad competente debe remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos copia del acto de declaratoria y/o de aprobación del PEMP, si fuere pertinente, para efectos de su registro en los folios de matrícula correspondientes.

Tabla 10. Elementos del patrimonio histórico y cultural en la formulación del componente general

Patrimonio Histórico y Cultural		
¿Qué se formula?	**Insumos mínimos requeridos**	**Productos mínimos**
- Definición de políticas de manejo y protección del patrimonio construido. - Definición de objetivos para manejo y protección del patrimonio construido. - Definición de estrategias de manejo y protección del patrimonio construido. - Definición de niveles permitidos de intervención en los BIC muebles e inmuebles. - Definición de programas y proyectos de intervención de BIC muebles e inmuebles. - Definición de incentivos para el manejo y protección de BIC.	- Aerofotografías. - Fotografías de los Bienes de Interés Cultural muebles e inmuebles existentes en el municipio. - Actos normativos mediante los cuales se ha efectuado la declaratoria de Áreas Arqueológicas Protegidas y de Bienes de Interés Cultural (ámbitos nacional, departamental y municipal). - Actos administrativos mediante los cuales se ha dado la aprobación de Planes de Manejo Arqueológico y de Planes Especiales de Manejo y Protección (cuando aplican). - Información catastral y registral de los predios (para posibles incentivos en pago de impuesto predial). - Información de estratificación de predios (para posibles incentivos en tarifas de SSPP) - Fuentes de consulta: IGAC, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, estudios técnicos y académicos, Expediente Municipal, POT Municipal, POD Departamental, Secretaría de Cultura del Departamento, Planes Especiales de Manejo y protección aprobados, Planes de Manejo Arqueológico Aprobados, Empresas de Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda Municipal, Superintendencia de Notariado y Registro.,	- Plano de identificación de Áreas Arqueológicas Protegidas. - Plano de Localización, de Bienes Muebles de Interés Cultural. - Plano de Localización, de Bienes Inmuebles de Interés Cultural. - Plano de programas y proyectos de manejo y protección de BIC muebles e inmuebles. - Asignación de niveles permitidos de intervención en BIC y definición de normas. - Plano de tratamientos urbanísticos (Tratamiento de conservación). - Instrumentos de financiación para la protección de los BIC muebles e inmuebles. - Registro de inmuebles declarados BIC ante la Oficina de Registro de instrumentos públicos.

Fuente: Elaboración propia

Gobernanza e Instituciones

La Gobernanza e Instituciones se concreta en el modelo de gestión adoptado en el Plan de Ordenamiento, e incluye la formulación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación del desarrollo territorial, así como de las normas urbanísticas. Dichos instrumentos están identificados y desarrollados en los componentes urbano y rural del presente Manual.

1.2.5. Implementación

La etapa de implementación comprende las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del POT orientados a la concreción de un MOT que vincula la dimensión territorial con aspectos socioeconómicos del municipio y sus objetivos, estrategias de largo plazo, a través de aspectos financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico, de capacidad de convocatoria y de concertación. Para la implementación del POT es importante disponer de las herramientas necesarias para su ejecución, como el Programa de Ejecución, y de seguimiento y evaluación, como el Expediente Municipal o SIG territorial.

i. Aspectos financieros: comprende la identificación de fuentes y mecanismos de financiación, algunos de los cuales los prevé la misma Ley 388 y que deben vincularse a los instrumentos de planificación intermedia y de gestión del suelo, como los Planes Parciales en el suelo urbano y las UPR en el suelo rural, tanto en el DTS como en la norma que adopta el POT.

ii. Aspectos institucionales: dependiendo de la escala del municipio y su estructura institucional, con la formulación y adopción del POT se requiere dejar capacidad instalada en la administración municipal, lo cual permita gerenciar su implementación y coordinar todas las decisiones y acciones relacionadas con: normas urbanísticas en suelo urbano y rural, parcelación del suelo rural, delimitación y adopción de Unidades de Planificación Rural – UPR y Planes Parciales, expedición de licencias urbanísticas en suelo urbano y rural, control urbanístico, entre otras.

iii. Aspectos de desarrollo técnico: comprende la disponibilidad de herramientas técnicas y tecnológicas mínimas o básicas para el monitoreo, seguimiento, actualización y evaluación de los diferentes componentes y herramientas que entran en vigencia con la adopción del POT, por ejemplo, el Expediente Municipal y el Programa de Ejecución o el SIG territorial. La adopción de estas herramientas debe cumplir con los lineamentos de la Estrategia de Gobierno en Línea, particularmente con criterios de estandarización, interoperabilidad, excelencia en el servicio al ciudadano y, seguridad y privacidad, de la información[52].

iv. Aspectos de convocatoria y participación: la administración municipal debe crear, fortalecer y/o institucionalizar espacios o canales para garantizar la participación de todos los actores locales, urbanos y rurales, en los procesos de consulta y concertación de los asuntos relacionados con la formulación, revisión, seguimiento y evaluación del POT.

[52] Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Decreto 2573 de 2014.

1.2.6. Seguimiento

La etapa de seguimiento inicia con la adopción del POT y se desarrolla de manera permanente a lo largo de su vigencia (corto, mediano y largo plazo), con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial. Esta etapa permite la identificación de avances y deficiencias de la implementación del POT, y permite tomar acciones que orienten o reorienten las estrategias para el cumplimiento de metas.

De otra parte, la Ley 388 de 1997 (art. 28) establece que para el seguimiento se deben definir parámetros e indicadores relacionados con: cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana y; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital.

Con el fin de efectuar el seguimiento es necesario tener en cuenta los indicadores existentes previstos para ello, o formularlos en caso de no existir, y que deben formar parte fundamental del Expediente Municipal.

2. Proyecto de Acuerdo

Una vez los equipos técnicos han identificado las razones que justifican adelantar la revisión del componente estructural de largo plazo de los POT, incluyéndolas en la memoria justificativa, para posteriormente adelantar el ejercicio técnico del diagnóstico territorial general (urbano y rural), que deberá consignarse en el DTS, el siguiente paso consiste en plasmar en el Proyecto de Acuerdo las decisiones de OT o las reglas de juego que deberán gobernar las intervenciones de las administraciones municipales o distritales en el territorio.

Como puede observarse, el Proyecto de Acuerdo termina siendo la hoja de ruta que contiene y desarrolla las reglas de juego del OT para actores públicos y privados tanto del suelo urbano como rural, por lo que debe ser claro y preciso, con el fin de evitar ambigüedades en su interpretación e implementación. Por esta razón, es deseable que los equipos jurídicos responsables de su redacción participen desde el inicio del ejercicio de revisión, con el fin de que tengan los elementos suficientes que les permita redactar el articulado de manera sencilla, clara y precisa, recogiendo los estudios y análisis técnicos previos.

En este contexto de rigurosidad, en la redacción de la norma cobra relevancia lo establecido por la Ley 388 de 1997 (art. 100) en cuanto a que la norma urbanística general y complementaria debe cumplir con los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia[53].

[53] Principios del régimen normativo. La adopción de las normas urbanísticas generales y complementarias que sustentarán la expedición de las licencias de que trata el artículo anterior, se deberá fundamentar en los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia que se señalan a continuación:
1. Por concordancia se entiende que las normas urbanísticas que se expidan para una determinada área o zona del municipio, deben estar en armonía con las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con los niveles de prevalencia señalados en la presente Ley.
2. Por neutralidad se entiende que cada propietario tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento normativo que cualquier otro, si las características urbanísticas de una misma zona o área de la ciudad o municipio son iguales.

Si bien es cierto los anteriores principios se definieron para las normas urbanísticas generales y complementarias, también son extensivos para la redacción de la política de largo plazo que se define en las normas urbanísticas estructurales, las cuales deben asegurar los objetivos del componente general del POT, así como de las políticas y estrategias de mediano y largo plazo.

Con relación al contenido del Proyecto de Acuerdo, el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.3.4) define los componentes y el contenido de la siguiente manera[54]:

- Una primera parte que contiene los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para el manejo de la totalidad del territorio.
- Una segunda parte que adopta la clasificación del suelo de acuerdo con lo establecido en la ley en urbano, de expansión urbana, suburbano, rural y de protección, así como la definición de cada uno de los respectivos perímetros. Como suelo urbano también deberán definirse las áreas de las cabeceras corregimentales.
- Una tercera parte donde se determine los usos generales del suelo y los parámetros o rangos para la determinación posterior de las áreas de cesión.
- Una cuarta parte que determina las características básicas, dimensiones y localización de los sistemas estructurantes del territorio municipal, tanto en su parte urbana como rural y describe sus respectivos planes, programas y proyectos para su desarrollo: el plan vial y de transporte, los planes para cada uno de los servicios públicos domiciliarios el plan del espacio público y su articulación con el sistema de soporte ambiental municipal, la estructura y la localización de equipamientos colectivos y los programas de vivienda necesarios para atender la demanda municipal.
- Una quinta parte que define tanto para los suelos urbanos, como de expansión y suburbanos los distintos tratamientos o potencialidades de utilización a partir de la siguiente categorización: desarrollo, consolidación, renovación urbana, conservación y mejoramiento integral, estableciendo para cada uno de ellos, sus particularidades en cuanto a localización, usos principales, complementarios y compatibles, densidades, índices básicos de edificabilidad y demás contenidos técnicos de planificación y gestión que permitan su aplicación real.
- Una sexta parte que establece los planes parciales prioritarios, su delimitación, objetivos y estrategias básicas de diseño e instrumentos para su implementación y la delimitación de las unidades de actuación urbanística a través de las cuales se desarrollarán los planes parciales.
- Una séptima parte que adoptará el programa de ejecución correspondiente a la vigencia del período de la administración municipal.

En complemento a lo que establece el numeral 5. es importante tener en cuenta que para el suelo rural, el mismo Decreto definió categorías de suelo rural; y en cuanto al numeral 6. creó las UPR.

Habiendo definido los requisitos de forma y de contenido establecidos en la Ley para la elaboración del Proyecto de Acuerdo, a continuación, se incluyen algunas recomendaciones que

3. Por simplicidad se entiende que las normas urbanísticas se elaborarán de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.
4. Por transparencia se entiende que el régimen normativo debe ser explícito y completamente público para todas las partes involucradas en la actuación urbanística y para los usuarios.

[54] Este artículo establece además que el Acuerdo aprueba en toda su extensión el DTS, así como los planos generales del POT.

pueden contribuir en la construcción del texto:

- Se sugiere que en la parte de los "Considerandos" se consigne de manera resumida y concreta el trámite que se surtió para la revisión, incluida la evaluación del Acuerdo del POT vigente, identificando y desarrollando con precisión las etapas de diagnóstico, concertación y adopción, así como los resultados de la participación ciudadana y consulta al Consejo Territorial de Planeación.
- Desde el principio del Proyecto de Acuerdo debe ser claro que se trata de una norma nueva que deroga el Acuerdo del POT de primera generación, y no el mismo Acuerdo con algunas modificaciones.
- Debe existir coherencia y concordancia absoluta entre el DTS y las decisiones de ordenamiento que se consignen en proyecto de acuerdo del POT. En esa misma lógica se reitera que es deseable que los abogados encargados de redactar la norma participen desde el inicio del ejercicio de revisión, con el fin de que puedan redactar de manera adecuada el Proyecto de Acuerdo, con base en los resultados del diagnóstico territorial.
- El Proyecto de Acuerdo debe contener el marco de reglas de juego más relevante y útil, por lo que no debe convertirse en una repetición del DTS.
- El articulado debe ser claro y conciso para la implementación efectiva del POT por parte de los funcionarios públicos, así como para la consulta de los ciudadanos. En ese sentido, las políticas y normas estructurales, generales y complementarias deben cumplir con los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia.
- Es deseable que las normas no repitan de ninguna manera la regulación del Decreto 1077 de 2015, sino que sean el resultado de la aplicación de este marco normativo a contextos específicos, producto del diagnóstico territorial y la formulación.

Es un documento de la mayor importancia donde quedan incluidas todas las decisiones del Plan de Ordenamiento que tienen fuerza legal, es decir que son "oponibles" a los terceros (propietarios, promotores, constructores, etc.); de manera que si una norma o proyecto no está en el Acuerdo no es parte del Plan adoptado, aunque esté explícita en otros documentos. Cualquier actuación urbanística tiene que regirse por los preceptos del acuerdo de adopción del Plan de Ordenamiento; por lo tanto, tienen que ser decisiones muy precisas que no se pueden prestar a dudas e interpretaciones

Se requiere que el Proyecto de Acuerdo sea muy preciso y concreto, ojalá con normas sencillas, comprensibles y de fácil aplicación, cualidades que no han sido las comunes en la primera generación de planes. El Proyecto de Acuerdo debe incluir, necesariamente el Programa de Ejecución adoptado por el Plan de Ordenamiento.

3. Documento Resumen

Uno de los documentos que debe ser presentado en el proceso de planificación del OT establecido en el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.3.3), es el documento resumen que forma parte integrante del POT. El objetivo de este documento es divulgar y socializar los contenidos del POT a la ciudadanía y demás interesados.

Se recomienda que, en cuanto al componente general, en este documento se relacionen básicamente seis (6) aspectos del POT:

- Objetivos de mediano y largo plazo
- Estrategias territoriales
- Políticas del POT
- Líneas de acción para resolver los problemas identificados
- Apuestas para la organización del territorio (urbano y rural)
- Conclusiones generales

Estos contenidos deben ser presentados de manera didáctica, es decir, en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión. Así mismo, la administración municipal y distrital debe asegurar su difusión masiva a través de los medios y mecanismos que tenga disponibles. Si bien la Ley no establece un plazo para la difusión del documento, algunas administraciones han optado por incluir en el Proyecto de Acuerdo un plazo determinado para que se diagrame, publique y difunda el documento resumen a los habitantes del municipio. La correcta difusión del documento resumen contribuye a la gobernanza del POT, y se constituye en un instrumento para la participación y control social de la ciudadanía sobre la implementación y seguimiento al mismo.

Este documento presenta de manera sencilla una síntesis de las características del Plan de Ordenamiento consignadas en el DTS, que se presenta a consideración de la ciudadanía y los organismos de aprobación. Se trata de un documento de fácil lectura para los alcaldes, funcionarios de las administraciones y personas que estén interesadas en el tema, pero que no son expertas, ni están al tanto de la problemática jurídica y operativa de los Planes de Ordenamiento. En conjunto con la Memoria Justificativa, son los documentos que pueden tener un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía.

4. Otros Documentos

4.1. Programa de Ejecución

El Programa de Ejecución[55] es el instrumento mediante el cual se definen, con carácter obligatorio, las inversiones públicas establecidas por el POT en sus programas y proyectos, de forma tal que puedan ser integradas o articuladas a los planes de desarrollo municipal correspondientes, en los periodos de vigencia de corto, mediano y largo plazo. De igual forma, en este documento se establecen los suelos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, las áreas de mejoramiento integral y los terrenos que se consideren de desarrollo

[55] Ley 388 de 1997. Art. 18. Programa de ejecución. El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el POT, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales. Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.

o construcción prioritaria, todo en el marco de las mencionadas vigencias del POT.

Como se ha anotado anteriormente, en el POT se establecen una serie de políticas, objetivos y estrategias, tendientes a la concreción del MOT planteado. A partir de estos elementos, se determina la inversión pública a través de la definición de acciones públicas específicas, a la vez que se establece una serie de normas que permitirán regular la inversión, pública y privada, en el territorio. En este sentido, estas acciones públicas buscan aplicar un conjunto de recursos públicos en el marco de las políticas, objetivos y estrategias establecidos, propendiendo por el mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población. Este tipo de actuaciones pueden llevarse a través de actuaciones específicas o por medio de un conjunto de actuaciones articuladas entre sí.

Como tal, el Programa de Ejecución es el instrumento de articulación de la planeación territorial del POT con la planeación integral del PDM y permite establecer qué actuaciones se deben ejecutar para concretar el MOT establecido en el POT, en qué momento deben llevarse a cabo tales actuaciones, qué entidades son responsables, qué recursos se requieren y con qué instrumentos se cuenta para su ejecución pública o privada.

Para efectos de su formulación, los programas y proyectos formulados en cada una de las estructuras espaciales del POT (biofísica, funcional y de servicios y, socioeconómica y espacial) deben ser debidamente priorizados, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el POT. Una vez priorizados, deben ser costeados de manera preliminar, de forma tal que la administración municipal pueda tener un marco de referencia de las inversiones necesarias para su ejecución.

De igual forma, se deben establecer de manera clara las competencias en la ejecución de los diferentes programas y proyectos, de manera que pueda realizarse un seguimiento en el tiempo a través de las dependencias y entidades encargadas. Para este efecto será de gran utilidad la figura del Expediente Urbano, como sistema de información y seguimiento del POT.

También, es recomendable contrastar los valores presupuestados para los programas y proyectos establecidos por el POT para cada vigencia, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio, de forma tal que se pueda establecer la viabilidad financiera del POT en el tiempo, identificando los recursos existentes y aquellos que deben ser gestionados por la administración municipal en el tiempo de vigencia del plan, identificando sus posibles fuentes de financiación.

La cuantificación del Programa de Ejecución permite realizar un ejercicio de planificación ajustado a la realidad del municipio y a su capacidad de gestión, y hace que los planteamientos del POT sean mucho más que un establecimiento de objetivos inalcanzables, si bien técnicamente sustentados. Si el costo de los programas y proyectos es superior a los recursos disponibles para cada una de las vigencias del plan o para su totalidad; y/o si la institucionalidad existente no puede responder a los requerimientos que se necesitan para dar cumplimiento a los planteamientos del POT, la administración municipal y el equipo formulador del Plan deberán hacer un ejercicio para ajustar y/o priorizar los programas y proyectos a plantear, de acuerdo con los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles.

A su vez, el Programa de Ejecución sirve como insumo para la formulación de los planes de desarrollo correspondientes[56], de forma tal que los planteamientos que se realicen en este último

[56] El hecho de que el Programa de Ejecución deba estar articulado con el plan de desarrollo hace que el mismo debería

se encuentren articulados con las decisiones que sobre OT del municipio han sido aprobadas de manera previa. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo se deben tener en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio. Así, las inversiones públicas en suelo urbano y rural pueden avanzar en la concreción del MOT y en el alcance de los objetivos planteados en temas tales como la gestión del riesgo, mejora en la cobertura de servicios públicos domiciliarios, interconexión del sistema de movilidad, dotación y mejoramiento de la cobertura de equipamientos y la cualificación de las cadenas productivas. Es una responsabilidad de las administraciones municipales, no solo ejecutar aquellos programas y proyectos establecidos en el POT y que inician durante su periodo de gobierno, si no también, dar continuidad a aquellos que han iniciado de manera previa y cuya temporalidad de ejecución trasciende una única vigencia del plan (4 años).

Una vez articulados los contenidos del Programa de Ejecución con el plan de desarrollo correspondiente, se debe garantizar la integración al correspondiente Plan Plurianual de Inversiones del municipio, de forma tal que se articule la parte estratégica del POT en la vigencia correspondiente, con los recursos de inversión que se ejecutarán en el periodo de gobierno.

El Programa de Ejecución es una herramienta flexible que permite no solo la identificación y programación de fuentes y mecanismos de financiación públicos del orden municipal, si no también, de otros niveles de gobierno como el departamental o nacional, o recursos del sector privado, agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales - ONG, entre otros.

Como ya se anotó, es importante que, en la definición de los programas y proyectos del POT, se efectúe un esfuerzo de priorización de los mismos, identificando aquellos que sean estratégicos para concretar el MOT. Para tal fin, puede utilizarse la construcción de Fichas de Proyectos Estratégicos, en las cuales se incluyan datos tales como:

- Nombre del proyecto
- Descripción gráfica del proyecto (cartografía, mapas)
- Descripción general del proyecto
- Objetivos específicos del proyecto
- Actores responsables
- Presupuesto estimado
- Vigencia de ejecución (corto/mediano/largo plazo)

De la buena construcción del Programa de Ejecución depende en buena medida que el POT pueda ser concretado en el municipio, en lo que tiene que ver con la inversión de los recursos públicos y la financiación de los diferentes programas y proyectos.

4.2. Expediente municipal

El Expediente Municipal, o Expediente Urbano en los términos de la Ley 388 de 1997[57], es el

ser insumo de consulta obligatoria por parte de los candidatos a la Alcaldía, al momento de formulación de sus respectivos Programas de Gobierno.

[57] Ley 388 de 1997, art. 112, Expediente Urbano. Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que

instrumento a través del cual se consolidan insumos clave (documentos, planos e información georeferenciada) para la formulación del diagnóstico y la prospectiva del POT (políticas, planes, programas y proyectos). Así mismo, facilita las acciones de seguimiento a las diferentes decisiones y actuaciones de OT establecidas en el POT, durante las vigencias de corto, mediano y largo plazo.

La evaluación y seguimiento del Plan de Ordenamiento está en relación directa con el montaje de los expedientes municipales, que deben tener una línea de base, representada por indicadores que cuantifican el diagnóstico del estado de ejecución del plan y de desarrollo del municipio. Estos indicadores de seguimiento deben establecerse en cada municipio de acuerdo con su desarrollo y se refieren los diferentes aspectos del desarrollo.

Como parte de las innovaciones propuestas en el marco del Programa POT Modernos, se promueve que el alcance de este instrumento sea municipal, y no exclusivamente urbano (como los señala la Ley 388), lo cual contribuye a la superación de carencias de conocimiento e información sobre las dinámicas de uso y ocupación del suelo rural, particularmente la cualificación de los insumos básicos con los cuales se elabora y hace seguimiento a los POT. Adicionalmente, se promueve su consolidación como Sistema de Información Geográfico – SIG, con datos y cartografía, general y temática, más precisa y detallada sobre componente rural del POT.

Es importante anotar que, más allá de un conjunto de datos estáticos en el tiempo, el Expediente debe constituirse en un SIG territorial dinámico, alimentado permanentemente con información relacionada con la organización territorial rural, y de las actuaciones sobre el territorio. En este sentido, representa un instrumento de gran importancia para la planeación del suelo urbano y rural, toda vez que es el medio a través del cual se verifica que estas actuaciones estén dando los resultados esperados frente a la concreción del MOT planteado y, de no ser así, permite que la administración municipal tome las medidas correspondientes para ajustar dichas actuaciones.

Como todo sistema de información, la efectividad del Expediente depende de los datos de entrada, de forma tal que es muy importante poder definir de manera clara qué información y qué indicadores hará parte del mismo, así como las responsabilidades en lo relacionado con la provisión y gestión de dicha información.

El Expediente Municipal se compone de un conjunto de indicadores que le permite a las administraciones ejercer adecuadamente la función de impulsar el desarrollo territorial, fortaleciendo la capacidad de gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación del Plan de Ordenamiento, construyendo un soporte para el análisis, la difusión de los temas de ordenamiento y la gestión territorial, en asuntos como:

- Evaluar las dinámicas de desarrollo territorial, el impacto de los Planes de Ordenamiento y el avance en la consolicdación del MOT.
- Evaluar la aplicación de las estrategias e instrumentos de gestión y financiaciónestablecidos.
- Hacer el monitoreo de los programas y proyectos estratégicos.
- Servir de archivo técnico e histórico sobre el desarrollo territorial del municipio.

---

sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana.

Como resultado del proceso de acopio y análisis de la información municipal, es posible construir una Línea Base que refleje la imagen actual del territorio al momento en que se elabora el POT (ya sea por primera vez, teniendo en cuenta que existen municipios sin POT de primera generación adoptados, o en la revisión y ajuste del componente estructural o de largo plazo) (punto de partida).

El Expediente debe ser flexible para poder ajustar los indicadores que garanticen una evaluación objetiva y permanente de los procesos de implementación del Plan. También debe ser dinámico, pues es objeto de actualización permanente con la identificación e inclusión de nuevos indicadores que permitan una mejor evaluación de acuerdo con la información disponible

Los documentos de seguimiento y evaluación como insumos para los Planes de Desarrollo y POT de primera y segunda generación

Con base en el Expediente Municipal es necesario elaborar un documento síntesis sobre los temas que la Administración Municipal considera que deban ser los programas y proyectos del Plan de Ordenamiento para incluirlos en el plan de desarrollo. Como ya se indicó este documento debe ser conocido por próximos candidatos a la alcaldía en el momento en que estén elaborando sus programas de gobierno para presentar a consideración de la ciudadanía. Es necesario fomentar una discusión pública entre los técnicos que tendrán a su cargo el plan de desarrollo y los funcionarios que tienen a su cargo el desarrollo del Plan de Ordenamiento, sobre las propuestas del Plan y su relación con el programa de gobierno, buscando puntos de coincidencia y desarrollos sobre estos.

4.3. Cartografía

En el proceso de elaboración del POT los productos cartográficos deben preverse desde la fase de alistamiento, o en todo caso previo a las fases de diagnóstico y formulación. En ese momento es necesario determinar cuáles son los insumos cartográficos disponibles, diferenciando entre los oficiales entregados por el IGAC, DANE u otras entidades oficiales, y los suministrados como productos de la formulación de la primera generación del POT. Los primeros, están realizados bajo los estándares normativos que permiten un tratamiento adecuado de la información, mientras que los segundos deben ser evaluados, bajo los siguientes criterios: temporalidad, fuente, escala de la información y correspondencia espacial en términos de exactitud posicional.

Para los productos cartográficos análogos -impresos, pero derivados de una estructura digital comprendida en el ámbito de los SIG- un EOT, PBOT o POT, debería contener como mínimo los siguientes mapas en condiciones de calidad acordes a la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE (DNP, 2009) (ver Tabla 1).

Tabla . Mapas del Componente General del POT – Diagnóstico y Formulación

Componente	Estructura	Mapa	Escala mínima de la fuente
Diagnóstico			
Componente General	Biofísica	Mapa Geológico	1:50.000 - 1:100.000
		Mapa Pendientes	1:10.000 - 1:25.000
		Isoyetas	1:100.000

Componente	Estructura	Mapa	Escala mínima de la fuente
		Isotermas	1:100.000
		Zonas de Vida	1:25.000 o multiescala
		Sistema Hidrológico	1:10.000 - 1:25.000
		Clases Agrológicas	1:25.000 - 1:100.000
		Estructura Ecológica Principal	1:25.000 o multi escala
Formulación			
Componente General	Regional	Sistemas de articulación regional y nacional	1:10.000 - 1:25.000
	Funcional y de servicios	Sistemas de articulación Urbano y Rural	1:10.000 - 1:25.000
		Jerarquización vial	1:10.000 - 1:25.000
		Sistema de Conectividad No Motorizada	1:10.000 - 1:25.000
	Biofísica	Clasificación del suelo	1:10.000 - 1:25.000
		Perímetro Urbano	1:2.000
		Perímetro de Expansión Urbana	1:2.000
	Biofísica	Áreas Expuestas a Amenazas por Inundación	1:10.000 - 1:25.000
		Áreas Expuestas a Amenazas por Fenómenos de Remoción en Masa	1:10.000 - 1:25.000
		Aproximación a las Amenazas por Avenidas Torrenciales	1:10.000 - 1:25.000
		Áreas Expuestas a Amenazas por Sísmica	1:50.000 - 1:10.0000
		Áreas Expuestas a Amenazas por Antrópicos -Tecnológicos	1:10.000 - 1:25.000
		Áreas Expuestas a Amenazas por Incendio	1:100.000
	Biofísica	Zonificación de POMCAS (si existen)	1:10.000 - 1:25.000
		Otras Áreas de Protección y Conservación Ambiental	1:10.000 - 1:25.000
		Zonificación POMCAS y Otras Áreas de Protección y Conservación Ambiental (sumatoria de los 2 anteriores)	1:10.000 - 1:25.000

Fuente: elaboración propia

Toda la información georeferenciada debe entregarse tanto en formato análogo como digital. Esta última debe garantizar la utilización de los estándares cartográficos y los modelos de datos definidos por el IGAC - ICDE, iniciando por el sistema de referencia oficial para Colombia, las adecuadas proyecciones o transformaciones de la información, y el tratamiento de las imágenes de satélite, entre otros aspectos. Por tal razón, es indispensable que se estandarice la entrega en una base de datos geográfica organizada y estandarizada, o en archivos de formato de intercambio debidamente organizados y estandarizados.

Se entiende entonces, que los asuntos cartográficos van más allá de un entregable temporalmente definido, pues la cartografía digital a través de los SIG son una herramienta poderosa para el control y seguimiento del territorio, pero que, a su vez, supone disponer tanto de una infraestructura tecnológica robusta como de un equipo humano calificado. Esto debe

considerarse en lo concerniente al fortalecimiento institucional.

De igual forma, las informaciones consignadas en los metadatos son necesarios para la actualización y para el componente de seguimiento a los POT. En este sentido, es vital pensar en plataformas tecnológicas que superen el ámbito municipal, o por lo menos que manejen lenguajes fácilmente compatibles.

4.4. Memoria Justificativa

Conforme con el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.6.5), en la memoria justificativa se debe indicar con precisión, *"la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar"* en el proceso de revisión de los POT. La memoria justificativa puede estar contenida dentro del DTS, en los capítulos o secciones introductorias, o presentarse como un documento independiente.

Es importante advertir entonces que este documento contiene y desarrolla las razones por las cuales resulta procedente y se justifica adelantar el proceso de revisión del POT, lo cual significa que se consigne con claridad la necesidad, conveniencia y propósito:

i) La *necesidad* se traduce en el vencimiento del plazo del componente estructural de largo plazo del POT vigente, por lo que deberá indicarse con precisión la fecha de adopción, el tiempo transcurrido y la ocurrencia del plazo.

ii) La *conveniencia* supone la identificación de hechos nuevos que tienen incidencia en el OT del municipio o distrito (por ejemplo, nuevas normas o regulaciones, la actualización del inventario de áreas protegidas, la adopción de nuevos instrumentos ambientales como POMCA, entre otros), que deberán incorporarse, con el fin de garantizar que la revisión POT se ajuste al nuevo contexto. Con relación a los factores que justifican adelantar el trámite de revisión, la Ley 388 de 1997 (numeral 4, art. 28) señala que el procedimiento *"deberá sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan"*.

De manera particular, se sugiere que en el análisis de las razones de conveniencia que fundamenten las revisiones de los POT se tengan en cuenta también las innovaciones propuestas por el Programa POT Modernos; es decir: garantizar la visión regional, fortalecer los ejes de ambiente y riesgo, impulsar y dinamizar la estructura urbano-rural, diseñar estrategias orientadas al OSPR y el fortalecimiento de la gobernanza y de las instituciones. Así mismo, deben considerarse las innovaciones relativas al tema ambiental y los servicios ambientales; a la visión supramunicipal y metropolitana; a la conectividad y la existencia de sistemas jerarquizados de comunicación, movilidad y transporte; a los tratamientos territoriales en los contextos urbanos y al manejo de las áreas de expansión..

iii) El *propósito* se traduce en identificar y precisar las políticas de largo plazo que deben guiar el MOT del POT de segunda generación y regular los usos del suelo. Se sugiere entonces que

estos propósitos sean coherentes con las razones de conveniencia y continuidad que sean identificadas, frente al POT de primera generación.

Es importante tener en cuenta que el Decreto 1077 de 2015 (art. 2.2.2.1.2.6.5) establece que a la memoria justificativa debe anexarse la descripción técnica y la evaluación de los impactos del POT vigente, elementos que se pueden encontrar en el documento de evaluación que se puede elaborar antes o en paralelo del alistamiento. Esta exigencia supone fundamentar de manera técnica las razones que llevan a adelantar la revisión de los POT. Es así como se cumple con el requisito de la Ley de identificar y presentar de manera clara y concisa las razones que justifican adelantar el trámite de revisión, para posteriormente incluir el soporte de los estudios técnicos que desarrollan el diagnóstico territorial y del cual se derivan las decisiones de OT de largo plazo.