Componente urbano y de expansión

del POT Moderno

DNP Departamento Nacional de Planeación

PROGRAMA POT MODERNOS

NYU Marron Institute of Urban Management

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

KIT OT
KIT de Ordenamiento Territorial

Este manual fue elaborado por José Salazar Ferro, con los comentarios de Juan Nicolás Galarza, Maria Mónica Salazar y Jaime Vasconez consultores de la Universidad de Nueva York en el marco del contrato 2162961 suscrito entre FONADE y la Universidad de New York.

CONTRATO NO. 2162961

OBJETO: ASESORAR, APOYAR Y ASISTIR TÉCNICAMENTE AL DNP EN LA FORMULACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y PUESTA EN EJECUCIÓN DE LAS METODOLOGÍAS Y CONTENIDOS PARA EL PROGRAMA POT MODERNOS EN SUS COMPONENTES URBANO Y DE EXPANSION.

CONTRATISTA: NEW YORK UNIVERSITY, NYU

CONTRATANTE: FONDO NACIONAL DE DESARROLLO FONADE

SUPERVISOR: TATIANA ESCOVAR FADUL

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

MANUAL TÉCNICO DEL PROGRAMA POT-MODERNOS

EL QUÉ Y EL CÓMO DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIALES MODERNOS EN LOS COMPONENTES URBANO Y DE EXPANSIÓN

INDICE:

Nota del autor 6
Resumen Ejecutivo 7
El Ordenamiento Territorial en Colombia 8
¿Para qué hacer planes de ordenamiento? 8
Evolución de la planeación territorial en Colombia: los orígenes del Plan de Ordenamiento 10
De la planeación para construir la ciudad moderna a los códigos de urbanismo. 11
Los grandes cambios en el escenario de la planeación urbana en los años 90 15
El Ordenamiento Territorial 15
El sistema de planeación municipal 17
La puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento 18
Evaluación de la primera generación de Planes de Ordenamiento 18
Los cambios recientes en el desarrollo territorial colombiano. 22
Elementos para definir el enfoque de la segunda generación de Planes de Ordenamiento: las innovaciones del Programa POT-Modernos. 24
Temas prioritarios para la formulación de los nuevos Planes de Ordenamiento 26
Los Planes de Ordenamiento Territorial De la Ley 388 de 1997 30
El Marco normativo 30
El Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento de planeación 31
La participación ciudadana 32
Los componentes del Plan de Ordenamiento Territorial en la ley 338 de 1997 33
El Componente General 35
El Componente urbano 38
Los programas y proyectos en el Plan de Ordenamiento: la orientación de la inversión pública y el Programa de Ejecución 39
La regulación de la inversión privada: las normas urbanísticas. 40
Los instrumentos de planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano; el modelo de gestión. 43

ETAPA PREVIA, DIAGNOSTICO, Formulación, instrumentos de implementacion y seguimiento de los Planes de Ordenamiento 45
Etapa previa 45
Acciones de preparación 46
Balance del Plan de Ordenamiento vigente. 47
Identificación y análisis de los elementos de base 48
La participación ciudadana 50
El diagnóstico de las estructuras urbanas. 51
La estructura Ambiental (o Biofísica) 52
La estructura Funcional y de Servicios 53
La estructura Socio económica 54
Gobernanza e Instituciones 54
La normativa 55
La formulación del Plan de Ordenamiento 56
El Componente General 56
El componente urbano 63
La adopción del Plan de Ordenamiento 90
Instrumentos de implementación 96
La articulación entre POT y PD 96
Los programas públicos. Las entidades ejecutoras 97
La normativa urbana 98
Tramite de proyectos. Uso de instrumentos de planeación y gestión 98
Programas de asistencia técnica. 100
Seguimiento 100
El Expediente municipal 100
Los documentos de seguimiento y evaluación como insumos para los Planes de Desarrollo 101
La formación de una cultura de la planeación 101
Marco normativo de los Planes de Ordenamiento 104
Perspectiva Jurídica Conceptual 104
Perspectiva Jurídica Sustancial Normativa (Temática) 107
Perspectiva Jurídica Formal (Estructura de la Forma) 110
Perspectiva Jurídica Procedimental 126
Perspectiva Jurídica Competencial y de Oportunidad 128
Perspectiva Jurídica Contextual Legal (Normas Paralelas o Determinantes) 128
Perspectiva Jurídica de Vigencia y Revisión Ordinaria de Contenidos 130

Perspectiva Jurídica de Reglamentación Temática Legal 131

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Descenso en las tasas de crecimiento de la población en Colombia y las 3 ciudades principales 1938 – 2005..... 11
Figura 2. Enfoques de las figuras de planeación urbana y territorial en Colombia. El caso de Bogota..... 14
Figura 3. Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial según la ley 388 de 1997. 16
Figura 4. El Sistema de Planeación Municipal en Colombia a partir de 1990. 17
Figura 5. Principales problemas de la primera generación de Planes de Ordenamiento..... 22
Figura 6. Cambios recientes en el desarrollo territorial en Colombia. 23
Figura 7. Situación actual y situación deseada de los Planes de Ordenamiento con el programa POT Modernos. 26
Figura 8. Innovaciones para la segunda generación de Planes de Ordenamiento. 30
Figura 9. Actores en el proceso de participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento. 33
Figura 10. Componentes del Plan de Ordenamiento según la ley 388 de 1997. 34
Figura 11. Corto, mediano y largo plazos en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento. 40
Figura 12. Instrumentos de Planeación, Gestión y Financiación adoptados en la ley 388 de 1997. 44
Figura 13. Pasos para la formulación del Plan de Ordenamiento. La experiencia del POT de Cali 2014. 45
Figura 14. El expediente Municipal. Ejemplos de indicadores para su construcción. 48
Figura 15. Elementos de base para la formulación de los Planes de Ordenamiento. 50
Figura 16. Las principales estructuras para el diagnóstico y formulación de los Planes de Ordenamiento 51
Figura 17. Condiciones de base para la definición del Modelo de Ordenamiento..... 57
Figura 18. Tipos de suelo contemplados por la Ley 388 de 1997 para su clasificación. 61
Figura 19. Elementos para la definición de las áreas de actividad. 74
Figura 20. Definición de tratamientos urbanísticos; ejemplo del POT de Cali 2014. 76
Figura 21. Propósito de los diferentes tipos de instrumentos en la Ley 388 de 1997. 81
Figura 22. Los instrumentos de Planeación adoptados por la Ley 388 de 1997 y aquellos que se han agregado en la formulación de los Planes de Ordenamiento de la primera generación. 82
Figura 23. Ejemplo de un plan zonal en una Unidad de Planificación Urbana (UPU) de Cali. 84
Figura 24. Los instrumentos de Gestión adoptados por la Ley 388 de 1997 85

NOTA DEL AUTOR

En cumplimiento de los compromisos del Contrato de Consultoría No. 2162961, suscrito entre el Fondo Nacional de Desarrollo, FONADE y la Universidad de Nueva York, NYU, se entrega la versión final del documento denominado ***"Qué y el Cómo de los POT-M en los componentes urbano y de expansión",*** el cual constituye un avance preliminar del Manual Técnico del Programa.

El documento ***"Qué y el Cómo de los POT-M en los componentes urbano y de expansión"*** refleja un esfuerzo conjunto entre el DNP y la Universidad de Nueva York, pues es el resultado de un proceso de dialogo y retroalimentación entre estas dos instituciones. En este sentido, la Universidad de Nueva York, agradece a la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y en particular a su director Javier Pérez Burgos, a Diana Maritza Muñoz y a Tatiana Escovar Fadul por su rol de facilitación y coordinación a lo largo del proceso.

Igualmente, la Universidad de Nueva York quisiera agradecer al Equipo POT Modernos del DNP, a la Dirección de Desarrollo Urbano (DDU), la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES) y la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible (SDAS), por su implicación este proceso de revisión.

En particular, la Universidad de Nueva York agradece a María del Pilar Aguilar (DDT), Henry Andrés Forero (DDT), Diego del Castillo (DDT), Sandra Karime Zabala (DDU), Jairo Ernesto Castillo Varela (DDU), Maruja Redondo (Equipo POT Modernos), Álvaro Randazzo (Equipo POT Modernos), Ximena Cantor (DIES), María Carolina Lecompte Plata (DIES), Lina María Ibata (SDAS), Rossana Ovalle (SDAS) y Diego Alberto Saenz (SDAS) por sus valiosos aportes que contribuyeron a mejorar el documento.

En este sentido, siguiendo las recomendaciones del DNP, la versión final del documento ***"Qué y el Cómo de los POT-M en los componentes urbano y de expansión"*** profundiza temas como la articulación con el marco normativo existente, con la Misión Sistema de Ciudades y con otras herramientas de planificación tales como los Planes de Movilidad y los Planes de Desarrollo, los POMCAS (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas) y los POMIUACS (Plan de ordenamiento y manejo de la Unidad Ambiental Costera). Igualmente, se hace énfasis en la necesidad avanzar hacia una planificación territorial diferenciada, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los municipios en Colombia y la pluralidad de herramientas de planificación (POT, PBOT y EOT). Finalmente, se detallan temáticas específicas como la participación ciudadana o el desarrollo de la infraestructura logística.

Unidad de Soporte Técnico de la Universidad de Nueva York
Programa POT Modernos

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta un resumen de las características que deben tener los Planes de Ordenamiento Territorial que se van a formular con base en el programa POT Modernos que desarrolla el Departamento Nacional de Planeación. Tiene tres partes:

La primera parte presenta el contexto en el cual se desarrolla el programa POT Modernos a partir de situar el Plan de Ordenamiento como instrumento en la evolución de la planeación en Colombia. Se propone la evaluación de la primera generación de Planes de Ordenamiento adoptada con base en la ley 388 de 1997, resaltando los aciertos y dificultades principales en su formulación y puesta en marcha. A partir de este análisis se muestran los elementos principales para definir el enfoque para la segunda generación de planes que se formularán a partir del programa POT Modernos, haciendo énfasis en las innovaciones propuestas para el desarrollo de esta etapa: Enfoque general, Ambiente y servicios ambientales, Vínculos Metropolitanos y Urbano -rurales, Integración de una red jerarquizada de transporte, Expansión urbana ordenada y Revisar, reciclar y renovar la ciudad.

La segunda parte (El Qué) define que es un Plan de Ordenamiento, comenzando por la presentación del Marco normativo vigente para la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia, así como los contenidos del Plan, con énfasis en el Componente General (Objetivos, Estrategias y Políticas y Contenido Estructural del Plan) y, sobre todo, en el Componente Urbano: las Políticas, la prioridad dada por la ley al Ambiente y al Patrimonio cultural, los lineamientos territoriales para las Políticas Sectoriales, los programas y proyectos que implican la orientación de la inversión pública y la regulación de la inversión privada a través de las normas; así como los instrumentos de planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

La tercera parte (El Cómo) se organiza de acuerdo con las fases de construcción y adopción de los Planes de Ordenamiento. Desarrolla los contenidos y procedimientos de la etapa preliminar (preparación), el diagnostico, la formulación, los instrumentos de implementación y seguimiento de los Planes de Ordenamiento a partir de las siguientes temáticas principales: (i) Las acciones necesarias en el municipio para preparar la elaboración del Plan de Ordenamiento, con especial énfasis en el manejo de los elementos clave, como la evolución de la huella urbana; (ii) El diagnóstico de las estructuras urbanas: ambiental, funcional y de servicios y socioeconómica a las cuales se han agregado recientemente la estructura de gobernanza e instituciones y la estructura normativa; (iii) El proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, considerando los elementos centrales extraídos del diagnóstico para lograr una formulación adecuada; (iv) La adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, en la cual se describen los trámites definidos por la ley una vez este formulados, destacando en ellos el proceso de participación ciudadana; (v) La puesta en marcha de los Planes que propone los elementos principales que debe tener en cuenta el municipio una vez se adopte el POT, en especial la forma de articulación con los Planes de Desarrollo que se formulen durante su vigencia y (vi) El Monitoreo y evaluación que describe los elementos principales que debe tener el municipio para conocer el estado de ejecución en un momento determinado.

PARTE I. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

La ley 388 de 1997 adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial como el principal instrumento de ordenamiento urbano para los municipios en Colombia; una figura renovada de planeación física de la ciudad, que reconoció la incapacidad de los instrumentos anteriores para orientar el desarrollo e incorporó algunos instrumentos de gestión del suelo con un sustento jurídico y técnico acorde con las exigencias del desarrollo contemporáneo y con los preceptos de la nueva Constitución.

Este aparte presenta el origen y evolución de esta figura de planeamiento municipal y propone una primera evaluación de lo que se ha denominado la *primera generación* de Planes de Ordenamiento, como base para identificar los principales elementos para el enfoque y las innovaciones pertinentes para la "segunda generación" de planes que propone el Programa POT-Modernos.

1.1 ¿Para qué hacer planes de ordenamiento?

El desarrollo continuo de las ciudades implica que los cambios y transformaciones sean planeados para beneficio de los ciudadanos y el progreso general del municipio. La ciudad no puede dejar su futuro solo a las fuerzas del mercado, pues a través de la historia, este ha mostrado sus limitaciones para responder a las necesidades de la población y de su desarrollo social, económico y cultural.

El desarrollo municipal requiere la dotación de una serie muy importante de bienes públicos a cargo del Estado; las vías, los servicios públicos domiciliarios (agua, saneamiento, energía, comunicaciones), las escuelas, los centros de salud y hospitales, los parques y espacios públicos, los centros recreativos, los lugares de disposición de los residuos sólidos y vivienda social, entre otros, que no son producidos por el mercado y que, por lo tanto, deben ser planeados en las zonas específicas y construidos y mantenidos por las administraciones públicas para garantizar los derechos básicos de los ciudadanos; son los proyectos y programas públicos.

La construcción de estos bienes públicos implica una serie larga y compleja de procesos en los cuales intervienen muchas entidades. En primer lugar, deben ser planeados en el territorio de forma que respondan a las necesidades de movilidad, servicios públicos, dotaciones para la prestación de servicios sociales (educación, salud, bienestar, etc.), espacios públicos y alojamiento de los ciudadanos. También implica desde el primer momento disponer del suelo en el cual se van a desarrollar y que, salvo contadas excepciones en Colombia, es de propiedad privada, lo que significa que debe ser adquirido por las administraciones públicas. De manera que se debe planear su localización de acuerdo con las demandas de los ciudadanos y las exigencias funcionales de la ciudad (de movilidad, de prestación eficiente, de acceso fácil, etc.) y asegurar que el suelo donde se va a desarrollar esté disponible, pues los suelos de protección, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan a las ciudades deben ser identificados y delimitados. Para esto, la administración pública debe contar con los instrumentos que le permitan obtener el suelo en los lugares escogidos y a precios adecuados para el fin que se ha dispuesto. Esta afectación del suelo es uno de los

objetos del Plan de Ordenamiento Territorial y de otros instrumentos de planeación que lo desarrollan, por ejemplo, los planes parciales.

Además, el municipio debe disponer de los recursos necesarios para su ejecución, tanto financieros como de gestión (entidad responsable, capacidad de ejecución). Para este efecto, la Ley ha dispuesto una serie de instrumentos que le permiten al municipio hacerse a la tierra necesaria para el desarrollo de los proyectos y programas (enajenación, expropiación, cesiones de tierra en los procesos de urbanización, etc.) en el tiempo y con el precio adecuados, así como para obtener recursos que apoyan la financiación de las obras (A través de la Participación en Plusvalías, el reparto de cargas y beneficios, etc.). Son los instrumentos de gestión y financiación, a través de los cuales es posible obtener recursos provenientes de los propios desarrollos.

Por su parte, los promotores y constructores privados proponen desarrollar diferente tipo de proyectos para satisfacer las demandas urbanas (los mercados): programas de vivienda, de comercios, oficinas, industrias y otros muchos usos que, al igual que los bienes públicos, deben ser objeto de planeación (localización y características permitidas – uso e intensidad del uso) para que puedan funcionar adecuadamente de acuerdo con las posibilidades de la ciudad de dotarlos de las infraestructuras (viales y de servicios públicos) y dotaciones (equipamientos) necesarios para que sus habitantes, trabajadores o usuarios puedan realizar sus actividades. Para que esta condición se cumpla, la ciudad debe adoptar una serie de regulaciones (normas urbanísticas), que definen que tipo de actividad puede localizarse en que zonas, las cesiones y dotaciones necesarias para su desarrollo (vías, espacios públicos, equipamientos) y las características que debe tener la edificación que la alberga (alturas, aislamientos, etc.).

De manera que si, por ejemplo, un terreno con uso rural o sin uso va a ser urbanizado, el plan de ordenamiento adopta las condiciones que debe cumplir el urbanizador: construir y adecuar las vías, los servicios públicos y los espacios públicos, entregar al municipio las áreas de cesión para parques y equipamientos colectivos (educación, salud, bienestar) y hacer determinados aportes al desarrollo, entre otras.

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento a través del cual el municipio asegura que se identifiquen y se programe la ejecución de los bienes públicos necesarios para suplir las demandas de la población y el funcionamiento óptimo del territorio, así como adopción de las regulaciones para los programas y proyectos impulsados por el sector privado. El Plan les da sustento jurídico (pues en algunos casos se afecta directamente la propiedad) y define las situaciones y condiciones para que puedan utilizarse, siempre con el sentido de cumplir los intereses del bien común.

En la medida en que el Plan de Ordenamiento orienta la inversión pública durante su vigencia, afecta algunos terrenos privados a determinados usos e impone una serie de obligaciones a los promotores (Cesiones, construcción de infraestructuras y dotaciones, contribuciones, protección del ambiente y el patrimonio, etc.) que se deben cumplir para el desarrollo de proyectos definidos, el Plan de Ordenamiento debe ser aprobado por el Concejo Municipal, en el cual la ciudadanía está representada.

Al mismo tiempo, el Plan de Ordenamiento es una oportunidad para que el municipio se proyecte hacia el futuro (no solo los 12 años de su vigencia), de manera que se puedan canalizar los esfuerzos públicos y privados hacia objetivos comunes de desarrollo que

garanticen el progreso general del municipio y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo económico de sus empresas y trabajadores. Esta proyección al futuro (que puede sobrepasar los 12 años de vigencia mínima establecidos) implica, entre otros, la identificación de actuaciones urbanísticas en todo el territorio municipal, que incluyen proyectos que buscan crear hechos físicos que impacten significativamente el territorio, relacionados con el futuro económico , social y ambiental del municipio.

1.2 Evolución de la planeación territorial en Colombia: los orígenes del Plan de Ordenamiento

Desde los años 50s del siglo XX, cuando el crecimiento de las ciudades hizo necesaria la intervención pública para canalizar su desarrollo, la planeación urbana en Colombia ha utilizado diferentes instrumentos que han cambiado en el tiempo, buscando responder a las cambiantes necesidades de las ciudades que mostraron durante todo el siglo XX, producto de un proceso de urbanización muy acelerado.

La ley 388 de 1997 ordenó que todos los municipios del país adoptaran un Plan de Ordenamiento Territorial para manejo de su territorio. Este es el último eslabón de la obligación de planeación para los municipios del país que se inició en 1947 cuando la ley 88 de 1947[i], exigió a las grandes ciudades del país levantar un plano regulador para ordenar la urbanización futura de la ciudad, basado en los preceptos del urbanismo moderno. Se trató entonces de construir "una ciudad moderna" que dejara atrás todos los lastres heredados de las épocas anteriores y que no "dejaban" progresar la nueva sociedad urbana. Bogotá, Medellín y Cali cumplieron este mandato, pero solo el Plan Regulador de Medellín se puso práctica.

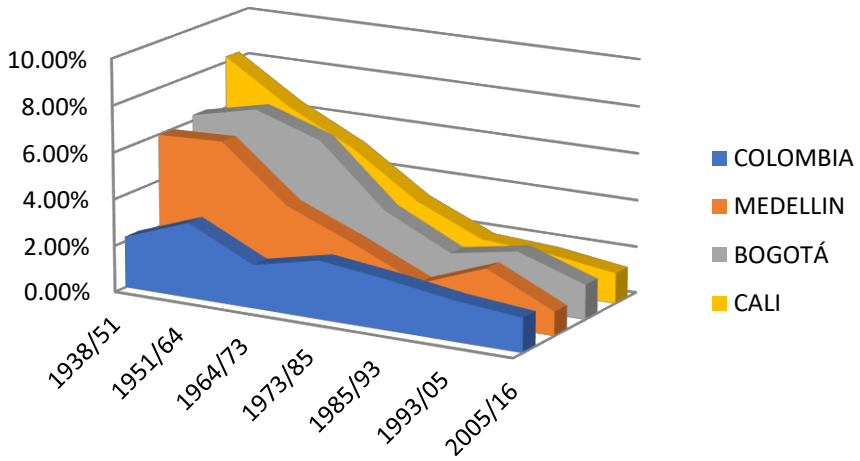


Figura 1. Descenso en las tasas de crecimiento de la población en Colombia y las 3 ciudades principales 1938 – 2005.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los censos de población del DANE, 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005.

1. De la planeación para construir la ciudad moderna a los códigos de urbanismo.

La ciudad moderna prevista por los planificadores en los años 50s propuso un cambio total en la organización la ciudad existente para adaptarla a las exigencias de vida y desarrollo de la actividad económica, social y cultural de la nueva sociedad "industrial".

Pero muy poco de estos planes pudo ser ejecutado pues, si bien algunas de las propuestas fueron adoptadas, las administraciones públicas no tenían la capacidad financiera y técnica para ejecutarlos. Los planes fueron poco utilizados de manera que frente a la aceleración del crecimiento urbano y la multiplicación de los problemas urbanos, fue necesario pensar en otros instrumentos que dieran mejores respuestas a los temas urgentes de los ciudadanos: vivienda, servicios públicos, equipamientos.

Ante el rápido crecimiento de las ciudades, los técnicos y algunas autoridades, empezaron a buscar en la planeación una fórmula para superar los problemas crecientes de vivienda, servicios públicos, movilidad y equipamientos que, debido a la creciente migración del campo a las ciudades, crecían persistentemente y parecían inalcanzables. La planeación se erigió desde entonces como una disciplina necesaria para organizar el desarrollo urbano en Colombia y atacar los problemas críticos que empezaban a acumularse en su territorio derivados del subdesarrollo.

Los planes llamados "Reguladores" se implantaron poco a poco en el país desde los años 60s. Sin perder completamente los principios del urbanismo moderno anterior, los nuevos planes reguladores se formularon pensando menos en la forma que debía tener la ciudad, e hicieron énfasis en la solución y características de los sistemas viales, los equipamientos y las nuevas áreas de desarrollo necesarias para responder a la demanda creciente de vivienda, áreas industriales y zonas de comercio y oficinas. Eran planes más flexibles que buscaban adaptar el urbanismo moderno a las condiciones cambiantes de la ciudad y estar en consonancia con el desarrollo económico y social real[ii]. Planes que, sin embargo, no tenían los instrumentos y previsiones necesarias para poder dar respuesta a la enorme demanda de vivienda y servicios públicos y sociales resultado de la creciente migración hacia las ciudades que, entre otras, había producido una gran proliferación de barrios de origen clandestino que había desbordado completamente cualquier previsión.

Los documentos que sustentan los planes de los años 60s, fueron conscientes de que enfrentar los crecientes problemas urbanos requería un esfuerzo conjunto de las administraciones locales y el Gobierno nacional, pues estas solas no tenían los recursos financieros y técnicos para este propósito. Sin embargo, el Gobierno nacional siguió trabajando en forma sectorial (vivienda, servicios públicos y sociales) preocupado por los resultados puntuales en cada uno (número de viviendas, cubrimiento de servicios públicos, puestos en educación, camas en salud, etc. [iii]), sin coordinar con las administraciones locales temas básicos para el planeamiento del desarrollo urbano: manejo del suelo, formas de financiación y gestión de los proyectos públicos, regulación de las inversiones privadas, etc.

El Plan Integral de Desarrollo (PID) adoptado por la Ley 61 de 1978 (Ley Orgánica del Desarrollo Urbano), impulsado por el Gobierno Nacional como nuevo instrumento de planeación urbana para todo núcleo urbano de más de 20.000 habitantes, muestra las dificultades de trabajo conjunto entre la Nación y los municipios. El PID reproducía en el nivel municipal los contenidos y metodología del Plan Nacional de Desarrollo (de carácter sectorial y no territorial), como instrumento básico de planeación, desconociendo temas críticos de manejo permanente en las ciudades (suelo, financiación). Eran planes de difícil formulación por la cantidad de temas sectoriales que abarcaban, de manera que solo se utilizaron en pocas ciudades, casos en los cuales mostraron que su contenido era poco útil para que las autoridades locales pudieran tomar las decisiones diarias que el desarrollo urbano requería.

A pesar de la poca utilización de los PID en los municipios, esta experiencia hizo asentar una práctica de planeación sectorial a través de ejercicios aislados como los planes viales, de transporte, de servicios públicos, de vivienda o de servicios sociales, no coordinados entre sí, situación que se reflejó en los planes de acción independientes de cada una de las entidades responsables de su ejecución y en los respectivos presupuestos adoptados; planes sectoriales que eran discutidos más con las autoridades nacionales (o con las agencias internacionales de cooperación y crédito que los financiaban) que con las oficinas de planeación locales o las otras entidades municipales. De manera que las entidades no articularon sus programas en el territorio, lo cual hizo menos eficiente la planeación territorial del municipio.

Durante las décadas de los años 80 y 90, la planeación urbana fue cada vez más necesaria pues, a pesar de que el crecimiento urbano se hizo menos acelerado (las tasas de crecimiento bajaroniv), el conjunto creciente de problemas acumulados en las ciudades exigía soluciones complejas, solo posibles en acciones de largo. Sin embargo, lo que se registra en el período es lo contrario: un debilitamiento de la planeación urbana, que se dispersó en los diferentes sectores (Agua Potable y Saneamiento, Energía, Vías, Educación, Salud, etc.), dejando a las oficinas de planeación municipales solamente la adopción de normas para regular la inversión del sector privado. Es decir, que una parte muy importante de la planeación urbana (la orientación de la inversión pública en programas y proyectos) se dejó a cada una de las entidades responsables de su ejecución, en forma independiente, unas de otras. Los códigos de urbanismo fue la forma que adquirieron los planes urbanos en las décadas de los años 80 y 90.

La década de los 80 marca la profundización de la crisis de las ciudades que no tenían los recursos humanos, técnicos y financieros, ni los instrumentos jurídicos adecuados para enfrentar los problemas de vivienda, infraestructura y dotaciones que día a día se aumentaban en sus territorios.

Paralelamente a esta situación, el Gobierno Nacional inició el proceso de descentralización, que retornó al municipio responsabilidades y recursos para ejecutar el gasto público (dotaciones e infraestructura). Una vez puesta en marcha en la segunda mitad de la década, la descentralización significó un "renacer" del municipio (antes supeditado excesivamente al Gobierno nacional) que le permitía volver a pensar su futuro y dirigir su desarrollo a través de nuevos recursos e inversiones. Pero, al mismo tiempo, la descentralización significó el desvanecimiento del nivel intermedio de gobierno (los departamentos) y la liquidación de muchas entidades nacionales que apoyaban el desarrollo del municipio, tales como el ICT (vivienda social), el BCH (vivienda y desarrollo urbano), el INSFOPAL (servicios públicos),

el ICCE (Construcciones escolares), entre otros; con su desaparición se perdieron importantes conocimientos acumulados sobre esas prácticas en los territorios del país, al tiempo que se complicó la formulación de una planeación del territorio coordinada entre las diferentes escalas de gobierno.

Al final de la década de los años 80, la Ley de Reforma Urbana (9 de 1989) quiso proponer un nuevo marco de planeación y gestión para las ciudades en un momento de crisis creciente. La ley introdujo una nueva figura de planeación, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) que combinó las categorías utilizadas por los códigos urbanos (áreas de actividad, tratamientos) con la introducción de algunos instrumentos de gestión del suelo y de financiación del desarrollo urbano, muy novedosos, tales como el Desarrollo Prioritario con extinción de dominio, la Contribución al Desarrollo como un antecedente claro de la Participación en Plusvalías, los Pagarés y Bonos de Reforma Urbana que fueron concebidos como una forma de financiar el desarrollo urbano con papeles de crédito expedidos a los propietarios de terrenos, los Bancos de Tierras como "reserva de tierra" para el desarrollo de proyectos públicos, etc.[v] Sin embargo, estas dos partes de la ley (plan e instrumentos) no formaban un cuerpo orgánico, lo que hizo muy difícil su aplicación. De manera que las ciudades continuaron haciendo códigos urbanos, en los cuales se introdujeron sin mayores desarrollos los instrumentos de gestión de la Ley de Reforma Urbana, que prácticamente nunca fueron aplicados.

En la década de los años 90 el crecimiento urbano siguió desacelerándose (la tasa nacional de crecimiento urbano descendió a 1.95% para el período 1993/2005 desde el 6.8% del período 1953/1964), lo que hizo pensar que la solución de algunos problemas ya no constituía el panorama apocalíptico de los años 60, que parecía hacer inalcanzable dotar de vivienda, servicios públicos o equipamientos a la inmensa masa de migrantes que se habían desplazado a las ciudades y que seguían localizándose en áreas por fuera de las previsiones de planeación en barrios "piratas" o directamente en invasiones, en condiciones muy precarias.

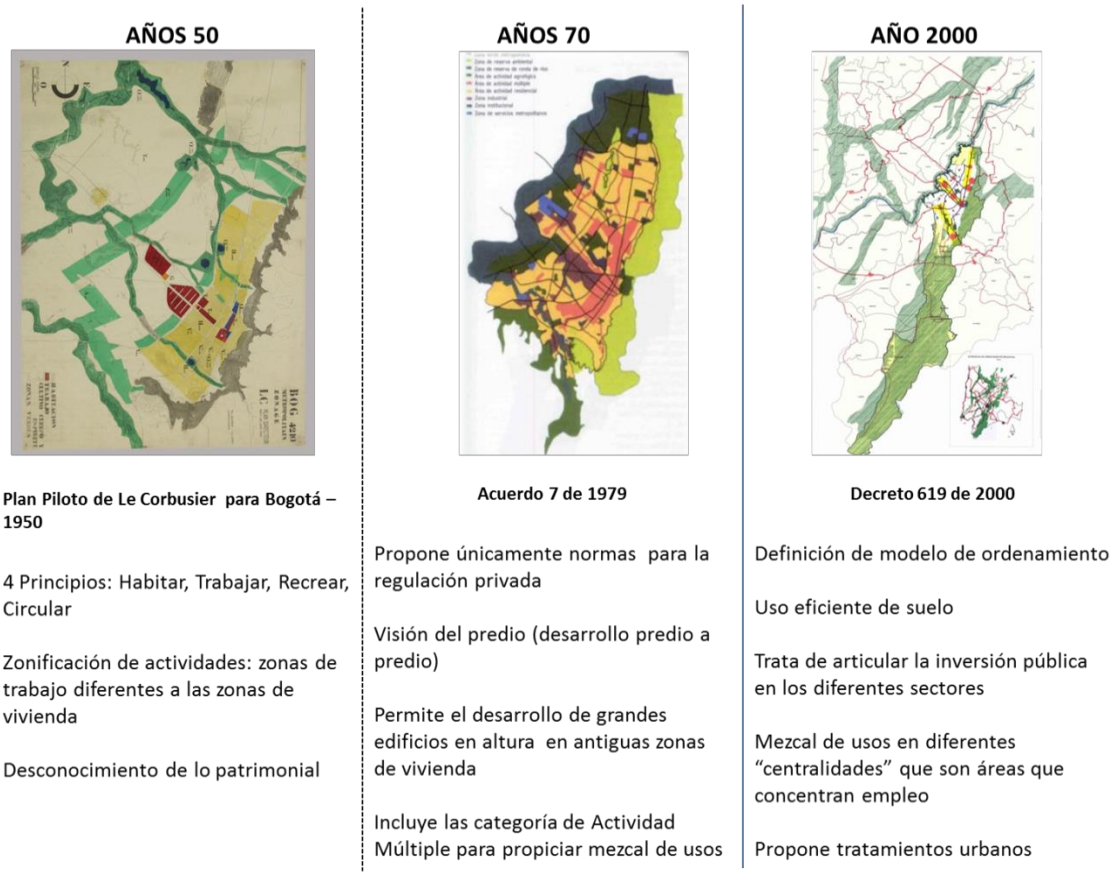


Figura 2. Enfoques de las figuras de planeación urbana y territorial en Colombia. El caso de Bogota.

Fuente: Elaboración propia.

Pero esta "luz al final del túnel" (como indicó el "Estudio de la Ciudad" del Banco Mundial en 1979) no mejoró el panorama de la planeación. Las oficinas de planeación municipales se concentraron cada vez más en la elaboración de códigos urbanos, concebidos como un compendio de normas regulatorias que terminó reemplazando al plan urbano. De manera que la planeación urbana quedó restringida a dar normas para regular el desarrollo de las construcciones privadas. Y que su formulación se convirtió en un diálogo entre los constructores y las oficinas de planeación municipales, alejada de los problemas generales de la ciudad.

Una característica de los códigos fue la ausencia de programas y proyectos públicos, pues no se ocuparon de identificar y programar cuales son las obras viales, de servicios públicos, de equipamientos, de vivienda social, etc., que deben ser desarrolladas por la administración local en el período de vigencia del plan. Los códigos fijaron su atención exclusivamente en las normas para regular las inversiones privadas en nuevas construcciones.

2. Los grandes cambios en el escenario de la planeación urbana en los años 90

En la década de los años 90 se registraron importantes cambios en el contexto institucional, legal y social donde se formula la planeación urbana, que fueron determinantes para su transformación:

- Una profunda crisis urbana que sacudió especialmente a Bogotá y que llegó a su punto crítico al final de la década de los ochenta. Y como correlato el proceso de recuperación de la ciudad de los años 90s, seguido por ciudades como Medellín y Barranquilla.
- La adopción de una nueva Constitución en 1991 que, además de profundizar el proceso de descentralización, consagró la exigencia de planeación en todos los niveles y acciones del Estado y adoptó principios fundamentales que fueron la base de la nueva legislación sobre la planeación urbana.
- La emergencia de nuevos paradigmas de desarrollo urbano en la agenda internacional: competitividad, sostenibilidad y equidad[vi], que surgieron paralelamente a la Constitución y requirieron ser abordados por los precarios instrumentos de planeación urbana existentes.

En este nuevo escenario se introdujo el Ordenamiento Territorial como un instrumento de planeación urbana y municipal que debería permitir asentar una nueva forma de pensar el futuro y actuar en el territorio urbano y rural.

3. El Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial se adoptó en el país mediante la ley 388 de 1997 y exigió que todos los municipios del país tuvieran adoptado un Plan de Ordenamiento en un tiempo relativamente corto. Este cambio de modelo de planeación tuvo la intención de recuperar la planeación física del territorio, articulada a los nuevos desarrollos en materia ambiental y social.

Al tener un universo tan amplio (Más de 1.000 municipios), la ley propuso diferentes instrumentos de planeación según el tamaño de la ciudad:

- El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para los municipios con ciudades mayores de 100.000 habitantes (grandes ciudades y ciudades intermedias), que tienen altas tasas de crecimiento poblacional y que presentan problemas complejos de vivienda, servicios públicos, movilidad, equipamientos y áreas libres, entre otros. Las categorías e instrumentos desarrolladas por la ley 388 de 1997 se refieren principalmente a este tipo de ciudades.
- El Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios de tamaño medio (30.000 a 100.000 habitantes), algunos de los cuales presentan altas tasas de crecimiento y tienen problemas de vivienda, servicios públicos y equipamientos. En este grupo de municipios hay gran variedad de desarrollos, dependiendo de su localización, de su dinámica y del conjunto de necesidades que debe ser abordada por la planeación; los hay desde aquellos que presentan altas tasas de crecimiento y necesitan tener claridad en su expansión, hasta municipios predominantemente

rurales, con bajas tasas de crecimiento. Problemáticas particulares no han sido abordadas suficientemente por la planeación municipal existente.

- Los Esquemas de Ordenamiento Territorial para los pequeños municipios menores de 30.000 habitantes, muchos de estos rurales con poco crecimiento poblacional, pero que aún pueden tener graves deficiencias en los servicios públicos, los equipamientos y la vivienda social; las áreas rurales predominantes en estos municipios no han sido objeto del planeamiento. En este grupo deben incluirse algunos municipios pequeños cercanos a las grandes ciudades que han visto afectado su crecimiento por el desbordamiento de las actividades urbanas sobre su territorio, en los cuales los problemas tienden a asimilarse a los de las grandes ciudades, pero cuentan con recursos muy reducidos para atenderlos.

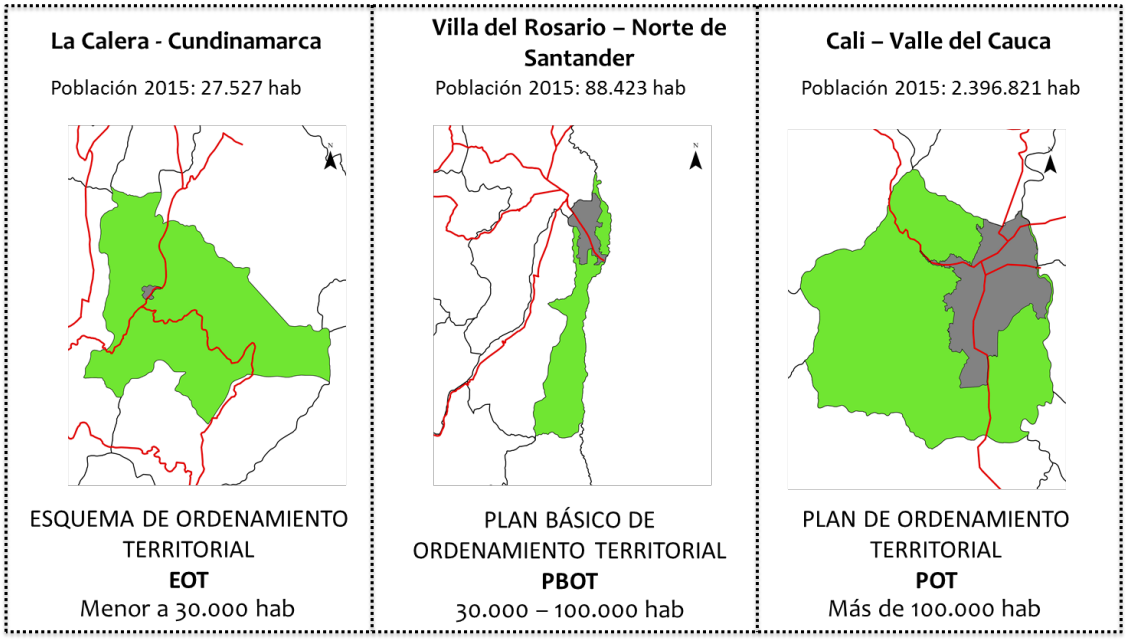


Figura 3. Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial según la ley 388 de 1997.

Fuente: Elaboración propia.

El énfasis de la ley en los temas de las grandes ciudades, hizo que mientras el contenido y metodología de formulación del componente urbano de los POT fuera muy desarrollado y relativamente preciso, los EOT y los PBOT son apenas versiones recortadas de los POT que no se especifican para las situaciones específicas de las ciudades y municipios menores.

Porque la ley enfatizó los temas de un plan urbano; poco se dice de lo rural, pues la formulación y adopción de la ley 388 de 1997 no puede desligarse de la necesidad de transformar la planeación urbana para enfrentar la crisis de las principales ciudades en los años 80 y 90 e introducir los avances internacionales en este campo.

En este contexto, la concepción de la planeación municipal implícita en la Ley 388 de 1997, se fundamenta en una selección de opciones para el sector público de actuar e intervenir en determinados campos del desarrollo urbano, partiendo de la redefinición de propósitos, derechos y obligaciones urbanísticas que concretaran los principios constitucionales adoptados por la ley: (i) La función social y ecológica de la propiedad; (ii) La prevalencia del interés general sobre el particular y (iii) La distribución equitativa de las cargas y los beneficios, así como en la categoría de "función pública"[vii] que la Ley dio al Urbanismo, como punto fundamental sobre el cual construir el conjunto de objetivos e instrumentos para intervenir en el desarrollo del municipio.

Los instrumentos de gestión y financiación de la actuación pública y de regulación de la actuación privada son de diverso tipo y, a diferencia de las leyes anteriores, están plenamente articulados a al Plan de Ordenamiento Territorial y a los instrumentos que lo desarrollan, como se presenta en los siguientes apartes.

4. El sistema de planeación municipal

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, el Ordenamiento Territorial debería complementar la planificación socioeconómica del municipio, con lo que configuró, sin proponérselo, un nuevo esquema de planificación territorial municipal formado por dos instrumentos: (i) el Plan de Ordenamiento como instrumento de planificación física para el mediano y el largo plazos (12 años de vigencia) que afecta el uso del suelo en el mediano y el largo plazos y (ii) el Plan de Desarrollo que establece los lineamientos de política y los compromisos asumidos por cada alcalde ante la ciudadanía en su programa de gobierno[viii] en el corto plazo (4 años de vigencia).

El resultado es la existencia de dos formas de planificar la ciudad. Una basada en el Plan de Desarrollo de corte sectorial y con una intención de programación del gasto público promovida desde el Gobierno nacional con base en la Ley 152 de 1994 y otra, proveniente de la implantación del Ordenamiento Territorial acorde con el esquema adoptado por la Ley 338 de 1997. Los dos planes deberían estar articulados y coordinados, pues solo así se podrá tener una planeación municipal efectiva.

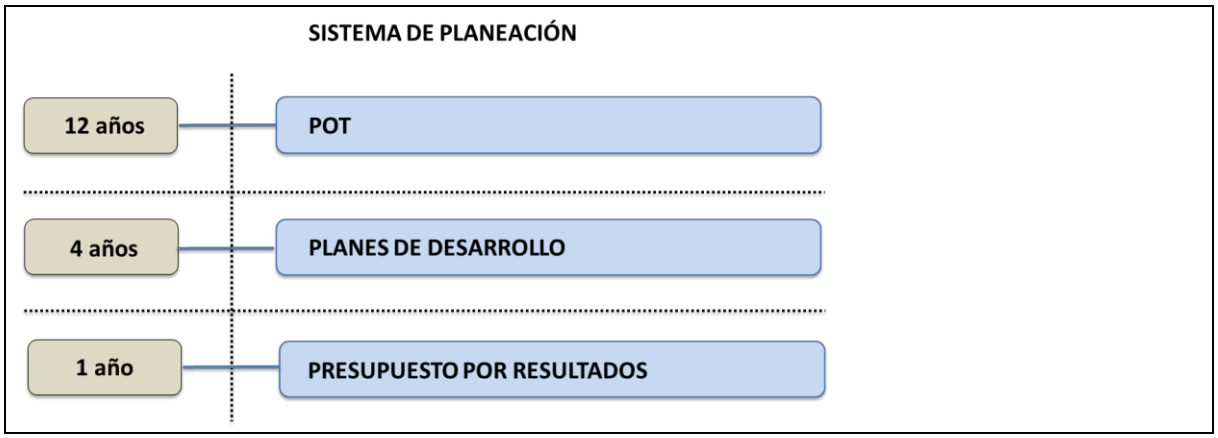


Figura 4. El Sistema de Planeación Municipal en Colombia a partir de 1990.

Fuente: Elaboración propia.

5. La puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento

Los primeros Planes de Ordenamiento municipal se formularon a partir del final de la década de los 90[ix] y constituyeron un ejercicio novedoso de planeación municipal, para el cual el país no tenía los recursos humanos, técnicos, institucionales y financieros adecuados. Si bien el balance que se puede hacer de su adopción e implementación puede ser positivo (como se muestra en el siguiente apartado) no deben desconocerse los vacíos en su formulación y, sobretodo, los inmensos problemas para su puesta en marcha.

En este sentido la "segunda generación" de Planes que propone el programa POT modernos, implica la revisión de los Planes de Ordenamiento adoptados en los años anteriores por primera vez en los municipios y que, en su gran mayoría, han vencido la vigencia mínima de 3 períodos administrativos (12 años). Hoy casi la totalidad de los municipios colombianos tienen adoptado un Plan de Ordenamiento, lo que implica que entramos en una nueva generación de Planes que deben considerar para su formulación la experiencia de lo elaborado y ejecutado en estos 15 años. Si bien el Ministerio de Vivienda se ha preocupado por tener un balance de los Planes en el país, esta ha sido parcial y se refiere principalmente a la existencia de uno u otro componente o a la utilización de algunos instrumentos en los Planes. De manera que parte substancial de la experiencia desarrollada en Colombia está aún por evaluar. Aquí se proponen algunos puntos que pueden complementar la evaluación realizada por Minvivienda y que dejan ver importantes deficiencias que es necesario corregir.

6. Evaluación de la primera generación de Planes de Ordenamiento

Los primeros Planes de Ordenamiento se hicieron en un marco general muy precario, pues había poco conocimiento en el país sobre como formularlos. No solo por parte de los municipios, que no tenían experiencia en la elaboración de planes de este tipo, sino del propio Gobierno nacional que se había mantenido muy alejado de los procesos de planeación de las ciudades, así como por parte de los profesionales que fueron contratados para su elaboración. De manera que se puede considerar que esa primera década contada desde la aprobación de la ley 388 de 1997, fue de aprendizaje, lo que se reflejó necesariamente en los planes formulados y adoptados.

Los primeros Planes de Ordenamiento se hicieron en las grandes ciudades que estaban pasando por momento muy crítico de su desarrollo y buscaron formular una planeación que fuera creíble por los ciudadanos y las instituciones, con base en la definición de un proyecto de futuro para el municipio que, generalmente, fue más retórico que una definición que influyera definitivamente en las decisiones de planeación tomadas.

A partir de los modelos de ordenamiento adoptados por los Planes, se pudo identificar los proyectos públicos y las normas urbanísticas que podrían llevarlo a cabo durante su vigencia. Pero como el conocimiento sobre el Ordenamiento Territorial apenas se estaba asentando en el país, la mayoría de los planes optó por continuar la tradición de enfatizar las normas urbanísticas y, solo esporádicamente, se identificaron y programaron los proyectos públicos necesarios para la concreción del Modelo de Ordenamiento. De manera que los Planes iniciales siguieron la tendencia de los años 80 y 90 de planear la ciudad a través de las normas urbanísticas, dejando la planeación de las obras públicas por fuera del plan o apenas mencionadas, de manera que cada una de las entidades responsables de su construcción tuvo libertad para su definición.

Consecuente con ese énfasis en las normas, han sido pocos los instrumentos de planeación, gestión y financiación utilizados en este período, con excepción de los Planes Parciales en las principales ciudades, pues eran obligatorios para incorporar al desarrollo urbano los predios localizados en los suelos de expansión previstos por los Planes de Ordenamiento, que se puede decir que son necesarios a la regulación de la actuación privada. Otros instrumentos como la Participación en Plusvalía y el mecanismo de Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios que teóricamente hubieran proporcionado amplios recursos para la "ejecución" del Plan han tenido fuertes dificultades para su aplicación.

Entonces, ¿qué se ha logrado en estos 15 años de puesta en marcha de la ley? Muchas cosas, pero no las suficientes para hacer de los Planes de Ordenamiento un instrumento efectivo de planeación. Quizás el logro más importante es que la planeación urbana (el Ordenamiento Territorial) es que hoy es un tema de la agenda local y nacional (como lo demuestran los debates locales sobre el desarrollo futuro de cada municipio y el mismo programa POT Modernos) donde se reconoce la importancia del Ordenamiento Territorial en el desarrollo futuro de las ciudades del país; ya no se cuestiona su existencia, si bien aún se hacen muchos reparos a su contenido.

Pero al mismo tiempo, hay que reconocer los graves problemas que ha mostrado su desarrollo:

- Los Planes tuvieron un carácter "municipalista", que no abordó con suficiencia el manejo de los nuevos desarrollos urbanos que se dan sobre varios municipios y que requieren la planeación del territorio "funcional" sobre el cual se realizan las actividades sociales y económicas. La ley 388 de 1997 fue pensada y desarrollada para las grandes ciudades. Tanto el tema de las zonas rurales como el de los pequeños municipios no fue motivo de reflexión y desarrollo. Por lo tanto, los EOT (y aún los PBOT) no especifican las actuaciones adecuadas para las situaciones diferentísimas que hay en las ciudades y los municipios menores.
- Los Planes de Ordenamiento formularon objetivos muy ambiciosos que se sustentan en un discurso general sobre el futuro del municipio, que no consulta la realidad y capacidad de las administraciones locales para ponerlos en marcha. Estos grandes objetivos se han quedado en los discursos y no se desarrollan en el resto del Plan, de modo que las decisiones de planeación no están en concordancia con estos grandes objetivos, para concretarlas en programas, proyectos o normas para ejecutar y monitorear los Planes. De manera que los proyectos y programas públicos se siguen guiando más por las decisiones de los Planes de Desarrollo (formulados con planeación sectorial y no territorial), que son el único instrumento a través del cual se podían ejecutar los Planes de Ordenamiento y con los cuales no están articulados. De manera que los Planes han terminado siendo, muchas veces, documentos sin función precisa, sobre todo en los municipios pequeños. Tampoco hay una articulación clara con los planes ambientales, tales como los POMCAS (Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas), y el POMIUACS (Plan de Ordenamiento y Manejo de la Unidad Ambiental Costera), ni con los planes para el manejo del patrimonio cultural inmueble (Planes Especiales de Manejo y Protección - PEMP).

- Los Planes hicieron énfasis en las normas regulatorias (y muy poco en la orientación de la inversión pública), con dos problemas específicos: las normas se hicieron independientes del modelo de ordenamiento propuesto y se quiso reglamentar todo, con el fin de evitar cierta discrecionalidad de los funcionarios públicos. Todo esto generó una gran profusión de normas, que las hizo difíciles de entender y aplicar. Además, las normas fueron extremadamente rígidas en un escenario urbano muy cambiante y, por lo tanto, en su aplicación hubo que hacer muchísimas excepciones. Estas normas regulatorias no han sido efectivas para que la ciudad pueda solucionar los grandes problemas que la aquejan, en particular la construcción de vivienda para los sectores de menores ingresos, que sigue desarrollándose por fuera de las previsiones de los Planes.
- Los programas y proyectos de infraestructura (vial y de servicios públicos) se priorizan en las zonas ya construidas, mientras aquellos destinados a habilitar los suelos de expansión se aplazan, con lo cual menos suelo queda disponible para el desarrollo. No hay precisión en la cuantificación y localización de los suelos de expansión urbana necesarios para el desarrollo de las nuevas urbanizaciones, ni se tiene claridad sobre su impacto en el desarrollo de las nuevas urbanizaciones o construcciones, en especial, en los programas de Vivienda de Interés Social (VIS).
- La participación ciudadana ha sido deficiente y no se refleja en las decisiones de planeación adoptadas. Los ciudadanos no consideran el Plan como un elemento básico para el desarrollo futuro que beneficia a la ciudad en su conjunto, sino como un tema particular de la administración y los constructores. Para las administraciones públicas locales no es un instrumento útil que pueda orientar su desempeño.
- La definición y delimitación de los elementos de valor ambiental se ha hecho de forma que los diferentes componentes quedan excluidos para la localización de actividades urbanas (Ocio, recreación, equipamientos, etc.). No hay categorías diferenciales para cada uno de sus elementos, de manera que se pueda definir el tipo de protección y de usos ciudadano para cada una. De manera que los terrenos delimitados como parte de la Estructura Ecológica suelen perder valor en el mercado y pueden ser objeto de ocupación informal.
- No ha habido coordinación entre los Planes de Ordenamiento y los Planes y Políticas nacionales, lo que ha redundado en la descoordinación de programas y proyectos públicos en el territorio, en especial aquellos de nivel regional que son fundamentales para lograr una estructura del territorio (y del sistema de ciudades) eficiente y productiva.
- Muchos temas "nuevos" se han querido "colgar" a la estructura de los Planes de Ordenamiento; algunos de éstos absolutamente necesarios (como la previsión de riesgos), pero otros debido a las dificultades de las entidades responsables de su elaboración, que se "recargan" en los Planes de Ordenamiento. Estos nuevos temas "obligatorios" han vuelto la elaboración de los Planes de Ordenamiento más larga, complicada y costosa, sobre todo para los municipios pequeños. Pero, además, el Ordenamiento Territorial tiene que ver con otras actividades como la minería o el desarrollo de infraestructuras nacionales (oleoductos, carreteras) que no están

totalmente definidas y que, por lo tanto, pueden entrar en conflicto con las decisiones de los propios planes.

- Por último, hay que enfatizar algunos problemas "técnicos" que han tenido los Planes de Ordenamiento adoptados que dificultan su eficiencia como instrumentos de planeación municipal. En especial, la deficiencia de la información de base para la formulación de los Planes de Ordenamiento no está estandarizada, no tiene bases de datos geográficos, ni plasmada en una cartografía adecuada y comparable con otros municipios. Datos claves como la huella urbana y el aumento de las áreas urbanizadas no se tienen establecidos y cuantificados. La baja capacidad institucional y las limitaciones de la información relacionadas con el uso y vocación del suelo, contribuyen a incrementar estos problemas técnicos.

De manera que muchas de las decisiones de planeación adoptadas por los planes no han tenido el efecto deseado en el desarrollo urbano. Si bien es cierto que algunas dinámicas urbanas se han afectado, no ha sido siempre como los planes lo esperaban. Así, por ejemplo, el interés de lograr habilitar suelo para los programas de vivienda social, que es explícito en muchos planes, no se ha logrado eficientemente, sobre todo en las grandes ciudades, pues los precios de los terrenos han seguido subiendo a niveles que no permiten este tipo de desarrollos y, a su vez, han hecho que los proyectos VIS se localicen en terrenos alejados, fuera de las previsiones de los planes. Esa dificultad ha hecho que la urbanización y construcción informal persistan como procesos comunes en las ciudades. Esto muestra también cierta ineficacia en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo (reparto de cargas y beneficios, participación en plusvalía, anuncio de proyecto, etc.) adoptados en la ley.



Figura 5. Principales problemas de la primera generación de Planes de Ordenamiento

Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, algunas autoridades locales, en especial en los municipios cercanos a las grandes ciudades, han encontrado en los permisos de urbanización o construcción una fuente inmensa de recursos para su propio beneficio. En la enredada maraña de normas que debe cumplir un desarrollo, las autoridades locales tienen posibilidades de frenar o agilizar los permisos de urbanización, lo que ha repercutido negativamente en el desarrollo urbano incrementando la informalidad.

7. Los cambios recientes en el desarrollo territorial colombiano.

A las dificultades de los Plan de Ordenamiento ya expuestas, debe sumarse los cambios que ha tenido el proceso de urbanización del país, desde que se aprobó la ley 388 de 1997, que pueden tener fuertes implicaciones en la formulación de los Planes producto, por ejemplo,

del aumento del crecimiento de las grandes ciudades sobre los territorios aledaños, formando territorios funcionales que van más allá de los límites administrativos de los municipios, y que requieren ser planeados urgentemente. Los nuevos desarrollos suburbanos, los fenómenos de conurbación entre ciudades cercanas y el desarrollo de corredores de actividad económica sobre las vías de conexión, son algunos de estos fenómenos que se han incrementado notoriamente en la última década y que implican un cambio en la estructura misma de las ciudades y los territorios.

Por otra parte, la población del país también presenta cambios que alteran las demandas urbanas y el diseño de las políticas sociales en los territorios. Estos cambios demográficos (más viejos, menos jóvenes y niños, al tiempo que disminuye el número de personas por hogar), no son homogéneos en el país, lo que obliga a una redefinición territorial de la acción pública nacional.

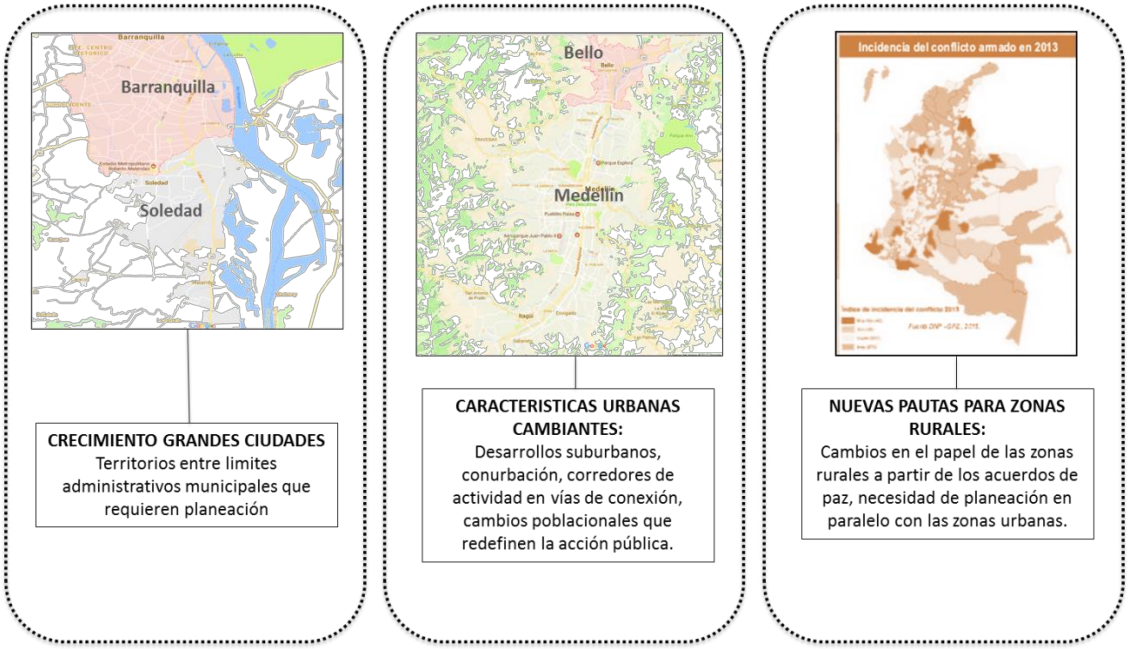


Figura 6. Cambios recientes en el desarrollo territorial en Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

También debe considerarse el nuevo papel que las zonas rurales han adquirido en el desarrollo nacional, especialmente a partir de la firma de los Acuerdos de Paz que, para el tema de este documento, debe reflejarse en la planeación de los suelos rurales paralelamente a la de los suelos urbanos. Las condiciones actuales del desarrollo colombiano han vuelto a poner énfasis en estas zonas, tanto por su condición de zonas agropecuarias, como por su valor como áreas de valor ambiental. El Proceso de Paz actual ha puesto de manifiesto la necesidad de dar al campo un nuevo futuro, de manera que su planeación, nunca acometida en Colombia de manera integral, se ha puesto a la orden del día. Para los Planes de Ordenamiento, esto significa un complemento indispensable que deberá tratarse según los estudios y pautas que está estableciendo el Gobierno nacional.

En este contexto, la nueva generación de Planes de Ordenamiento tiene un reto enorme, derivado de las nuevas condiciones de desarrollo del país, sumado a la necesidad de enfrentar los temas y problemas que no se resolvieron en los planes de primera generación: suelo para vivienda social, equipamientos e infraestructuras para el desarrollo; identificación, programación y financiación de la inversión pública municipal, coordinada con los proyectos y políticas nacionales articulación entre Plan de Ordenamiento y Plan de Desarrollo y flexibilización de las normas urbanísticas, entre otras ya expuestas.

1.3 Elementos para definir el enfoque de la segunda generación de Planes de Ordenamiento: las innovaciones del Programa POT-Modernos.

El programa POT modernos busca que la "segunda generación" de Planes avance en la superación de los problemas detectados en los Planes de "primera generación", para que sean más útiles y se adapten más precisamente a la realidad del desarrollo urbano y la capacidad institucional existente.

Se requiere primordialmente simplificar los Planes y articularlos con otros instrumentos como los Planes de Desarrollo y los instrumentos del ordenamiento ambiental, para que, en consonancia con los objetivos generales de política pública nacional (reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar la productividad urbana y lograr un desarrollo más sostenible), les permita ser un instrumento útil de planeación, tanto para las entidades municipales que deben ejecutar los programas y proyectos, como para los promotores y constructores que realizarán sus inversiones de acuerdo con las reglas establecidas por las normas urbanísticas adoptadas y, sobretodo, para los ciudadanos que tienen que conocer cómo va a ser la ciudad donde viven.

En este contexto, los Planes de Ordenamiento deben dar a las autoridades locales instrucciones claras y precisas de actuación permanente para enfrentar con posibilidades de éxito las demandas de los ciudadanos, los empresarios, los promotores y los constructores. Esta actuación pública clara y contundente es particularmente necesaria en la identificación e impulso de nuevos proyectos públicos de infraestructura y dotaciones, así como en el trámite y aprobación de los emprendimientos privados residenciales o de actividades económicas. Para lograr que el Plan de Ordenamiento sea un instrumento que guíe realmente el desarrollo de la ciudad es necesario introducir una serie de innovaciones en su contenido que se describen someramente a continuación y se desarrollan en los capítulos siguientes.

Ahora bien, la diversidad de situaciones que se presentan en los municipios del país, no puede ser abordada por las tres categorías de planes adoptadas en la Ley 388 de 1997: POT para los mayores de 100.000 habitantes; PBOT para los municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes; y EOT para los menores de 30.000 habitantes[x]. Como se indicó en los apartes anteriores, en cada una de éstas categorías se presentan situaciones muy diversas que requieren formas de planeación específicas para lograr un Plan de Ordenamiento efectivo, que tenga en cuenta, entre otros, elementos como:

- Las características del territorio (Capital natural del territorio) donde se encuentra localizado el municipio y la forma como este ha sido ocupado en la historia, que indican lugares para las actividades, formas de movilización, cuencas hidrográficas, etc.

- La localización frente a otros desarrollos urbanos o en “corredores” de actividad económica (industrial, minera, de comercio). Así, por ejemplo, hay muchos municipios menores de 30.000 habitantes que están en la periferia de las grandes ciudades, cuya problemática es compleja, pues depende del tipo de desarrollo de esa gran ciudad y de las actividades que se hayan desplazado hacia este municipio. Mientras tanto un municipio de la misma población puede estar en la frontera agrícola del país, en una zona predominantemente agropecuaria o de bosques, muy aislada de los desarrollos urbanos.
- La tasa de crecimiento prevista en el futuro, que implica la disposición o no de los suelos suficientes para la localización de las actividades urbanas residenciales o económicas. Sólo 639 de los 1121 municipios tienen crecimiento positivo; los demás 482 decrecen o están estancados. La mayoría de los que no crecen son pequeños municipios rurales, pero también pueden encontrarse ciudades mayores o intermedias con tasas de crecimiento muy bajas.



Figura 7. Situación actual y situación deseada de los Planes de Ordenamiento con el programa POT Modernos.

Fuente: Elaboración propia.

1. Temas prioritarios para la formulación de los nuevos Planes de Ordenamiento

Un instrumento útil

El Plan de Ordenamiento debe concebirse como un pacto entre los ciudadanos y la administración local para el uso y el usufructo del territorio municipal, que permita definir las reglas para construir un modelo de desarrollo más solidario y sostenible que especifique las reglas de actuación del sector público y el sector privado en la construcción de la ciudad. El Plan debe traer claridad sobre temas básicos que orientan la formulación del Plan de Ordenamiento, tales como: (i) Los lineamientos del desarrollo futuro del municipio y los aportes que empresas y ciudadanos deben hacer; (ii) Cuanto del bienestar actual estamos dispuestos a invertir para la sostenibilidad ambiental del mañana y, al contrario, que necesidades del ambiente del mañana implican el inicio de programas y proyectos desde hoy; (iii) Cuáles son las infraestructuras y dotaciones prioritarias que debe desarrollar la ciudad y cuál debe ser el aporte de los ciudadanos y empresas a su construcción?; quien paga qué? y quién hace qué?.

Estos son, entre otros, temas de vital importancia en los Planes de Ordenamiento, pues se han convertido en problemas críticos en la puesta en marcha de los planes. Así, por ejemplo, el reparto equitativo de cargas y beneficios que ordena la ley, implica dar sentido a la aplicación de instrumentos de gestión y financiación como la plusvalía, la valorización y los aportes urbanísticos, entre otros, que adopten los Planes, cuyo uso se sustenta en la necesidad de que el sector privado aporte a la construcción de la ciudad. Es indispensable que los Planes de Ordenamiento tengan claridad y precisión sobre que debe ser pagado (las “cargas”) por los propietarios de los suelos o a los promotores privados en los procesos de urbanización y construcción, lo que debe ser parte de un pacto sobre el cual se construye el Plan y que permitirá que no se presenten equívocos y grandes dilaciones en la tramitación de las urbanizaciones y construcciones.

Para lograr este objetivo es necesario que el Plan se construya en un proceso con amplia participación ciudadana que haga comprensibles y discutibles las decisiones de planeación. Este proceso debe tener reglas claras (metodología estandarizada) y producir resultados específicos que deben permitir cambios o precisiones en el Plan de Ordenamiento.

En este contexto, la participación ciudadana debe concebirse como un principio de política y de acción, donde se promueve la corresponsabilidad y se fortalecen espacios de comunicación entre la administración y la ciudadanía. Se debe integrar a la ciudadanía en el todo el proceso de revisión e implementación de los Planes de Ordenamiento, para que se informen, se apropien y participen en la construcción colectiva del territorio municipal.

Planeación basada en datos

Los Planes de Ordenamiento deben construirse con base en datos ciertos que reflejen la situación actual del municipio, de manera que el proyecto de futuro se base en la identificación de los problemas fundamentales que afectan el desarrollo municipal y la calidad de vida de sus habitantes e incluya los proyectos prioritarios para su solución; proyectos que deben estar precisamente definidos y cuantificados, así como identificados los recursos y formas de gestión que permitan ejecutarlos en los tiempos previstos en el propio Plan.

Contar con un expediente municipal adecuado, que suministre los indicadores precisos para tener una visión concreta del desarrollo actual y sus problemas, así como con los datos básicos para avanzar en el ordenamiento del territorio en el futuro inmediato y de largo plazo, son condiciones iniciales para este propósito. Para complementar el expediente es necesario construir la información estadística y geográfica consistente y actualizada (Huella urbana, crecimiento de la población, área consumida, densidades, entre otras) que permita formular el plan sobre bases ciertas.

A partir de allí, los Planes deben tomar las principales decisiones para el ordenamiento territorial basadas en evidencias (mapas, datos) que permitan identificar y habilitar suelos necesarios para la producción de viviendas para responder a las demandas de la creciente población urbana, la localización de las actividades económicas que albergan el empleo y los servicios, así como la identificación y programación de la inversión pública adecuada para ese fin.

Ver anexo: Atlas

Vínculos Metropolitanos y Urbano – Rurales

Introducir una nueva escala de planeación, *la escala supramunicipal (urbano-regional)* es indispensable para entender que el desarrollo del municipio es parte de una región con la cual interactúa diariamente (con mayor o menor intensidad). El Plan de Ordenamiento debe orientar las decisiones de ordenamiento territorial con criterios de conveniencia e impacto respecto a la Planeación supramunicipal, mediante el reconocimiento del territorio funcional (urbano y rural) en el cual está inmerso y de los requerimientos de articulación física a nivel regional, nacional y, eventualmente, internacional. Debe destacarse aquellos municipios que forman parte de una "Aglomeración urbana" como lo denominan los estudios recientes[xi] producto del rebasamiento de las actividades de las ciudades principales en los territorios aledaños que han definido la formación de nuevos territorios funcionales que tienen un gran potencial económico.

El ordenamiento del Territorio debe apoyar y facilitar tanto el desarrollo económico como su sostenibilidad ambiental y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes. En lo económico debe entender y fortalecer los potenciales de desarrollo y la conformación del mercado laboral de la región en que se encuentran, buscando que se dinamice la economía y sea conveniente para los trabajadores y empresas. En lo ambiental reconocer la Estructura Ecológica Regional y su participación en ésta, con el fin de encauzar los proyectos, programas y normas ambientales en coordinación con aquellos de otras entidades territoriales que compartan la misma Estructura. En lo social, buscar que el cumplimento de las metas de vivienda, servicios públicos y sociales para la población se enmarque en el ámbito

supramunicipal, haciendo el uso más racional posible del territorio, articulado las infraestructuras y servicios, y localizando los equipamientos en función de toda la población residente en la zona.

Ver Capítulo Vínculos Metropolitanos y Urbano – Rurales

Ambiente y Servicios ambientales

El manejo de los temas relacionados con el Medio Ambiente y los servicios ambientales requieren un tratamiento más comprensivo y completo de su conformación y sus dinámicas, así como de las formas concretas que puede asumir en las condiciones actuales de desarrollo de la ciudad existentes en el país.

El Capítulo Medio Ambiente y Servicios Ambientales presenta la base conceptual sobre la cual desarrollar la evaluación de la estructura ambiental existente y su prospectiva como componente principal del desarrollo urbano futuro.

La lectura de la base natural del territorio debe permitir entender las estructuras (físicas y bióticas) que subyacen en su conformación y sus interacciones con una visión dinámica que muestre su evolución y entienda el hombre como parte del sistema ecológico. Se trata de entender como conformar la estructura ambiental al considerarla como parte integrante del desarrollo y no como una base que es "deteriorada" o "atacada" por el desarrollo urbano.

Integración de una Red Jerarquizada de Transporte

Los Planes de Ordenamiento deberán prestar atención especial al tema de la movilidad como elemento estructurante y articulador de la estructura urbana. Los Planes elaborados en la primera generación muestran una desarticulación entre ordenamiento territorial y movilidad, sin solucionar la conectividad.

El Capítulo Integración de una Red Jerarquizada de Transporte propone un marco conceptual para abordar el tema de la movilidad, como evolución moderna de los conceptos de Sistema de Comunicación Vial o de Transporte que marcaron los ejercicios anteriores. De manera que la movilidad debe garantizar la accesibilidad (multimodal) y conectividad (Optimización de los tiempos en diferentes escalas) a todos los ocupantes del territorio.

Esta reflexión deberá buscar que el sistema vial de diferentes escalas (Nacional, Regional, Urbana y Local) esté conectado y sea inclusivo; con sistemas de 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).

La segunda generación de Planes debe abordar la movilidad desde el Ordenamiento territorial y la integración del urbanismo de redes para lograr un trazado adecuado de la red vial y la movilidad en toda el área urbana y rural del municipio. Debe considerar igualmente la gestión y financiación de los proyectos de movilidad dentro de los Planes de Ordenamiento.

El componente de movilidad de los Planes de Ordenamiento debe articularse con otros instrumentos que trabajan sobre el tema: los Planes Maestros de Movilidad, los denominados Planes Viales, los Planes de Transporte Público y Gestión del Tráfico y la Modelación del Transporte, entre otros.

Expansión Urbana ordenada; revisión, reciclaje y renovación de la ciudad

Los nuevos planes de ordenamiento deberán incluir una 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. Igualmente serán tratados los mecanismos legales de implementación y la siembra de árboles para demarcar los elementos principales de los planes de expansión.

Los Capítulos Expansión Urbana Ordenada y Revisar, Reciclar y Renovar la Ciudad proponen un nuevo marco conceptual y una nueva metodología para la toma de decisiones de planeación sobre la asignación y delimitación de los tratamientos y las áreas de actividad en los Planes de Ordenamiento.

En el caso de la Expansión Ordenada, con base en datos específicos sobre el municipio (cartográficos y estadísticos existentes), es posible analizar el panorama actual del desarrollo territorial y construir las metas a largo plazo (Cartografía, Marco Normativo, Planes Programas y proyectos priorizados en inversiones), a partir preguntas definidas en cuatro aspectos estructurantes interrelacionados:

- Entorno de Desarrollo; Lo Metropolitano – Fortalezas y debilidades del Municipio.
- Las Tendencias (o Tipologías) de crecimiento: Lo urbano y la expansión – Tendencia de crecimiento del municipio en relación con su población y extensión urbana
- Productividad; Vocación y Aptitud Ambiental, Social y Económica
- Los Sistemas Estructurantes; Estado actual/futuro de los bienes y servicios públicos.

Para cada uno de estos temas es posible encontrar datos concretos en diferentes fuentes de información del país, tales como el DANE, el IGAC, el DNP, MINTIC, SIGIN, SIMCI, etc., que permiten un análisis y propuesta de ordenamiento territorial basada en datos.

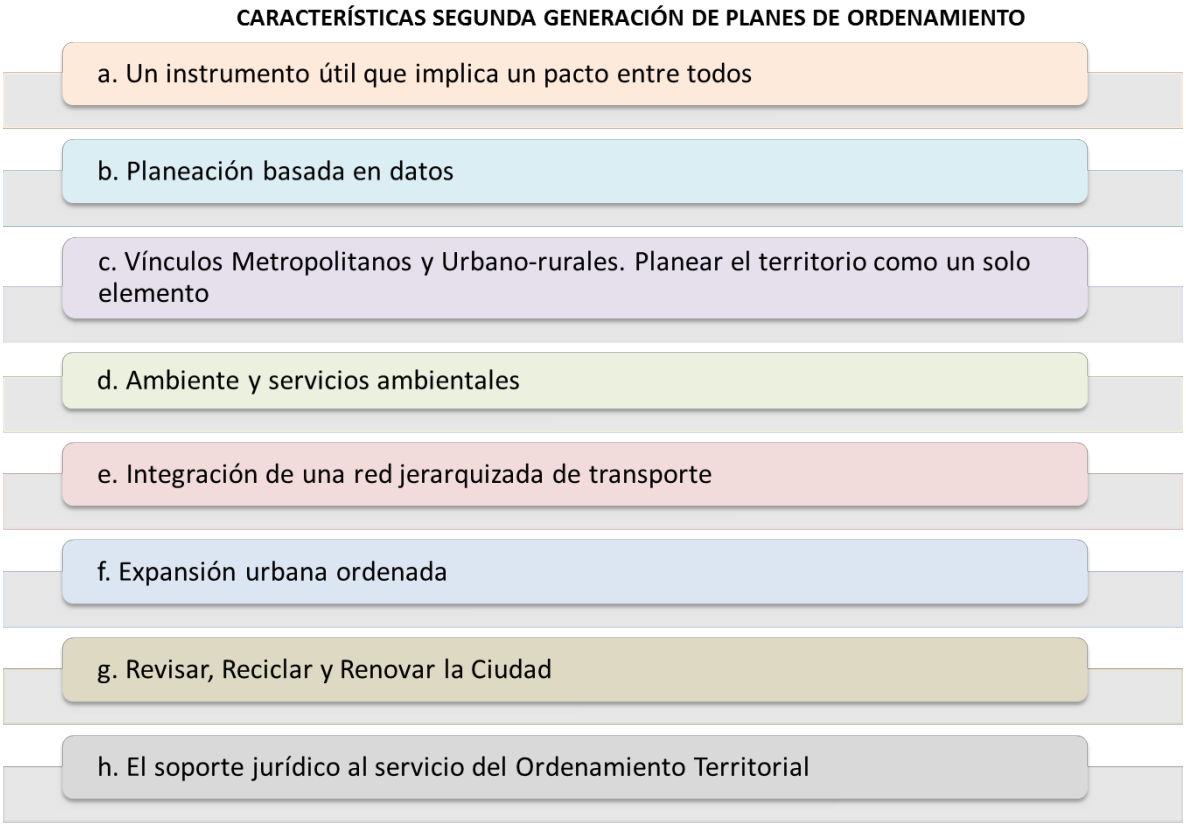


Figura 8. Innovaciones para la segunda generación de Planes de Ordenamiento.

Fuente: Elaboración propia.

PARTE 2. LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA LEY 388 DE 1997

Los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia son el principal instrumento de planeación del territorio. A partir de su adopción por la Ley 388 de 1997 se elaboró y adoptó por primera vez este instrumento para la gran mayoría de los municipios del país (Solo hay 5 municipios de los más de 1000 existentes en el país que no lo han hecho).

2.1 El Marco normativo

El Marco Normativo del Ordenamiento Territorial en Colombia se ha desarrollado a partir de la Ley 388 de 1997 - Ley de Desarrollo Territorial – y un conjunto muy amplio de decretos reglamentarios que se han aprobado desde entonces; el conjunto de esta reglamentación fue compilada en el decreto 1077 de 2015 que reglamentó, como decreto único, el sector vivienda, ciudad y territorio. Además deben considerarse algunas leyes complementarias que han reglamentado algunos temas puntuales o que se refieren al tema del Ordenamiento

Territorial desde otra perspectiva más amplia (Por ejemplo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, que afecta el marco general del Ordenamiento Territorial en conjunto, pero deja intactos los preceptos de la Ley 388 de 1997).

En general puede afirmarse que, en comparación con legislaciones de otros países sobre el tema, la ley 388 de 1997 es muy detallada y deja poco margen a su adaptación a los cambios permanentes que ocurren en el desarrollo urbano. Y la reglamentación exhaustiva refleja el afán del gobierno nacional por dar respuesta a diferentes problemas planteados por los promotores y constructores frente a los planes de las ciudades principales, así como de las propias administraciones locales. Todo esto ha conducido a la proliferación de normas de todo tipo que hacen compleja la elaboración y aplicación de los Planes de Ordenamiento.

El documento anexo, presenta el Marco Normativo del Ordenamiento Territorial en Colombia, con la referencia explícita y literal del marco legal de los Planes de Ordenamiento en Colombia, así como su disposición conforme a las diferentes aproximaciones de perspectiva que permitan su sistemática comprensión, considerando 6 perspectivas complementarias:

- La Jurídica Conceptual, que explica la fundamentación conceptual que respalda sus expresiones jurídicas
- La Jurídica Formal, que muestra una determinada aproximación de la forma en que han de disponerse los contenidos sustanciales
- La Jurídica Procedimental que esclarece pormenorizadamente el procedimiento que ha de ser transitado para que los contenidos formales y sustanciales del instrumento de planificación debidamente formulado se convierta en decisión legal vinculante
- La jurídica Competencial y de Oportunidad, que pretende destacar, con referencia breve normativa, cuál o cuáles son las autoridades públicas sobre las que, legalmente, se deposita la competencia para adoptar el Plan de Ordenamiento municipal.
- La jurídica de Vigencia y Revisión Ordinaria de Contenidos
- La jurídica de Reglamentación Temática Legal, que destaca aquellas temáticas que configuraban previamente sistemas normativos reglamentarios independientes, para efectos de configurar insumos sustanciales indispensables para el adecuado desarrollo de contenidos del plan de ordenamiento territorial.

Ver anexo: Marco Normativo.

2.2 El Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento de planeación

El Plan de Ordenamiento Territorial fue concebido en la ley como un momento definitivo del Ordenamiento Territorial. En él se establecen y desarrollan las bases sobre el uso del territorio al futuro (12 años mínimo de vigencia) en términos de las definiciones sobre el crecimiento, transformación, renovación o conservación de las estructuras urbanas y los medios para obtener los suelos necesarios para el desarrollo de las infraestructuras, las áreas libres, los equipamientos, los programas de vivienda de interés social y el manejo ambiental del territorio que se programan para su ejecución.

1. La participación ciudadana

Una Participación Ciudadana efectiva en la formulación del Plan de Ordenamiento implica generar espacios de comunicación a través de un proceso pedagógico que logre que los distintos actores sociales conozcan el Plan, sus alcances y sus decisiones, generando la confianza necesaria hacia la institucionalidad que lo formula. Por lo tanto, la participación ciudadana debe convocar a los líderes, grupos organizados (academia, gremios, sectores administrativos, entidades de control) y comunidad en general interesada en hacer parte de la construcción colectiva del Plan de Ordenamiento.

Para alcanzar los objetivos de participación, es necesario crear espacios de comunicación y participación donde se propicie el diálogo y la construcción colectiva de conocimientos y se puedan legitimar los planteamientos de los distintos actores en la formulación del Plan de Ordenamiento, tales como reuniones, mesas de trabajo, foros, talleres y canales de comunicación digitales, entre otros. Es necesario tener tanto una comunicación dirigida a toda la ciudadanía, como a las instancias permanentes de participación, entre otros, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, el Consejo Territorial de Planeación, la Autoridad Ambiental y el Concejo Municipal.

La Participación ciudadana debe estar presente en las diferentes fases de construcción del Plan de Ordenamiento: el diagnóstico del municipio, los avances del proceso de revisión y ajuste, así como las propuestas definitivas del Plan y, por último, en el proceso de socialización del Plan aprobado.

	SECTOR	ORGANIZACIONES	DEFINICIÓN
ACTORES	COMUNIDAD URBANO Y RURAL	JAL (Junta Administradora Local):	Organismo conformado por personas de diferentes barrios de la misma comuna. Es una corporación administrativa de carácter público, de elección popular.
		JAC (Junta de Acción Comunal)	Es una organización cívica, social y comunitaria, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar.
		CMP (Consejo Municipal de Planeación)	Está compuesto por representantes de 19 sectores de la ciudad: Económico; Comercio y servicios e Industria; Educativo, investigativo y cultural; Comunitario; Social; Ecológico; Cooperativo y microempresarial; Mujeres; Comunidades étnicas; Grupos minoritarios, tercera edad y discapacitados; Obrero, empleados y sector sindical; y Salud.
		CCO (Consejo Consultivo de Ordenamiento)	Instancia asesora de la Administración municipal en materia de ordenamiento territorial. Estará integrado por funcionarios de la Administración y por representantes de las Org. Gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano.
		CMDR (Consejo Municipal de Desarrollo Rural)	Está conformado por 60 representantes de los 15 corregimientos de la ciudad entre los que se encuentra los secretarios de despacho, representantes de las organizaciones y comunidades campesinas, representantes de los gremios con actividades en el municipio, y representantes de entidades públicas y privadas que desarrollan proyectos y programas en lo rural tales como ambientales, educativos, salud, servicios públicos, agropecuarios y lo preside el alcalde.
		Grupos Sociales Organizados	Se encuentran vinculados en función de un solo lazo o vinculo central causal o en función de una pluralidad de vínculos.
		Ciudadanía en general.	Se refiere a las personas que son conscientes de su pertenencia a una comunidad local y global y se involucran activamente en la vida comunitaria debatiendo sobre sus problemas, promoviendo y apoyando cambios y mejoras o confrontando cambios no deseados.

	ACADEMIA	Universidades Grupos Profesionales Centros Educativos Centros de Investigación	Identifica a diferentes instituciones culturales y educativas. Hace parte la sociedad científica, literaria o artística establecida con autoridad pública y como establecimiento docente, público o privado, de carácter profesional, artístico, técnico, o simplemente práctico.
	GREMIOS	Sociedad de Mejoras Públicas Cámara de Comercio ANDI LONJA CAMACOL Cámara Colombiana de la Infraestructura ACOPI Organizaciones comunitarias ONG's	Los gremios están conformados por asociaciones y/o organizaciones de personas o empresas que pretende establecer políticas comerciales al igual que busca la planificación de proyectos a desarrollar en los próximos años, además de realizar análisis y generación de propuestas sobre desarrollo económico, político y social de la región.
	ENTIDADES DE CONTROL	Personería Contraloría Procuraduría Curadurías Concejo Municipal	Son los organismos a los cuales confía la Constitución, las funciones correspondientes al control disciplinario, defensorial y fiscal.

Figura 9. Actores en el proceso de participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento.

Fuente: Cali: Alcaldía Municipal - Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2014). Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali. Metodología de la participación para la planificación territorial.

2. Los componentes del Plan de Ordenamiento Territorial en la ley 338 de 1997.

La ley definió que los Planes de Ordenamiento Territorial deben estructurarse en tres componentes básicos: el General, el Urbano y el Rural.

El Componente General del Plan está constituido por los objetivos y estrategias territoriales y contenidos estructurales de largo plazo, que complementan desde el territorio, el desarrollo económico y social del municipio, para asegurar su competitividad, el aprovechamiento racional del suelo y de los recursos naturales. Este contenido estructural del POT (no modificable durante su vigencia mínima – 12 años) deberá establecer la estructura urbano-rural e intra-urbana que se busca alcanzar a largo plazo (Plasmada en el Modelo de Ordenamiento); estructuras en las cuales se identifican las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala, las áreas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales y las zonas expuestas a amenazas y riesgos. Debe destacarse la clasificación del territorio en suelo urbano, rural, de protección y de expansión urbana que, como categorías, determinan los derechos y deberes de los propietarios de los terrenos.

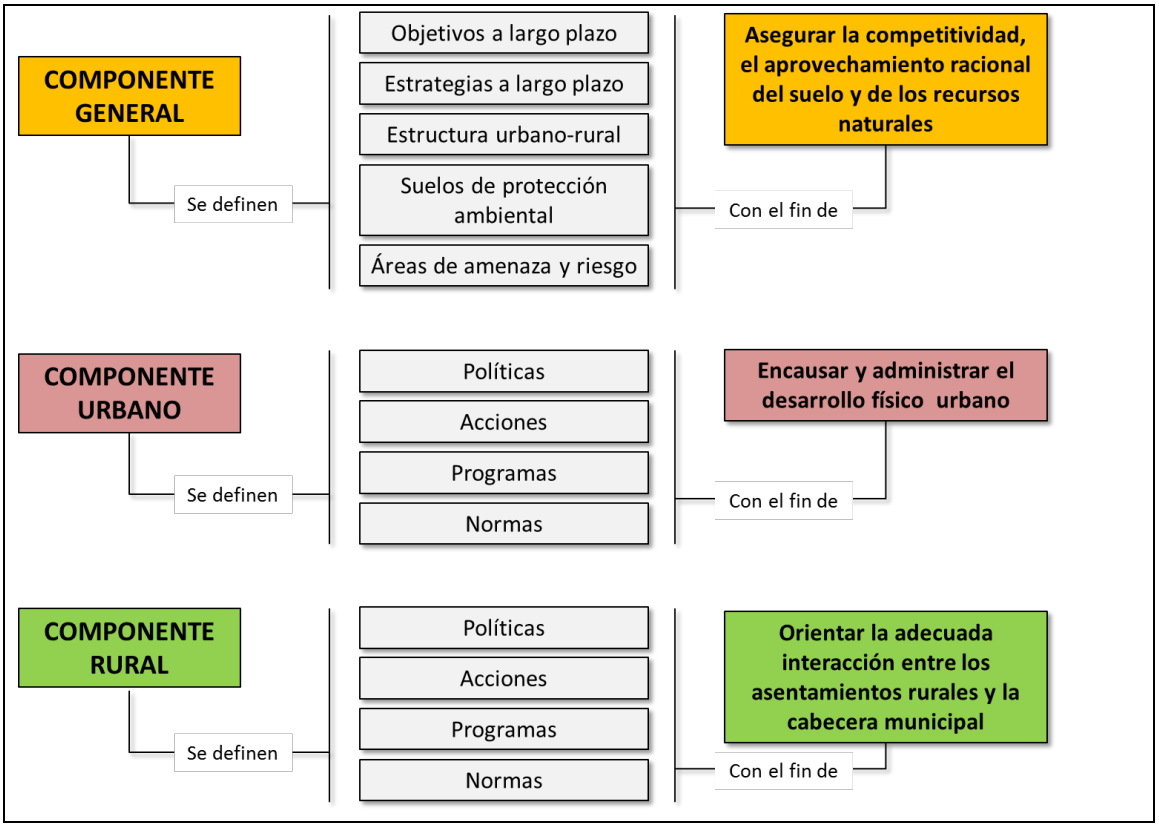


Figura 10. Componentes del Plan de Ordenamiento según la ley 388 de 1997.

Fuente: Elaboración propia.

El Componente Urbano estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano. Incluye el plan vial, el plan de servicios públicos domiciliarios, la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y de mejoramiento integral. Contiene las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión, así como los procedimientos e instrumentos de gestión y las normas urbanísticas[xii].

El Componente Rural define las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo[xiii]. La ley se refiere en forma muy general las políticas sobre ocupación del suelo, la protección de los recursos naturales, la delimitación de zona suburbanas, la identificación de los centros poblados, los sistemas de servicios públicos y las normas para la parcelación de las zonas de vivienda campestre.

Este documento desarrolla los elementos del Componente General que involucran necesariamente los temas urbanos y el Componente Urbano del Plan de Ordenamiento. El Componente Rural es objeto de un documento separado.

3. El Componente General

El componente general del Plan de Ordenamiento debe contener los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo que, en función del desarrollo municipal y regional específico del municipio, orienten los programas y proyectos públicos, así como la normativa urbana.

La articulación del desarrollo municipal con el desarrollo regional implica tener en cuenta las políticas nacionales, regionales, departamentales (metropolitanas y provinciales, si fuera el caso) que tienen incidencia en el territorio. Esta articulación, presentada en el aparte sobre "Vínculos metropolitanos y urbano rurales", tiene gran importancia, pues parte de reconocer la exigencia de trabajar conjuntamente con los municipios vecinos en diferentes aspectos del desarrollo: la complementariedad económica, la prestación de servicios (agua, saneamiento, transporte), el manejo de las áreas protegidas (conservación, preservación, uso y manejo), etc.

Para estructurar este componente general hay que construir una visión del desarrollo territorial del municipio que permita consolidar una imagen de futuro que pueda generar entusiasmo y participación de los ciudadanos y empresarios en los esfuerzos para lograr su aporte en el desarrollo social y económico futuro del municipio, así como para solucionar los problemas críticos del territorio en temas como la vivienda, la movilidad, los equipamientos y los servicios públicos.

Esta visión futura se concreta en *el Modelo de Ordenamiento*, construido como la imagen deseable del territorio (la ciudad, su entorno y las áreas rurales) hacia el futuro, cuyo objetivo explícito es orientar y focalizar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones de los particulares hacia la consecución de fines previsibles a largo plazo: la sostenibilidad del desarrollo urbano, la equidad social y el incremento en los niveles de productividad urbana.

El Modelo permite definir las partes diferenciadas del territorio que requieren acciones urbanísticas, proyectos e instrumentos normativos particularizados y los sistemas generales que sustentan el desarrollo de la ciudad; establece la localización y distribución espacial de las actividades económicas, determina las grandes infraestructuras (viales y de servicios públicos) requeridas para soportar estas actividades y garantizar su interacción, así como las dotaciones necesarias para la vida urbana: equipamientos de educación, salud, bienestar social y recreación, entre otras.

Para definir el Modelo de Ordenamiento es necesario partir de la situación actual (problemas y oportunidades) y analizar la forma como el territorio ha participado en el desarrollo municipal, así como el impacto de las dinámicas de transformación existentes y previstas para el futuro en el desarrollo económico y social producto de eventos que puedan transformar el desarrollo, tales como los efectos del proceso de paz, la construcción de nuevas carreteras, el impulso al desarrollo industrial o agropecuario específico por los programas nacionales, entre otras. Este análisis debe permitir definir los rasgos específicos del desarrollo económico y social futuro del municipio y el papel que el territorio debe jugar en él, para poder identificar y localizar las acciones incluidas en el Plan de Ordenamiento para impulsar el desarrollo municipal.

A partir del Modelo de Ordenamiento es posible identificar y programar los proyectos y programas públicos que se deben desarrollar durante su vigencia para cumplir los objetivos

propuestos, así como establecer las regulaciones adecuadas para que la actuación privada apoye los grandes objetivos de desarrollo municipal.

Objetivos

Los objetivos de mediano y largo plazos deben orientar las actuaciones (públicas y privadas) definidas en el Plan de Ordenamiento hacia los fines acordados en el Modelo de Ordenamiento:

- La construcción de un territorio que facilita el desarrollo económico del municipio, permitiendo y fomentando el desarrollo de empresas y servicios que generan empleo y riqueza que redundará en el bienestar general de la población, para lo cual es necesario identificar y localizar las acciones sobre el territorio para aprovechar sus ventajas comparativas y alcanzar los objetivos de desarrollo económico. Este objetivo implica la identificación de las necesidades específicas de las empresas y desarrollos productivos del municipio referidas a la organización de actividades en el territorio y la dotación de bienes públicos que se pueden incluir en el Plan de Ordenamiento
- La protección, valoración y permanencia de los recursos ambientales y culturales presentes en el municipio (y en la región), permitiendo un desarrollo sostenible de las ciudades, asentamientos y zonas rurales, para los cual 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 del municipio y de los servicios ambientales que presta al municipio y a la región en general, así como de los bienes culturales de carácter patrimonial, para identificar el tipo de actuaciones de protección y conservación adecuadas.
- El acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios necesarios para la vida en igualdad de condiciones para todos los habitantes: la vivienda digna, 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 a ejecutar en la vigencia del 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 programación 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.

Las Estrategias

Las estrategias de largo y mediano plazo establecen la forma como es posible llevar a cabo los objetivos definidos en el Plan de Ordenamiento a través de acciones urbanísticas, considerando siempre la escasez de recursos presente en los municipios del país y la actuación estratégica de la administración.

Las estrategias deben utilizar los nuevos elementos que pueden alterar el desarrollo municipal, por ejemplo, los efectos del Proceso de Paz, la nueva red de carreteras y autopistas que está desarrollando el Gobierno nacional (4G) y que podría traer oportunidades de desarrollo para el municipio, los programas de apoyo a la producción, el entorno internacional, etc.

Para encauzar las complejas variables del desarrollo del municipio se debe tener claro que el Plan de Ordenamiento solo puede actuar en los temas directamente vinculados al territorio, es decir, que en otros temas fundamentales para el desarrollo municipal derivadas de las políticas económicas y sociales (ingresos, productividad, servicios sociales, etc.) el Plan solo puede actuar en forma indirecta, buscando que la organización del territorio las apoye o facilite. Por otra parte, la escasez de recursos implica que le Plan de Ordenamiento fije con toda claridad las prioridades de actuación en las estrategias que ha de seguir para lograr impulsar los objetivos de largo plazo que se ha propuesto.

Las Políticas de largo plazo

Las políticas de largo plazo establecen la forma como el sector público debe actuar para cumplir los objetivos y estrategias definidas en el Plan en su período de vigencia, bien sea a través de acciones directas en el territorio, bien a través de la adopción de normas para regular los desarrollos privados, en temas que afectan directamente al territorio: construcción de infraestructuras y dotaciones, programas de vivienda, mejoramiento integral de barrios, renovación urbana, etc.

Tal como se indicó en las estrategias, las políticas de largo plazo se deben establecer considerando que la actuación de la administración pública local debe extenderse más allá de los cuatro años de vigencia del Plan de Desarrollo de cada administración, pues la transformación del territorio municipal contempla con seguridad acciones mucho más prolongadas en el tiempo. De manera que se hace necesario proponer políticas que aseguren que las administraciones sucesivas van a continuar los programas y proyectos previstos para en el Plan de Ordenamiento y posiblemente en los Planes de Ordenamiento sucesivos.

El Contenido Estructural

El Componente General incluye el Contenido Estructural del Plan de Ordenamiento, compuesto por la estructura urbano-rural y la estructura intra-urbana que se busca alcanzar en desarrollo de los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo. Este contenido, que no podrá modificarse durante los 12 años de vigencia del Plan de Ordenamiento, incluye:

- Los sistemas de comunicación (vías terrestres – carreteras-, vías férreas, vías acuáticas o áreas - aeropuerto), entre el área urbana y el área rural y la forma como

esta red vial se articula con la red vial regional, para lo cual debe articularse con las redes departamentales o nacionales previstas.

- La delimitación de las áreas de reserva ambiental de diferente orden[xiv] y la adopción de medidas para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la defensa del paisaje, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. En este caso se debe conocer los límites de estas áreas establecidos por las leyes y reglamentaciones del Ministerio del Medio Ambiente y las declaratorias de Monumento Nacional o Bien de Interés Cultural (BIC) del Consejo de Monumentos Nacionales (Ministerio de Cultura), así como aquellos bienes que tengan un "reconocimiento especial" por el departamento o el municipio[xv].
- La identificación y delimitación de las zonas de amenaza y riesgo (por inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa) para la localización de asentamientos humanos y demás determinantes ambientales, de acuerdo con los estudios de riesgo necesarios para adelantar la formulación del Plan de Ordenamiento[xvi].
- La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales, lo que implica definir las redes de servicios públicos y equipamientos que pueden ser de uso local o para la región donde se halla el municipio.
- La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, además de las categorías de protección y suburbano, mediante la cual se establece el tipo de desarrollo que puede hacerse en cada uno (derechos de los propietarios) y las condiciones para que ese desarrollo pueda hacerse (deberes).

4. El Componente urbano

El Componente Urbano debe estar constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, que integra políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas.

Políticas del Componente Urbano

Las Políticas del Componente Urbano deben estar precisamente articuladas a los objetivos definidos en el Componente General en el Plan de Ordenamiento, es decir, que la formulación de las políticas debe identificar las acciones urbanísticas que debe desarrollar el sector público para cumplir los objetivos definidos el Plan ya citados, referidos a la sostenibilidad ambiental, el aumento de productividad y competitividad y el suministro de bienes urbanos (vivienda, movilidad, servicios públicos, equipamientos).

Para garantizar la ejecución del Plan de Ordenamiento, estas políticas deben lograr articular los objetivos definidos con las políticas públicas sectoriales y transversales (económicas, de movilidad, de vivienda, de servicios públicos, de equipamientos, de conservación del medio ambiente, etc.), a partir de la coordinación interinstitucional indispensable para lograr el suelo y los recursos necesarios para el desarrollo de las diferentes infraestructuras, dotaciones o actividades, así como la gestión y financiación del desarrollo de programas y proyectos intersectoriales que involucran seguramente varias entidades municipales responsables.

Esto implica que como complemento necesario para formular el componente urbano del Plan de Ordenamiento es necesario proponer los *lineamientos territoriales para políticas sectoriales estratégicas*, para enfrentar los desafíos y problemas que debe solucionar la ciudad. La mayoría de estos temas tienen políticas de corte "sectorial" y por tanto son responsabilidad de diferentes entidades municipales, algunas veces con el concurso de las entidades regionales o nacionales. Lo que se debe formular escomo las entidades responsables de las políticas sectoriales deben actuar en el territorio para enfrentar los desafíos y problemas que el desarrollo reciente que la ciudad plantea y que, por lo tanto, deben ser construidas con las respectivas entidades responsables de cada sector, lo cual implica la cooperación entre las entidades sectoriales y con los diferentes niveles de gobierno para hacer un trabajo colectivo. Por lo tanto no se trata de formular políticas en cada uno de estos campos, sino de establecer la forma como una política sectorial se articula con otras políticas y se concreta en el territorio.

Para temas tales como la vivienda, la industria, el comercio y los servicios, el turismo, los equipamientos, el espacio público, los servicios públicos y la movilidad es necesario que el Plan de Ordenamiento defina la forma como se debe actuar en el territorio, considerando los objetivos y estrategias adoptados en el Componente General.

5. Los programas y proyectos en el Plan de Ordenamiento: la orientación de la inversión pública y el Programa de Ejecución

El Modelo de Ordenamiento como proyecto futuro de ciudad, permite identificar el conjunto de proyectos públicos necesarios para su concreción. Estos proyectos se refieren:

- La construcción de infraestructuras viales, de transporte o de servicios públicos (Agua Potable, Saneamiento, Energía, comunicaciones), dotaciones (equipamientos de educación, salud, recreación, bienestar y servicios urbanos, entre otros) y espacio público que se deben ejecutar por las autoridades públicas durante la vigencia del Plan de Ordenamiento. Este conjunto de inversiones públicas debe estar priorizado y programado en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento a corto, mediano o largo plazo.
- El desarrollo de programas en la ciudad referidos a la vivienda social, la renovación urbana, la protección del patrimonio construido, el tratamiento y disposición de los residuos sólidos, entre otros muchos, que deberán desarrollarse durante la vigencia del Plan de Ordenamiento para alcanzar los objetivos que el modelo de ordenamiento se ha fijado. Estos programas pueden desarrollar con la participación del sector privado.

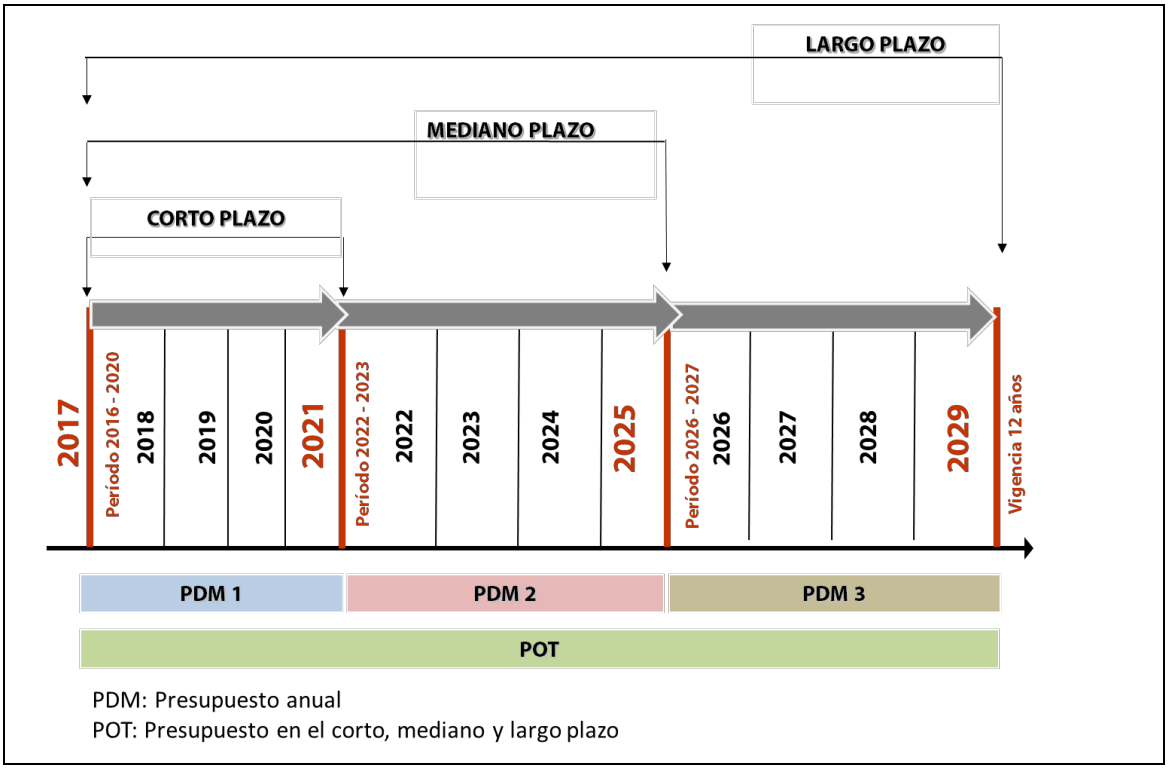


Figura 11. Corto, mediano y largo plazos en el Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento.

Fuente: Elaboración propia.

Todos estos proyectos y programas deben formar parte del Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento que los debe localizar, dimensionar y determinar sus costos básicos, para ser agrupados en los programas de corto, mediano y largo plazo, correspondientes a cada período administrativo. Este programa ha sido uno de los elementos del POT que ha tenido mayores dificultades para cumplir su propósito de servir como programador de la inversión pública, como se indicó en el aparte sobre evaluación de los Planes de Ordenamiento.

6. La regulación de la inversión privada: las normas urbanísticas.

La localización de las actividades urbanas debe especificarse en el Plan de Ordenamiento, según sus características y el tipo de uso que tienen, así como las proyecciones de lo que se espera sea esta zona según el modelo de ordenamiento territorial propuesto para el municipio. Dos condiciones definen este tema; por una parte, el uso permitido, su intensidad y las actividades que va albergar y, por otra, la forma como deben tratarse las construcciones existentes (conservación, mejoramiento, consolidación) y futuras (edificabilidad, alturas, aislamientos, etc.), definidas mediante la diferenciación y delimitación de las áreas de actividad (usos y actividades) y los tratamientos (acciones y normas sobre las construcciones).

Las normas urbanísticas son el instrumento específico a través del cual el Plan de Ordenamiento establece regulaciones para el desarrollo de los proyectos inmobiliarios (urbanización y construcción) en la ciudad. A través de las normas los Planes de Ordenamiento hacen concretos los derechos y deberes de los propietarios de los suelos y de los promotores en el desarrollo urbano, al establecer los tipos de proyectos que se puede adelantar en un predio (usos, intensidad de usos, edificabilidad, alturas) y las condiciones (cargas) que debe cubrir (cesiones para parques, espacios públicos y equipamientos, construcción de redes de servicios públicos y vías, dotaciones, etc.). De manera que esas normas permiten, entre otras cosas, que el municipio obtenga suelo (cesiones) para el desarrollo de sus proyectos.

El Plan establece un manejo diferenciado de las zonas en la ciudad a partir de identificar y delimitar zonas "homogéneas", de acuerdo con sus condiciones y dinámicas actuales. De manera que hay zonas de la ciudad que deben tener un tratamiento muy preciso en el cual se especifican las normas y los proyectos públicos al detalle (Por ejemplo, en las zonas de conservación o en zonas donde hay procesos de transformación que pueden deteriorar las condiciones positivas actuales), mientras otras zonas, que son la gran mayoría de la ciudad, pueden tener un tratamiento menos específico que da mayor juego al mercado. Allí las normas podrán ser generales y sencillas, sin posibilidad de interpretación o aplicación discrecional.

Como se indicó en el capítulo sobre la primera generación de Planes de Ordenamiento, los primeros planes buscaron reglamentar al detalle todos los elementos de los procesos de urbanización y construcción que se desarrollan en la ciudad, a través de normas rígidas, no adaptables a las cambiantes condiciones del desarrollo urbano. Un objetivo que no se cumplió. En la nueva generación de Planes de Ordenamiento es necesario reorganizar y simplificar las normas y los instrumentos de manera que formen un todo coherente, articulado y jerarquizado a través de un manejo más sencillo y diferencial de las áreas de actividad y los tratamientos.

Las áreas de actividad.

La ley no definió explícitamente categorías para el manejo de las áreas de actividad en los Planes de Ordenamiento. La experiencia de la primera generación de planes ha asentado algunas categorías que han sido usualmente empleadas en el país: áreas residenciales, áreas de comercio y servicios y áreas industriales, entre otras. Para abordar la diversidad de situaciones que se presentan en la ciudad, muchos planes han definido sub-categorías para acercarse mejor a las condiciones particulares de cada ciudad.

Las áreas de comercio y servicio delimitan principalmente el centro urbano y otras concentraciones de actividades económicas (oficinas, comercios) que suelen formar polos de desarrollo, denominados en el ordenamiento territorial como centralidades. Las actividades económicas también suelen localizarse sobre vías o corredores de actividad, generalmente asociados a los ejes de transporte.

Las áreas residenciales son la mayoría del área desarrollada de la ciudad y seguramente también lo serán en las áreas de desarrollo futuro (suelos de expansión). En estas áreas priman los desarrollos de vivienda de diferente tipo (Unifamiliares, multifamiliares, agrupaciones,

conjuntos, etc.) que deben tener algunos comercios y servicios necesarios para su buen funcionamiento.

Las áreas industriales requieren tener una localización adecuada para que puedan recibir fácilmente los insumos necesarios para la producción y sacar los productos ya elaborados y, si es el caso, estar en zonas donde los vientos no lleven el humo de sus fábricas hacia las zonas de vivienda. Además, si se trata de industrias que requieren una infraestructura especial, por ejemplo, en el tipo de energía necesaria o en los residuos sólidos o gases que produce su funcionamiento, las normas deben prever cuales son las condiciones adecuadas para que puedan localizarse o, si es el caso, las condiciones que deben asegurar para seguir funcionando.

Los grandes equipamientos pueden ser definidos también como áreas específicas para ese uso por el Plan de Ordenamiento, pues ocupan amplias extensiones de territorio que permiten identificarlos en un plano general de la ciudad. Las áreas de equipamientos corresponden a las instituciones educativas, de salud, de recreación, de bienestar, de administración pública, de defensa y seguridad (batallones, cárceles), de transporte (terminales, aeropuertos, puertos), etc., que se localizan en el territorio urbano y requieren cierto tipo de facilidades para su buen funcionamiento.

Las áreas no-construidas parques y demás equipamientos deportivos son otra área de actividad que aparece en los planos del Plan de Ordenamiento como "áreas libres o verdes". Incluyen los parques y otras zonas verdes urbanas (control ambiental, grandes separadores viales, etc.), así como el conjunto de áreas libres que no pueden ser utilizadas para el desarrollo urbano, bien sea por sus valores ambientales, bien por decisiones del Plan ante la inconveniencia de su desarrollo. Muchas de estas áreas pueden formar parte de la Estructura Ecológica Principal del municipio y por lo tanto son suelos protegidos que no forman parte de las áreas de actividad. Otras áreas no incluidas en esta Estructura, son áreas para actividades deportivas, espacios públicos o áreas paisajísticas que el Plan considera no deben ser ocupadas.

Los tratamientos

En lo que se refiere a los tratamientos, la reglamentación de la Ley 388 de 1997 definió las categorías de manera que los Planes pueden delimitar según el tipo de intervención que se desee hacer en una zona delimitada de la ciudad: conservarla, consolidarla, mejorarla, renovarla o desarrollarla.

Dependiendo del tipo de situaciones que se encuentren en el territorio urbano, el Plan puede establecer subcategorías en cada tratamiento, para hacer más adecuadas las normas de los tratamientos a los propósitos de planeación y, por lo tanto, más aplicables. El tratamiento establece también la máxima cantidad de construcción que se puede desarrollar en un predio (a través del índice de construcción o edificabilidad) de acuerdo con las condiciones de cada sector; establece también las normas volumétricas para la edificación nueva se adapte a las condiciones existentes en la zona.

El Urbanismo contemporáneo ha enfatizado la necesidad de valorar la diversidad de las situaciones que se encuentran en la ciudad, como un elemento que permite la consolidación de ciudades más amables para el desarrollo de la vida contemporánea. Valorar la diversidad

implica reconocer los valores existentes en las diferentes zonas de la ciudad y buscar que las intervenciones previstas en el plan los conserven y valoricen.

Los tratamientos implican formas diferentes de tratar la ciudad existente y la que se espera desarrollar en el período de vigencia del Plan de Ordenamiento; pero no pueden considerarse como camisas de fuerza mediante las cuales se pueden manejar los problemas de la ciudad, es decir como fórmulas preconcebidas que se deben aplicar en las diferentes partes de la ciudad.

Si es necesario, estas categorías pueden ser adaptadas a las condiciones particulares de desarrollo, por ejemplo, creando subcategorías, para que sean más efectivas en la regulación de las actuaciones urbanísticas que presentan algunas particularidades. De manera que su formulación específica depende del diagnóstico que se haga del desarrollo de la ciudad y de lo que el Modelo de Ordenamiento propone para el futuro de cada zona.

7. Los instrumentos de planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano; el modelo de gestión.

La gestión de los Planes de Ordenamiento contiene los medios (Decisiones de planeación y los instrumentos) a través de los cuales se hace posible el desarrollo de los programas y proyectos necesarios para transformar la realidad actual del municipio, es decir que la situación actual pueda convertirse en el territorio ordenado y deseado definido en el Modelo de Ordenamiento.

Los instrumentos de planeación, gestión y financiación que adoptó la Ley 388 de 1997 son los medios adoptados por los Planes de Ordenamiento que facilitan la ejecución del conjunto de programas y proyectos públicos propuestos en el Programa de Ejecución del Plan en los escenarios de corto, mediano y largo plazos, al mismo tiempo que permiten que el municipio consiga recursos para financiarlos.

El Plan debe definir cuáles y cuándo estos instrumentos deben ser utilizados. Así, por ejemplo, la ley indica que los planes parciales deben ser utilizados para todos los procesos de urbanización, es decir de incorporación de suelos al desarrollo urbano, especialmente en el suelo definido como de expansión.

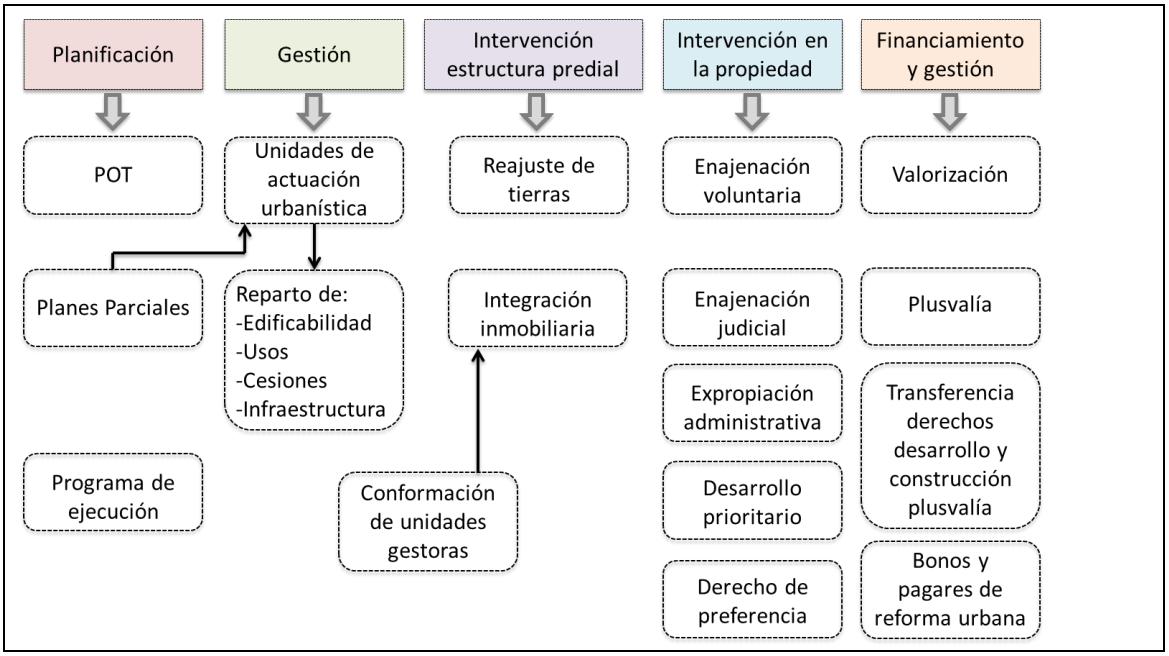


Figura 12. Instrumentos de Planeación, Gestión y Financiación adoptados en la ley 388 de 1997.

Elaboración propia con base en G. Herrera, Conferencia dictada en la Maestría de Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, octubre de 2008.

Ahora bien, para lograr que el Plan de Ordenamiento pueda ser un instrumento efectivo de Ordenamiento Territorial, es necesario que exista una estructura institucional que se apropie del Plan de Ordenamiento, lo ejecute y monitoree, de manera que se convierta en un instrumento útil para el desarrollo de los programas y proyectos públicos de la administración y para la formulación de las normas urbanísticas que sean aceptadas por los ciudadanos y las empresas; es decir que se consolide una estructura de Gobernanza e Instituciones.

Si bien el Plan de Ordenamiento no es el instrumento adecuado para modificar el funcionamiento de las entidades municipales responsables de la planeación de la ciudad, ni de las entidades responsables de la ejecución de los programas, el Plan de Ordenamiento si debe adoptar elementos que permitan asegurar su condición de instrumento de planeación útil y efectivo.

Para este efecto es condición indispensable que la elaboración del Plan de Ordenamiento de haga con la participación tanto de la ciudadanía, las asociaciones, gremios, academia y demás fuerzas "vivas" urbanas, así como de las entidades públicas responsables de la planeación y la ejecución de programas y proyectos públicos, tal como se explicó en los apartes anteriores.

Y al igual que en su elaboración, la tramitación del Plan de Ordenamiento ante las diversas instancias como el Consejo Municipal de Planeación o el Concejo Municipal, entre otros, debe lograr que se entiendan y compartan las decisiones de planeación adoptadas para el desarrollo futuro del municipio.

PARTE 3. ETAPA PREVIA, DIAGNOSTICO, FORMULACIÓN, INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACION Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO

La formulación y puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento implica el desarrollo de una serie de etapas previstas en la ley, cada una de las cuales tiene sentido dentro del proceso. Los problemas encontrados en la elaboración y puesta en marcha de la primera generación de Planes de Ordenamiento han implicado que se reglamenten el tiempo y los contenidos de algunas de estas etapas.

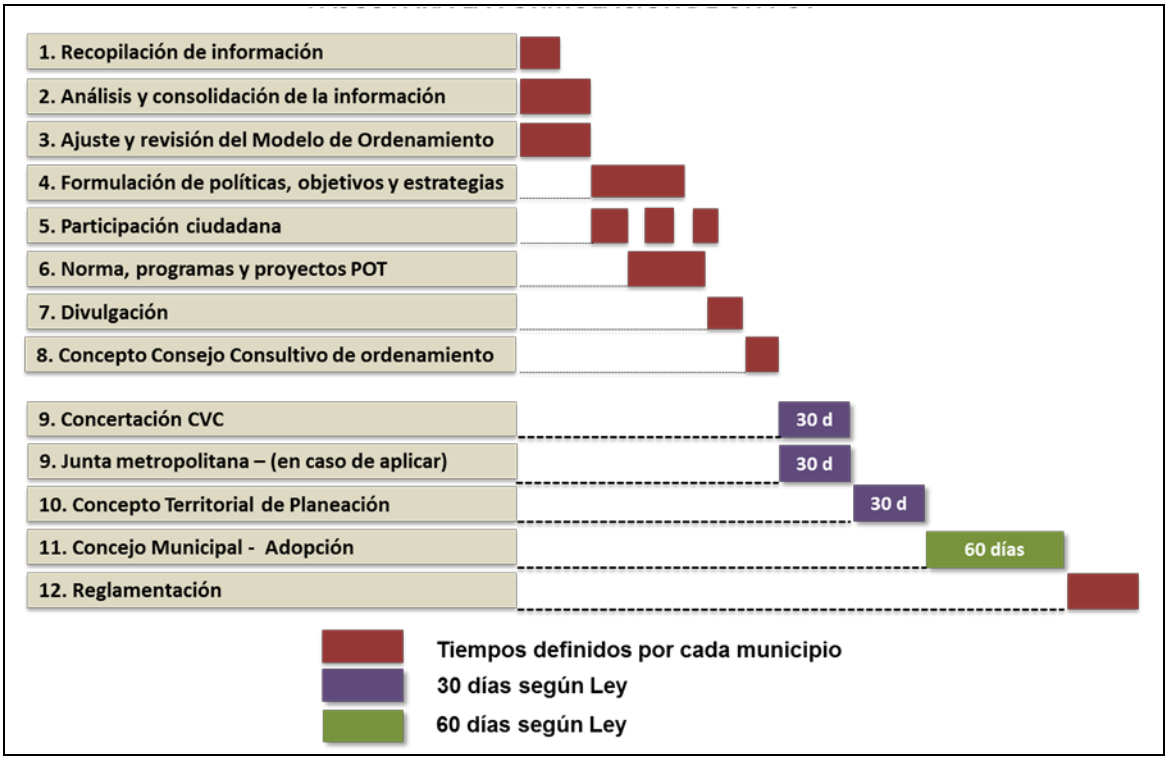


Figura 13. Pasos para la formulación del Plan de Ordenamiento. La experiencia del POT de Cali 2014.

Fuente: Elaboración propia.

3.1 Etapa previa

La formulación del Plan de Ordenamiento es una labor compleja que requiere la presencia de profesionales especializados en los diferentes temas que se deben tratar. Por este motivo es común que para su elaboración se forme un equipo especial dentro de la administración o se contrate con una firma especializada. Este último caso (contrato con firma) no quiere decir que la Administración Municipal no tenga que prepararse para este proceso, pues de su participación permanente depende gran parte del éxito que el Plan de Ordenamiento pueda tener, es decir que el Plan sea apropiado por la Administración pública local como un instrumento útil para su desempeño.

1. Acciones de preparación

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

- En primer lugar, el municipio debe conformar un equipo de la administración 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 puede ser el responsable de la elaboración del Plan o, si este se va a contratar, debe estar perfectamente enterado de qué es el Plan, de sus propósitos y contenidos y, sobre todo, de los temas prioritarios que el municipio requiere que se incluyan, se analicen, estudien y se les dé una solución satisfactoria.
- En segundo lugar, el municipio debe poner o disposición del equipo que va formular el Plan de Ordenamiento la información básica para su desarrollo, tanto cartográfica como estadística, necesaria para 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 que debe incluir la escala regional, es decir, dónde puedan hacerse análisis de la región dónde se encuentra el municipio y cómo son sus relaciones con otros municipios o ciudades. El Atlas sobre el desarrollo urbano y el catastro municipal son fuentes importantes de información para la delimitación de áreas y la organización general del desarrollo.
- En tercer lugar, la administración debe poner a disposición del equipo técnico (o contratar o incluir en el contrato) los estudios previos indispensables para la elaboración del plan. Los principales estudios son:
    - El estudio de la evolución de la Huella Urbana y las proyecciones de población, que le permite tener al municipio los datos básicos para la formulación del Plan: crecimiento de la población, crecimiento del área urbana ocupada y variaciones de la densidad.
    - Los estudios de amenaza y riesgo que son indispensables para que se tenga un apropiado conocimiento sobre las áreas que pueden sufrir este tipo de fenómenos, 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 consideradas de riesgo que no son urbanizables, así como definir las acciones de prevención y mitigación 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 debe considerarse los efectos que el cambio climático puede ocasionar en el municipio: inundaciones, deslizamientos, etc.
    - El estudio de la dinámica de desarrollo regional que puede hacerse en conjunto con otros municipios vecinos o con el Departamento, 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 en el cual se localiza el municipio. Este estudio debe considerar los determinantes provenientes de las políticas nacionales (competitividad, vialidad [vías nacionales, especialmente], vivienda, servicios públicos, etc.) y regionales que pueden estar plasmados en una Plan de Ordenamiento Departamental (POD) o en políticas regionales sectoriales.

A continuación se proponen otros elementos que deben ser considerados en la etapa inicial de elaboración del Plan, que permiten direccionar su contenido.

2. Balance del Plan de Ordenamiento vigente.

El Expediente Municipal es el instrumento principal a través del cual se evalúa el desarrollo del Plan de Ordenamiento vigente. El Expediente Municipal contiene la información necesaria y los indicadores de base que permiten identificar cómo ha evolucionado la ciudad (sus déficits, sus coberturas, sus dinámicas poblacionales y económicas) y cuál ha sido el nivel de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial vigente. Por lo tanto, el Expediente es un proceso permanente de recolección, evaluación, procesamiento y presentación de información para apoyar la evaluación y formulación de los Planes de Ordenamiento.

El municipio debe mantener actualizado el Expediente Municipal como un instrumento que le sirve no solo como base para establecer las prioridades del nuevo Plan de Ordenamiento que se va a formular, sino como un termómetro de lo que está aconteciendo en el municipio, que le permitirá precisar los programas y proyectos que quiere ejecutar en cumplimiento del Plan de Desarrollo vigente.

El nivel de ejecución y del impacto que han producido sus programas y proyectos del Plan en la ciudad, permitirán identificar los problemas a los que no se dio solución, bien fuera porque no hubo la ejecución prevista, bien porque los programas y proyectos no cumplieron con los objetivos planteados. Es decir que se podrá conocer cuál ha sido el cumplimiento de los objetivos y resultados propuestos por el Plan.

La evaluación del Plan vigente es un punto de partida indispensable para formular un plan que no repita los problemas que tuvo el plan anterior y pueda responder más eficientemente a las necesidades y potencialidades del municipio.

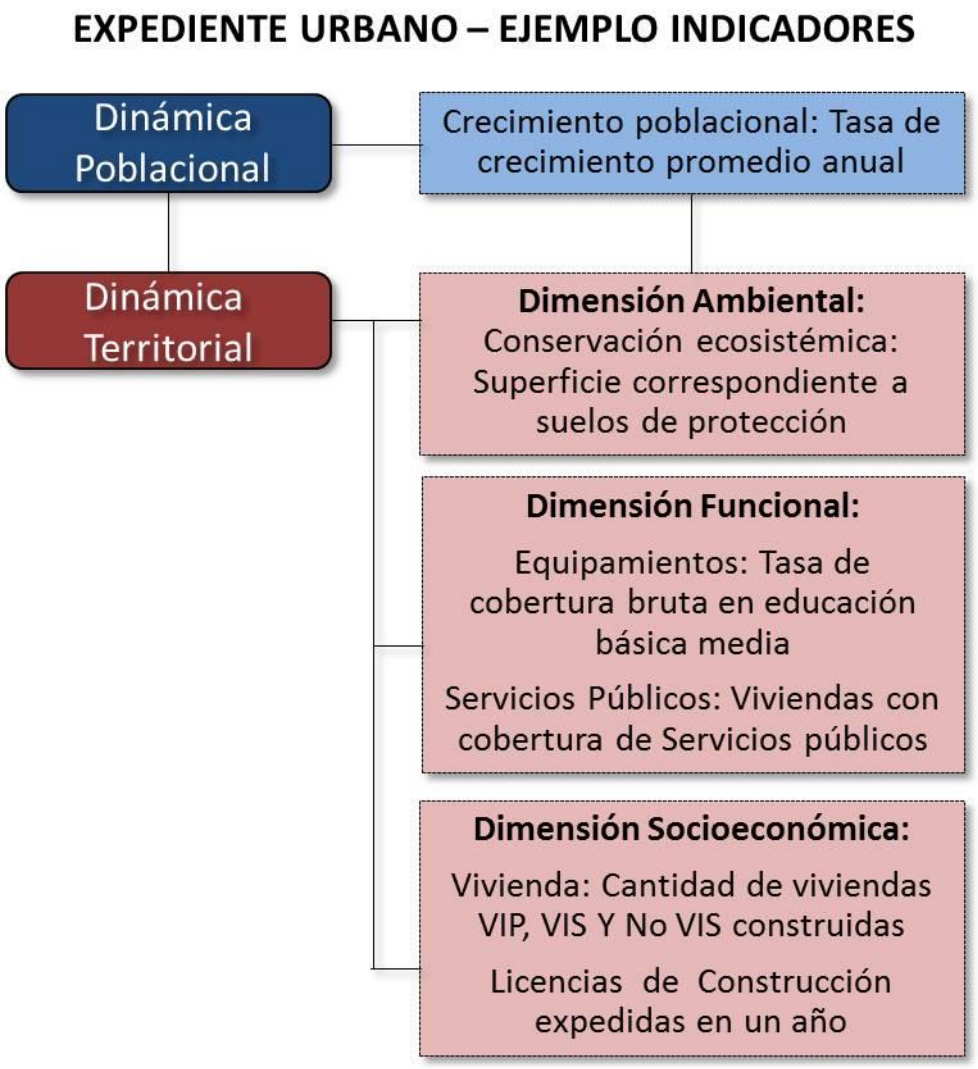


Figura 14. El expediente Municipal. Ejemplos de indicadores para su construcción.

Fuente: Elaboración propia.

3. Identificación y análisis de los elementos de base

Es indispensable iniciar el diagnóstico del Plan de Ordenamiento con el análisis de datos clave para entender el desarrollo municipal, en especial la evolución de la Huella Urbana que el programa POT Modernos proporciona con base en estudios hechos a nivel mundial. La evolución de la huella urbana permite tener una muy buena aproximación al área consumida en desarrollo urbano que con el dato del crecimiento de la población en el período podrá definir la densidad urbana.

El estudio de *la población municipal* permitirá entender sus características actuales y tener datos concretos sobre el crecimiento futuro. El crecimiento poblacional es uno de los elementos claves para el ordenamiento territorial, pues permite definir las nuevas demandas de vivienda, espacio público, servicios públicos y sociales, empleo, etc., que deben sumarse a los déficits existentes. 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 los pequeños municipios hacia las ciudades. La localización de la población en las ciudades implicó el incremento inusitado de las demandas de vivienda, empleo y servicios básicos en las ciudades, que se convirtieron en los principales problemas que debe solucionar el municipio. Ahora bien, la población de las ciudades ha tenido cambios muy importantes, pues cada vez son menos los niños y más las personas mayores, lo que implica nuevos cambios en la demanda de vivienda (más viviendas para la misma población) y servicios (más para la tercera edad y menos para la primera infancia).

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 del municipio requiere conocer la Huella Urbana que, 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.

La cantidad de población de la ciudad, dividida por el área total del desarrollo urbano, muestra la *densidad* de la ciudad. Esta medida indica el área disponible para los habitantes de la ciudad que, comparativamente con otros desarrollos, permite identificar problemas básicos que debe enfrentar el plan de ordenamiento. Presumiblemente en las ciudades mayores los altos precios de los terrenos para el desarrollo de vivienda u otras actividades urbanas, han obligado a que estas actividades busquen alternativas diferentes para su localización en la periferia urbana o en municipios aledaños. Los análisis muestran datos concretos que indican que las ciudades tienden a disminuir sus densidades tanto por los procesos de conurbación y sub-urbanización, como para satisfacer necesidades de mayores áreas para diversas actividades urbanas.

A estos datos debe agregarse como dato inicial, el reconocimiento de la base natural del territorio (ecosistemas y servicios eco sistémicos) y del patrimonio cultural que requieren valoración y protección, establecidas como determinantes de mayor jerarquía para el Ordenamiento Territorial. 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 (Monumentos declarados por su valor histórico, testimonial o artístico) deben tener un trato privilegiado que debe reflejarse en el Plan.

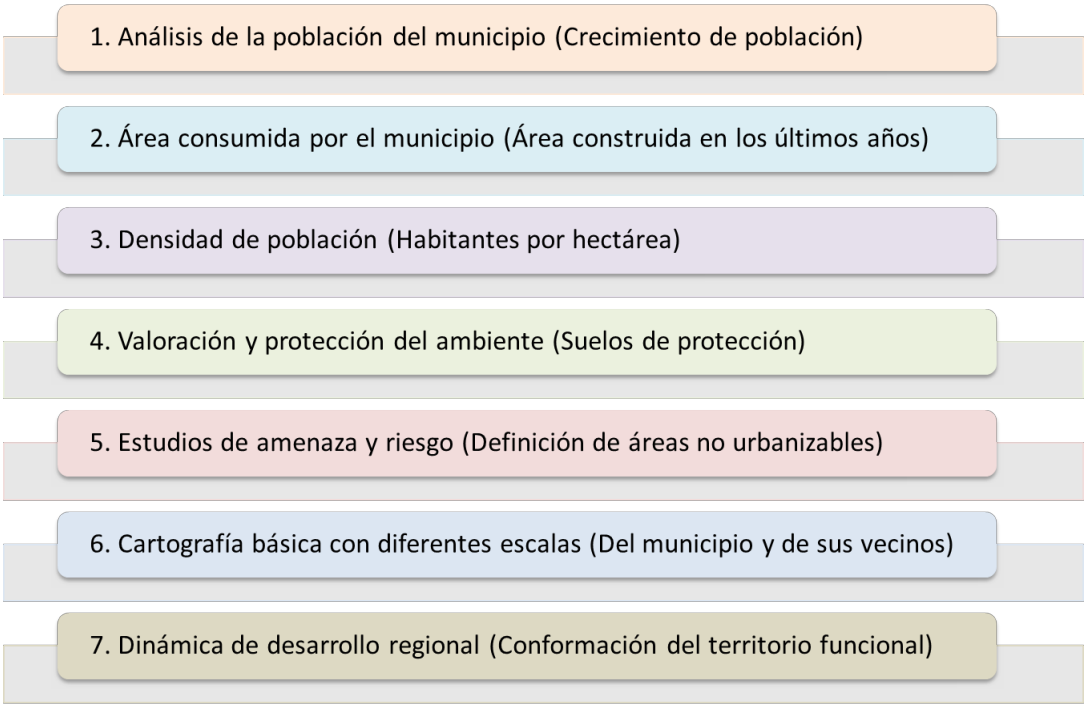


Figura 15. Elementos de base para la formulación de los Planes de Ordenamiento.

Fuente: Elaboración propia.

4. La participación ciudadana

La formulación debe realizarse desde el primer momento con un proceso de participación ciudadana. Solo en la medida en que los ciudadanos se apropien del Plan y de sus decisiones estas tendrán la legitimidad necesaria para afectar los suelos y poner en marcha los instrumentos de gestión y financiación necesarios para su ejecución.

La participación ciudadana está precisamente establecida en la ley 388 de 1997. No es simplemente un proceso de información para que las decisiones del Plan sean conocidas por los ciudadanos. Es necesario ir más allá de la mera información y lograr que los ciudadanos participen en la formulación de un plan que los afecta a todos. Este no es un proceso fácil ni evidente, pues muchas de las decisiones de planeación son complejas y pueden obedecer a estudios técnicos complejos que los ciudadanos no pueden cambiar, lo cual no impide que puedan participar.

Temas como el enfoque general del desarrollo futuro del municipio pueden ser objeto de debate ciudadano, en el cual quienes formulen el Plan podrán exponer todas las razones para las definiciones que se deben tomar. Y desde luego los temas relacionados con las obras concretas que se desarrollarán y las normas que afectarán los predios específicos, son en general otro objeto claro de debate con los ciudadanos concretos.

Ahora bien, en Colombia el proceso de formulación de los planes ha tendido a reducirse a un diálogo (debate) entre la Oficina de Planeación municipal y los gremios del sector inmobiliario, principalmente los constructores, a quienes las normas adoptadas por el Plan

pueden afectar directamente su actividad. Si bien esta es una situación comprensible, no es posible que los planes se formulen únicamente en función de las normas regulatorias de la construcción en la ciudad, pues esto ha hecho que los Planes se consideren como algo ajeno a la ciudadanía y a los demás sectores productivos. Es necesario que se busque la participación de todos los sectores urbanos, que suelen llamarse las "fuerzas vivas" del municipio, para que, entre todos, se sienten las bases del plan que después podrán tener desarrollos técnicos específicos. De manera que industriales (grandes y pequeños), comerciantes, prestadores de servicios, trabajadores, estudiantes, amas de casa, etc. (Ver figura No. 9), sean convocados a la formulación del plan, para que con sus voces y criterios se definan estas líneas básicas por donde se deberá transitar.

Es claro que el país atraviesa por momentos muy importantes en su historia. El actual Proceso de Paz ha permitido que muchos ciudadanos se involucren y que estén atentos al desarrollo paso a paso del mismo. Aprovechando esta nueva fase del desarrollo colombiano, los Planes de Ordenamiento deben entrar a formar parte de la construcción de ese futuro que se desea.

Los espacios de diálogo deben permitir a la comunidad expresar sus dudas y hacer los comentarios o sugerencias al proyecto de Plan, que deben ser consideradas y, en lo posible, contestadas por quienes están a cargo de su formulación. Si fuera necesario se podrían desarrollar mesas sobre temáticas de especial interés. El objetivo final será llegar a acuerdos con la ciudadanía en el contenido del Plan.

3.2 El diagnóstico de las estructuras urbanas.

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 urbano para su análisis y proyección al futuro. Estas son: la Estructura Ambiental (o Biofísica), La Estructura Funcional y de Servicios y la Estructura Socio-económica. A estas 3 estructuras se han agregado recientemente dos nuevas temáticas: la Gobernanza e Instituciones y la Normativa, como variables transversales a las anteriores.



Figura 16. Las principales estructuras para el diagnóstico y formulación de los Planes de Ordenamiento

Fuente: Elaboración propia.

1. La estructura Ambiental (o Biofísica)

El diagnóstico de la Estructura Ambiental (Biofísica), permite identificar el estado en que se encuentran los bienes y servicios eco-sistémicos municipales, su relación con el ámbito supramunicipal en el cual se localiza el desarrollo urbano y los diferentes elementos que lo componen, considerados como la base para el ordenamiento territorial; se trata del conjunto de ecosistemas (bosques, páramos, humedales, cuerpos de agua y sus áreas aferentes, 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 de han definido en el país, referidos a la conservación y defensa del patrimonio ecológico y a la Biodiversidad como valor público y que se especifica en el Capítulo Medio Ambiente y Servicios Ambientales.

El diagnóstico de la Estructura Ambiental deberá identificar el nivel y las formas como el desarrollo urbano reciente han afectado este conjunto de elementos ambientales, identificar las características y posibilidades de su interconexión, con el fin de adoptar una estrategia de actuación, tanto en la delimitación de la misma como en el manejo que se hace de cada elemento. Igualmente debe identificar las consecuencias de la delimitación y las normas adoptadas por el Plan de Ordenamiento sobre cada uno de los elementos de la Estructura Ambiental, como base para definir el conjunto de programas, proyectos y normas necesarios para lograr su consolidación en el período de vigencia del Plan de Ordenamiento.

Para la elaboración del diagnóstico es indispensable elaborar una cartografía precisa que delimite cada uno de los elementos que componen la Estructura Ecológica Principal en relación (o como parte de) la Estructura Ecológica Principal de nivel supramunicipal y nacional. Esa cartografía debe estar acompañada con las normas de usos permitidos en cada uno de los elementos identificado.

El análisis de estos elementos permitirá establecer cuáles son las áreas y ecosistemas estratégicos que deben ser fortalecidos en el ordenamiento territorial y 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, de acuerdo con las dinámicas de desarrollo urbano que las afectan (la construcción informal, entre otras). 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 al cambio climático y de variabilidad climática (La Niña y el Niño) que pueden llegar a potenciar inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales , así como aquellos que permiten la resiliencia de los territorios al cambio climático.

El diagnóstico debe partir de otros análisis que ya se hayan elaborado en el municipio tales como los POMCA, los Planes de Manejo, la Delimitación de Páramos y el estudio de factores de riesgo, entre otros. El trabajo con instituciones interesadas en la protección de medio natural, de nivel local, nacional o internacional es un elemento recomendable para avanzar en el diagnóstico.

2. La estructura Funcional y de Servicios

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 de la ciudad, a saber, las infraestructuras (viales y de servicios públicos domiciliarios), las dotaciones (equipamientos colectivos y servicios urbanos) y los espacios públicos (parques y espacios peatonales).

La construcción, buen funcionamiento y mantenimiento de estos elementos es una responsabilidad de la administración pública; la mayoría de estos corresponde a la administración local municipal, aunque puede haber algunos elementos (por ejemplo, una carretera de nivel nacional o departamental que atraviese el municipio) que corresponde a otros niveles de gobierno y que requiere la coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Por otra parte, en algunas de estas infraestructuras y dotaciones la responsabilidad de construcción y mantenimiento puede ser compartida con el sector privado, bajo pautas estrictas definidas en las leyes y normas nacionales. El diagnóstico de los elementos de la estructura funcional y de servicios es de enorme importancia para definir el conjunto de proyectos públicos que se van a desarrollar durante la vigencia del POT.

El diagnóstico del *sistema de servicios públicos y saneamiento básico* 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 del 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 la ciudad.
- En residuos sólidos la infraestructura disponible para su aprovechamiento, tratamiento (RESPEL y residuos especiales) y disposición final (relleno sanitario, basurero) y los equipamientos intermedios (estaciones de transferencia, centros de aprovechamiento).

El diagnóstico del *sistema de movilidad y transporte* 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. El diagnóstico 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. Este diagnóstico debe hacerse

según las pautas establecidas en el Capítulo Integración de una Red Jerarquizada de Transporte.

El diagnóstico del *sistema de equipamientos*: 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.

El diagnóstico del sistema de *espacio público* estudia el estado de los bienes de uso público destinados por naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas de recreación, ocio y reconocimiento colectivo al aire libre de la población.

3. La estructura Socio económica

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 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. Este diagnóstico debe considerar las pautas establecidas en los Capítulos Expansión ordenada y Renovar, Reciclar y Conservar la Ciudad.

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 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.

4. Gobernanza e Instituciones

El diagnóstico de la Gobernanza e 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. 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 deberá 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. En este caso se trata de incluir en el análisis la capacidad institucional parta acometer proyectos multisectoriales en el territorio con la participación de varias entidades.

5. La normativa

Las normas urbanísticas son elementos esenciales en el Plan de Ordenamiento, que definen las "reglas del juego" en las cuales han de desarrollarse las actuaciones privadas en la ciudad. Son, por lo tanto, un punto de especial interés para los propietarios de los terrenos y edificaciones, los promotores, los constructores y demás agentes involucrados en la industria de la construcción.

El diagnóstico de la normativa es un complemento al análisis de la estructura socio-económica, en el cual se hace explícito cómo las normas han permitido, fomentado o impedido el desarrollo de los proyectos privados en el municipio, durante el período de vigencia del Plan de Ordenamiento. Este análisis debe considerar no solo las normas incluidas en el Plan vigente, sino todas aquellas normas que se han aprobado, mediante actos administrativos, por ejemplo, para la reglamentación de uno u otro sector o para cambiar algunas normas específicas. También debe considerarse las normas que permanentemente adopta el Gobierno nacional, especialmente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo Territorial, y también otras entidades nacionales, por ejemplo, las responsables del manejo del Riesgo y las autoridades ambientales.

En general puede afirmarse que las normas han tenido dificultades para convertirse en herramientas útiles en la consolidación de los Modelos de Ordenamiento, e incluso en muchos casos han ido en contravía de sus objetivos, lo cual refleja la dificultad que han tenido esos Modelos para permear todas las decisiones de planeación que se toman en los Planes de Ordenamiento. Una situación que se agudiza cuando las normas se formulan después de aprobados los Planes.

3.3 La formulación del Plan de Ordenamiento

El diagnóstico general es la base para que la visión general del desarrollo del municipio establecida como fundamento del Plan se concrete en objetivos y estrategias del Componente General y en las políticas, programas, proyectos y normativa que se establecen en el Componente Urbano del Plan de Ordenamiento.

1. El Componente General

Como se afirmó en la somera evaluación presentada en la primera parte de este documento, en la primera generación de los Planes de Ordenamiento, el componente general se formuló con base en objetivos muy generales que se sustentan en un discurso ambicioso sobre el futuro del municipio que está completamente desarticulado de la realidad y capacidad de las administraciones locales para ponerlos en marcha. Estos grandes objetivos adoptados han quedado en los discursos y no orientan el resto del Plan, de modo que las decisiones de planeación (programas, proyectos o normas) no están en concordancia con éstos.

De manera que la formulación del Plan de Ordenamiento debe considerar como base indispensable construir un Componente General capaz de orientar el conjunto de programas proyectos y normas que constituyen las decisiones de planeación adoptadas.

A esta consideración inicial debe sumarse:

- La necesidad de formular un Plan de Ordenamiento que pueda ser apropiado por la ciudadanía del municipio y que, por lo tanto, debe ser comprensible por todos aquellos que intervienen en desarrollo del municipio: los ciudadanos (como habitantes o trabajadores), los empresarios, los promotores inmobiliarios, los propietarios de los terrenos, etc.; en él deben quedar plasmados tanto la forma futura que busca transformar el territorio municipal para hacer más equitativo, sostenible y productivo, así como los medios (programas, proyectos y normas) a través de los cuales se espera construir esa nueva realidad.
- La urgencia de hacer del Plan de Ordenamiento un documento útil para el municipio (Ciudadanía, administración pública, promotores inmobiliarios), sencillo (comprensible) y de fácil aplicación, a partir de fijar los alcances y prioridades de las decisiones de planeación que se van a adoptar, así como la capacidad de la administración pública local para adelantar los programas y proyectos y aplicar las normativas regulatorias.
- La necesidad de concebir un Plan de Ordenamiento que si bien no puede proponer acciones de ordenamiento que trasciendan su competencia territorial (municipio), debe incluir una agenda de concertación para el desarrollo regional en conjunto con los municipios vecinos y definir actuaciones dentro del territorio municipal que puedan tener un impacto regional para que, producto de concertaciones, puedan prolongarse más allá de su territorio para conformar proyectos regionales. Se trata de una agenda precisa que permita orientar los procesos de concertación con los municipios vecinos, para concretar los proyectos y programas conjuntos que hagan posible la integración. Así, por ejemplo, la localización de un municipio puede ser estratégica en el entorno regional para cierto tipo de producción o cierto tipo de comercio. Pero la potenciación de este papel depende de la capacidad y calidad de

las conexiones con la región y el país. Y puede depender también del nivel de servicios que sus equipamientos puedan prestar a la población del municipio y de la región inmediata.

Para definir el Modelo de Ordenamiento como elemento principal del Componente General, que establece los objetivos y estrategias para formular los lineamientos generales de desarrollo que se espera alcanzar en las próximas décadas, se debe partir del diagnóstico del desarrollo del municipio elaborado con bases ciertas (huella urbana [área consumida], población, densidad; elementos ambientales y riesgo) sobre la situación actual y la situación esperada en el futuro de acuerdo con las dinámicas existentes y los eventos que puedan alterar el desarrollo en el futuro próximo.
Este diagnóstico debe permitir tener una radiografía de la evolución del municipio, de las dinámicas de desarrollo (localización o crecimiento de actividades económicas, por ejemplo) que se han acentuado y las que han disminuido o desaparecido; los problemas que persisten y su magnitud, los problemas que se han venido solucionando y en qué proporción, considerando como punto de partida el diagnóstico del desarrollo urbano que hizo el Plan de Ordenamiento vigente y los datos de crecimiento, área consumida y densidad. De manera que se tenga una visión clara de sus causas y, en especial, cuáles de éstas causas son posibles de transformar mediante el ordenamiento territorial, de manera que se puedan identificar las acciones pertinentes para lograr los objetivos de desarrollo acordados.

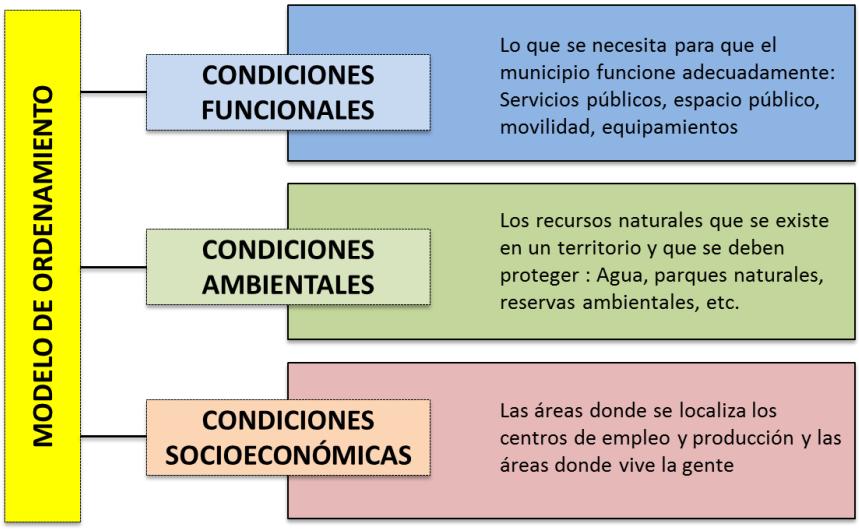


Figura 17. Condiciones de base para la definición del Modelo de Ordenamiento

Fuente: Elaboración propia.

Para el Plan de Ordenamiento el dato clave es la forma como el territorio ha condicionado el desarrollo, por ejemplo, por falta de espacio para crecer o por la falta de infraestructuras adecuadas o por la ausencia de dotaciones, entre otros. Y con base en este análisis definir las condiciones que ha de tener el territorio (en localización, cantidad y habilitación) para lograr cumplir los propósitos del Plan de Ordenamiento. Así, por ejemplo, la organización

de las actividades en el territorio y su relación con el sistema de transporte existente y la ausencia de oferta de tierras para el desarrollo de programas de vivienda social o de otras actividades urbanas, son problemas que el Ordenamiento Territorial debe considerar para estructurar un Modelo de Ordenamiento en el cual se pueda solucionar esta situación en un período dado de tiempo.

Ahora bien, el Modelo de Ordenamiento implica la construcción de una visión de futuro con objetivos y estrategias específicas para el desarrollo del territorio municipal.

La *visión de futuro* debe hacerse a partir de considerar el desarrollo del municipio en el desarrollo de la región donde se encuentra ubicado, identificando las complementariedades con el desarrollo de los municipios vecinos y la posibilidad de potenciarlas con el trabajo asociado entre éstos. Se trata de identificar las relaciones existentes entre las economías municipales vecinas, en términos de producciones similares, desplazamiento de actividades de uno a otro, existencia de equipamientos que sirven a toda la producción regional (centro de acopio, por ejemplo) o a sus habitantes (educación salud), utilización común de vías de comunicación urbano – rurales, etc. Y proyectar hacia el futuro el incremento y cualificación de estas interrelaciones (vías regionales, nuevos equipamientos, etc.) con el fin de impulsar el desarrollo regional.

Definición de los objetivos

La construcción de los objetivos implica hacer concretos los propósitos de sostenibilidad, productividad y equidad aceptados como paradigmas del desarrollo contemporáneo.

El objetivo de sostenibilidad no puede quedarse en términos generales; debe definirse en función del estado actual de los elementos naturales existentes que forman parte de la Estructura Ecológica Principal e identificar los servicios ambientales que pueden prestar en el municipio y la región en la situación actual; desde la existencia misma de una reserva, la mejora en las condiciones del aire, el agua o el suelo y la protección al cambio climático, hasta la posibilidad de uso por parte de los ciudadanos, siempre considerando las dinámicas de transformación del territorio que pueden condicionar, incluso, su declaratoria. Estos elementos permitirán identificar cuáles son los objetivos concretos de sostenibilidad, que permitirán definir estrategias de actuación.

El objetivo de productividad debe referirse a la construcción de un territorio que facilita el desarrollo económico concreto del municipio y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas (localización, clima, habilidades de los pobladores, cultura, etc.), para lo cual deben identificarse el tipo de acciones para que las actividades productivas funcionen mejor y, por lo tanto, se aumente la productividad. Estas acciones deben referirse a la dotación y mejoramiento de los bienes públicos como carreteras, puertos, servicios públicos (energía, agua, comunicaciones), equipamientos para la producción (centros de acopio, logística industrial), facilidades para los trabajadores (capacitación, vivienda), etc., en función del tipo de actividad económica que se desarrolle en el municipio y de sus dificultades para crecer y generar mayor riqueza.

El objetivo de equidad debe referirse a la superación de los obstáculos para los ciudadanos tengan acceso a los bienes y servicios necesarios para la vida: vivienda digna, servicios públicos, movilidad, espacio público y equipamientos necesarios para la prestación de los servicios sociales básicos. En especial se trata de lograr que el municipio disponga del suelo necesario para el desarrollo de las infraestructuras viales y de servicios públicos así como para los programas de vivienda social, vivienda general, actividades económicas y los servicios públicos y sociales para la población.

Definición de las estrategias

La definición de estrategias de largo y mediano plazo implica la definición de prioridades de acción en las condiciones específicas del desarrollo municipal, posibles de desarrollar en el período de vigencia del Plan y que permiten desencadenar los procesos urbanos necesarios para cumplir los objetivos del Plan de Ordenamiento. Algunas de estas acciones pueden requerir la participación del sector privado o un trabajo conjunto con los municipios vecinos.

En el contexto del desarrollo urbano colombiano, el programa POT-Modernos ha identificado una serie de acciones que se deben considerar al fijar estas prioridades delas estrategias del Componente general:

- Asegurar el crecimiento ordenado mediante la planeación de los suelos para la expansión del municipio con base en datos ciertos: la huella urbana, las densidades previstas, etc., en los 12 años de vigencia del Plan de Ordenamiento y en el futuro (30 a 50 años).
- Habilitar los suelos necesarios para el desarrollo de las actividades urbanas (vivienda, actividades económicas) delimitando el suelo necesario para construir las infraestructuras (viales y de servicios públicos), espacios públicos y dotaciones básicas (equipamientos principales) adecuados a estos desarrollos y a la conectividad entre zonas urbanas y rurales. Afectar el suelo previsto para esas infraestructuras y dotaciones los doce años de vigencia del Plan y señalar (o reservar si es posible) los suelos para los siguientes años.
- Cuantificar el monto posible de las inversiones públicas en infraestructuras, espacios públicos y dotaciones para el período de vigencia del Plan. Definir el tipo de instrumentos de planeación, gestión y financiación adecuados para obtener este suelo en tiempos y costos aceptables para el municipio.
- Delimitar los suelos que deben ser protegidos por sus valores ambientales y aquellos que señalen los estudios de riesgos como no-ocupables para el desarrollo urbano o para el desarrollo agropecuario. Identificar y cuantificar las obras de mitigación de riesgos que pueden ser adelantadas para habilitar algunos de esos suelos.
- Identificar los inmuebles (zonas históricas, edificios, caminos, lugares) de valor cultural que deben ser protegidos y conservados y que deben ser objeto de un tratamiento espacial por parte del municipio.

Las políticas de largo plazo

Las políticas de largo plazo buscan que las acciones de la administración sean lo más efectivo posible y que estas tengan continuidad durante toda la vigencia del POT, más allá de los 4 años de cada administración. En este sentido en temas de grandes infraestructuras o programas que requieren suelo para su desarrollo (como la vivienda o los grandes equipamientos) es necesario que la actuación pública se extienda por varias administraciones, pues muchos de los proyectos (la mayoría de estos estructurales) no pueden llevarse a cabo en una sola administración. Por lo tanto el Plan debe incluir los lineamientos de política territorial que permitan que estos proyectos y programas puedan desarrollarse.

Así por ejemplo la construcción de un sistema de transporte masivo o la habilitación de los suelos de expansión para el desarrollo de vivienda social son proyectos de largo plazo que requieren más de una administración para su desarrollo. Las políticas de largo plazo deben enmarcar el tipo de actuación que debe desarrollar la administración local para lograr que esos proyectos se lleven a cabo eficientemente.

A su vez, la actuación pública debe considerar aquellos proyectos que permitan que las dinámicas de desarrollo (el mercado) puedan complementar los programas y proyectos prioritarios. De manera que las políticas orienten la actuación pública local hacia la ejecución de los programas y proyectos territoriales prioritarios ya descritos, la forma de garantizar los derechos de paso de las vías arteriales en suelos de expansión y suelos rurales, el manejo de las zonas de alto riesgo, la reserva de áreas para la construcción de espacios públicos, el manejo de las áreas de conservación y de los suelos con alta capacidad agrícola, entre otras.

Al mismo tiempo, la actuación pública debe seguir estos propósitos en la definición de una normativa básica para la regulación de los proyectos privados, que enfatice la habilitación de porciones determinadas de suelo mediante la construcción de la infraestructura con aportes de los propietarios y promotores y que se disponga de suelo para el desarrollo de los programas de vivienda, evitando la construcción informal de la misma. En los suelos de desarrollo futuro, más allá de la vigencia del Plan, la normativa y las actuaciones públicas deben asegurar el derecho de paso de las vías arteriales, interurbanas o rurales

La clasificación del suelo

Una vez definidos los objetivos y plasmadas las estrategias en el territorio que se va a planificar, es posible definir una clasificación del suelo, como parte fundamental del Componente General que tiene enorme influencia en las demás decisiones del Plan de Ordenamiento, pues divide el territorio en suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo rural y suelo de protección, categorías a través de las cuales se establece el tipo de desarrollo que puede hacerse en cada una (derechos de los propietarios) y las condiciones para que ese desarrollo pueda hacerse (deberes).

La base de la clasificación del suelo es la identificación del desarrollo futuro del municipio en un territorio con áreas no-ocupables por valores ambientales o en riesgo no mitigable, la organización general de las actividades urbanas y rurales en el territorio y las infraestructuras principales de comunicación y servicios públicos.

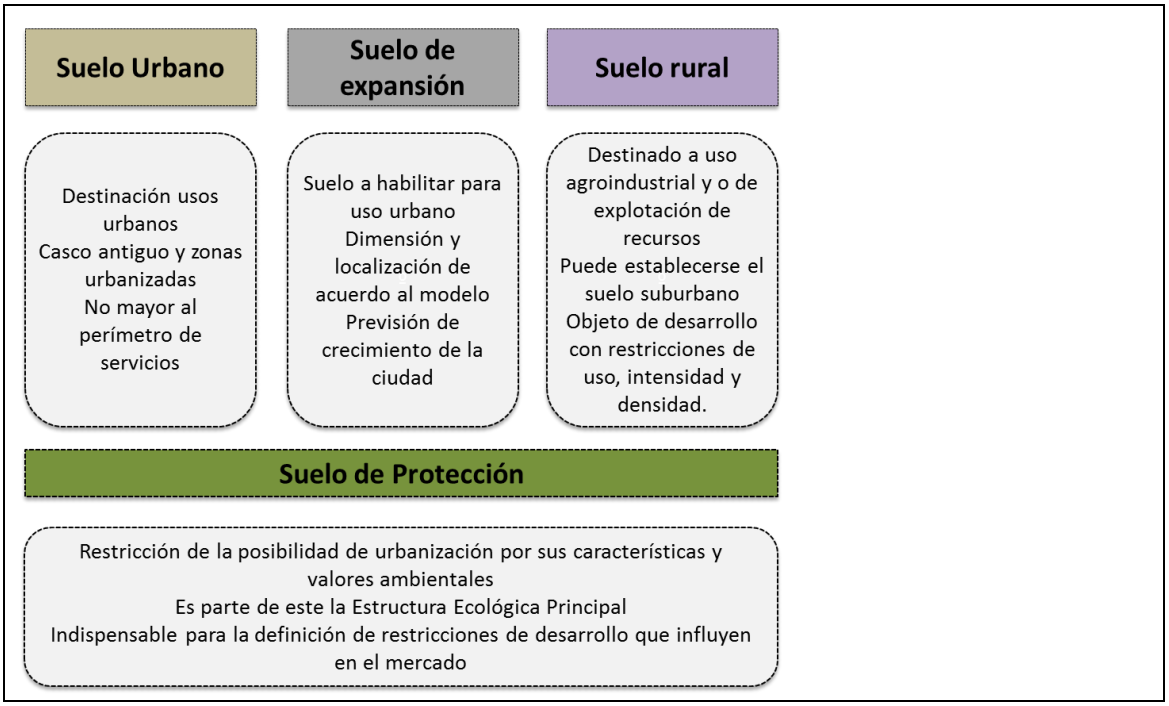


Figura 18. Tipos de suelo contemplados por la Ley 388 de 1997 para su clasificación.

Fuente: Elaboración propia.

El suelo urbano son las áreas destinadas a albergar las actividades propias de la ciudad que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitando así, su urbanización y edificación. Se trata del casco antiguo del municipio y de las zonas de la ciudad ya construida que ya han surtido un proceso de urbanización mediante el cual se hicieron las vías, redes, cesiones en terreno y dotaciones definidas para este proceso. La ley indica que esta área no puede ser, en ningún caso, mayor que el perímetro de servicios públicos o sanitarios, lo que implica que los predios dentro del suelo urbano que se van a desarrollar cuentan con la posibilidad de tener servicios públicos y vías en forma inmediata.

Una consideración especial merecen los barrios informales que aún no han sido legalizados, que pueden ser considerados como suelos urbanos, siempre y cuando no estén en zonas de riesgo no mitigable u otras características no superables (valores ambientales, por ejemplo) que impiden su legalización.

El suelo de expansión urbana corresponde al territorio que se podrá habilitar para el uso urbano durante la vigencia del Plan de Ordenamiento. Su localización y dimensión debe ajustarse a las previsiones de crecimiento de la ciudad establecidas en el modelo de ordenamiento y a la posibilidad de dotación de infraestructura vial y de servicios, áreas libres, parques y equipamiento colectivo en el período de vigencia del Plan.

El área de expansión es de vital importancia en la formulación del modelo de ordenamiento pues implica poder planear: la dotación de infraestructuras (viales y de servicios públicos) y dotaciones (equipamientos, espacios públicos y parques) a través de proyectos públicos; las áreas para albergar los programas de vivienda para el crecimiento poblacional y la disminución prevista del déficit existente durante la vigencia del plan; y el desarrollo de las actividades económicas (industria, comercio, servicios), equipamientos y áreas recreativas (parques, clubes campestres, etc.). Debe considerarse que el suelo de expansión es objeto de un mercado y que, por lo tanto, la magnitud de la oferta puede influir en los precios del suelo (a menor oferta mayor precio).

Dentro de esta categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de áreas programadas.

El suelo rural está compuesto por los suelos destinados a usos agroindustriales o de explotación de recursos naturales y que, por lo tanto, no son aptos para el uso urbano. Dentro del suelo rural puede establecerse *el suelo suburbano*, donde se mezclan usos del suelo y formas de vida del campo y la ciudad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos. Se trata de áreas diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, donde se debe establecer regulaciones tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, vías y servicios públicos requeridos para este tipo de suelo. Estas áreas pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores interregionales. También es importante que el municipio identifique las áreas que podrán ser ocupadas por usos urbanos en un futuro más allá de la vigencia del plan, con el fin de que pueda prever las acciones necesarias para que se puedan prolongar las vías principales y las redes de servicios públicos, así como los espacios libres para la protección de la estructura ecológica y el suministro de espacios públicos y equipamientos urbanos.

El suelo de Protección son los terrenos que, por sus características geográficas, paisajísticas o sus valores ambientales, o por ser zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para provisión de servicios públicos, etc., tienen restringida la posibilidad de urbanización. Para este efecto debe reconocerse la oferta ambiental del municipio, con especial énfasis en los cuerpos de agua como elementos que pueden articular el territorio urbano – rural, así como a partir de las posibilidades de conformación de un territorio funcional que contiene su estructura urbana y rural y sus interconexiones con la región donde se encuentra. La Estructura Ecológica Principal debe fortalecerse como elemento de base para definir el desarrollo futuro del municipio. No solo permite proveer a sus habitantes recursos naturales de calidad y un entorno amable y agradable, sino que define la forma como el territorio debe ser ocupado según su conformación, los espacios adecuados para los usos urbanos, los drenajes, caminos y demás elementos que se han marcado a través de la historia. A su vez debe potenciar su

valor patrimonial y convertirse en un elemento de articulación de los demás sistemas estructurantes. Para esto, es necesario reconectar, conservar, descontaminar los elementos de la base eco-sistémica y garantizar que la población pueda disfrutar de las condiciones ambientales minimizando su exposición a riesgos por amenazas naturales.

Estas consideraciones muestran la importancia de esta clasificación del suelo en el desarrollo futuro del municipio, pues dependiendo de dónde quede ubicado un predio, se podrán definir sus posibilidades de desarrollo y las condiciones para que éste desarrollo pueda llevarse a cabo, así como los elementos que deben tener un tratamiento especial para asegurar el desarrollo futuro (más allá de los doce años de vigencia del Plan) y las restricciones al desarrollo de nuevas urbanizaciones que pueden influir en el mercado del suelo.

La clasificación del suelo (urbano, expansión, rural y de protección); los sistemas de comunicación y la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre el área urbana y el área rural; la delimitación de las áreas de reserva ambiental y las medidas para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la defensa del paisaje, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; y la identificación y delimitación de las zonas de amenaza y riesgo constituyen el *Contenido Estructural del Plan de Ordenamiento*, que no podrá modificarse durante los 12 años de vigencia del Plan de Ordenamiento.

2. El componente urbano

El diagnóstico detallado es la base para que los objetivos y estrategias definidas en el Componente General puedan concretarse en la formulación del Componente Urbano.

La formulación del Componente Urbano busca plasmar en el territorio urbano los objetivos y estrategias definidos en el Componente General para "encauzar y administrar el desarrollo físico urbano", como dice la Ley 388 de 1997. Esta concreción se orienta a través de la formulación de lineamientos territoriales para las políticas sectoriales presentes en la ciudad (vivienda, industria, turismo, movilidad, servicios públicos, equipamientos, etc.) y se debe concretar en programas, proyectos o normas urbanísticas.

Las políticas para cada estructura.

Para los Planes de Ordenamiento es necesario establece políticas a partir de cada una de las estructuras identificadas metodológicamente como componentes del territorio, es decir, la estructura ambiental, que agrupa las determinantes que impone el propio territorio desde su condición natural, desde la base ecosistémica, en la cual se reconocen principalmente: La estructura ecológica municipal, las condiciones de amenaza y riesgos y la calidad ambiental; la estructura socioeconómica en la cual se agrupan los factores determinados por la sociedad y sus dinámicas, es decir las actividades en el territorio, tanto residenciales como económicas y los factores poblacionales que inciden en ellas; y finalmente, la estructura funcional en la

cual se consideran las infraestructuras para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades humanas y por tanto, agrupa los sistemas estructurantes de servicios públicos domiciliarios y TIC, movilidad, espacio público y equipamientos.

En términos generales, las políticas propuestas para cada estructura, responden por un lado a las conclusiones del diagnóstico en cuanto a problemáticas que deben afrontarse, como a condiciones particulares del territorio que se consideran objeto de ser potenciadas en el desarrollo del municipio, de modo que se convierten a su vez en los derroteros y lineamientos para la formulación de los Planes de Ordenamiento.

Las políticas para la Estructura Ambiental (o Biofísica), el componente de movilidad en la Estructura Funicional y para la Estructura Socio-económica debe considerar las pautas establecidas en el Capítulo Medio Ambiente y Servicios Ambientales.

Lineamientos territoriales de política sectorial.

Los lineamientos territoriales de las políticas sectoriales buscan identificar la forma como las políticas sectoriales definidas por las entidades responsables deben actuar en el territorio para enfrentar los desafíos y problemas que el desarrollo reciente de la ciudad le plantea a la administración pública local, que deben ser analizados en el diagnóstico. Cada uno de los lineamientos territoriales de política debe formularse en función de la política sectorial existente, así como de los objetivos del Modelo de Ordenamiento y las condiciones actuales de funcionamiento del sector en cuestión.

Como se explicó en los apartes anteriores, el plan debe identificar sectores estratégicos en los cuales se debe definir lineamientos territoriales de política. Así, por ejemplo, se debe proponer lineamientos territoriales de política en los siguientes temas:

Vivienda

El Plan de Ordenamiento debe dar los lineamientos de acción para cubrir la demanda de vivienda, especialmente la vivienda social (VIP-VIS) en áreas de desarrollo (vivienda nueva), de consolidación (procesos de densificación o sustitución de antiguas construcciones), de mejoramiento (mejoramiento de vivienda y densificación) y de renovación urbana (vivienda en nuevos proyectos de renovación urbana).

Si bien la política de vivienda social es, generalmente, responsabilidad de una entidad municipal específica (por ejemplo, la Secretaría de Vivienda, si existe), en el Plan de Ordenamiento se busca hacer viable esta política definiendo la disponibilidad necesaria de suelo habilitado a precios y en lugares y tiempos adecuados para el desarrollo de los programas VIS-VIP. La política debe considerar, en las condiciones específicas de cada municipio, que parte de la demanda podría ser cubierta por proyectos del sector privado, para lo cual se requiere conocer sus posibilidades de participación y dar respuestas que estén dentro de los objetivos y estrategias del Plan, utilizando programas nacionales tales como el subsidio a la demanda o el subsidio a las tasas de interés, entre otros.

La disponibilidad de suelos en lugares delimitados cuyos criterios de localización se especifican en el Plan de Ordenamiento, es un ejemplo preciso de los complementos territoriales de una política sectorial.

Para el caso del mejoramiento integral, la Política debe establecer el tipo de actuaciones públicas necesarias para que asentamientos específicos tengan acceso a servicios de transporte y movilidad y a los niveles de prestación de servicios, equipamientos y áreas libres adecuados, así como la calidad mínima de vivienda para que puedan desarrollar la vida urbana.

Movilidad

Como elemento fundamental en el ordenamiento territorial urbano y regional, sobre todo en las ciudades mayores, la movilidad es un componente que se encuentra a cargo de una dependencia específica de la administración municipal o metropolitana (Secretaría de movilidad, Secretaría tránsito o Área Metropolitana) que a su vez ejerce control como autoridad de transporte sobre su propia jurisdicción.

La movilidad juega un papel determinante en la definición de las condiciones de acceso a las principales actividades existentes y futuras en el territorio, de manera que la formulación del plan vial y de transporte debe hacerse en plena concordancia con la distribución de actividades que se adopten en el Modelo de Ordenamiento, bajo criterios de sostenibilidad que disminuyan la cantidad de desplazamientos y racionalicen el uso del vehículo particular, mediante estrategias como la generación de centralidades de distinto nivel, la mezcla de usos de suelo donde se ubiquen comercio en plantas bajas y vivienda y oficinas en pisos superiores, la densificación de áreas abandonadas y de áreas alrededor de las estaciones de transporte público que eviten la expansión de la ciudad, el diseño de cuadras estrechas y cortas y la creación de áreas y edificaciones permeables.

La política de movilidad debe seguir las pautas establecidas en el Capítulo Integración de una Red Jerarquizada de Transporte.

Al igual que en el caso de la vivienda, las infraestructuras de movilidad requieren suelo específico para su desarrollo, suelo que puede tener una gran incidencia en el costo final de los proyectos; este suelo debe ser localizado y delimitado para ser afectado a ese uso (vial) en el Plan de Ordenamiento. Esta afectación del Plan de Ordenamiento facilita su adquisición por parte del municipio.

La definición y localización de las vías en los suelos de expansión es un elemento fundamental en el Plan de Ordenamiento, en la medida en que la experiencia muestra las enormes dificultades para construir vías en las zonas de nuevo desarrollo que no han reservado los suelos necesarios para su construcción. Por lo tanto, la red vial debe pensarse más allá de los 12 años de vigencia del Plan de Ordenamiento.

Como se indicó en los apartes anteriores la red vial local debe estar articulada tanto a la red regional y nacional de carreteras como a otras formas de transporte: férreo, acuático, aéreo, favoreciendo principalmente el transporte en bicicleta y a pie, lo cual implica fomentar este tipo alternativo de desplazamiento. La política debe definir las actuaciones necesarias para cumplir este propósito para lo cual es fundamental que los municipios que cuentan con Planes

Maestros de Movilidad formulados o adoptados, evalúen la pertinencia de incorporar esos lineamientos y estrategias en el Plan de Ordenamiento.

Espacio Público

El Espacio Público ocupa hoy un puesto privilegiado en el desarrollo de las ciudades por su condición de elemento básico para alcanzar un nivel más alto de vida urbana, tanto por la facilidad de los desplazamientos a pie, como por el uso colectivo de los espacios libres para la interacción social, la recreación o el ocio. La política de espacio público debe definir la forma como se puede completar y mejorar la red de espacios libres de la ciudad a través de procesos de recuperación de espacios invadidos, cerrados o mal utilizados, construcción de nuevos espacios públicos en lugares estratégicos, adecuación de los espacios a las actividades que se desarrollan, por ejemplo el comercio, el fortalecimiento de la vegetación en toda la superficie urbana, la precisión de las exigencias de espacio público en los procesos de urbanización y edificación en la ciudad, etc.

Localizar y delimitar los espacios públicos adecuados para el desarrollo urbano futuro del municipio, tanto en los suelos de expansión, como en otros posibles de expansión futura, es también un tema básico del Plan de Ordenamiento, que responde a las dificultades de las administraciones públicas para dotar de espacios libres a los nuevos desarrollos que no han previsto los suelos necesarios para su construcción.

Patrimonio cultural

El objetivo de las políticas para asegurar la valoración y protección del patrimonio construido es lograr su integración efectiva en las dinámicas urbanas y en la estructura socioeconómica y funcional de la ciudad, aprovechando su potencial como elemento básico de la estructura urbana. Si bien el Ministerio de Cultura y las entidades en algunos departamentos y municipios han desarrollado un trabajo largo sobre el reconocimiento y valoración del patrimonio, en general este se ha reducido a su protección a través de una normativa que lo separa del mercado general, bajo la consideración de su vulnerabilidad frente a la dinámica inmobiliaria de la ciudad.

Las políticas sobre el patrimonio deben considerar las características y localización precisa de los inmuebles y zonas patrimoniales para lograr que estos configuren elementos destacados de la estructura urbana, capaces de articular otros elementos y tendencias de la ciudad.

Industria

Los lineamientos territoriales para la industria buscan hacer más funcional el territorio para fortalecer el desarrollo del sector, para obtener el mayor aporte de la actividad industrial al crecimiento y la creación de empleo. Los lineamientos deben ocuparse de identificar las acciones necesarias para que los bienes públicos necesarios a la actividad industrial sean los adecuados y fomenten el desarrollo de las empresas existentes y la localización de nuevas empresas. En algunos casos la política industrial podrá establecer la forma como se puede

reestructurar las zonas industriales existentes o la creación de nuevas zonas para albergar nuevas actividades producto de la dinámica económica del municipio.

El comercio y los servicios

Los lineamientos territoriales para la política sobre el comercio y los servicios buscan mejorar los atributos del territorio que estimulan y aumentar las dinámicas propias de estos sectores. Priorizan las actuaciones urbanas integrales que maximicen el funcionamiento de las actividades del sector terciario de la economía, promuevan el aumento de la productividad y el fortalecimiento de las cadenas de abastecimiento y comercialización con otros sectores estratégicos para la ciudad. Al tiempo que se articulen a las zonas donde están inmersas, priorizando las actuaciones encaminadas a mejorar el estado de lo público y a estimular la inversión privada.

Turismo

El turismo es una actividad productiva transversal y multisectorial que concentra y articula diversos bienes y servicios alrededor de la oferta de negocios, cultura, salud, ocio y recreación de la ciudad. Está articulada a la dinámica de ordenamiento de la ciudad, dado que basa su desarrollo en la configuración urbana, el paisaje y la oferta cultural. El turismo es un sector multidimensional, integra múltiples bienes y servicios tangibles e intangibles y depende significativamente de los procesos de desarrollo territorial; por lo tanto, se debe prever la localización de las infraestructuras y servicios centrales y de apoyo, de tal manera que aporten a la valoración y desarrollo del Modelo de Ordenamiento.

Los lineamientos territoriales para la política de turismo buscan el mejoramiento de las condiciones de localización, funcionalidad, desarrollo y reglamentación de los componentes de la actividad turística (alojamiento, gastronomía, transporte turístico, información, entretenimiento, rutas y circuitos, espacio público, entre otros); la puesta en valor de los atractivos de la ciudad y el fortalecimiento y consolidación de las zonas de interés turístico, de tal manera que el municipio consolide una oferta a nivel nacional o internacional. También deben promover el uso sostenible y conservación de la oferta natural y cultural de la ciudad y de la región, a través de su reconocimiento como atractivos turísticos.

Equipamientos colectivos y servicios urbanos básicos

Las dotaciones para los servicios urbanos de educación, salud, bienestar, cultura y recreación, son un componente básico para mejorar la calidad de vida y la funcionalidad de la ciudad. Independientemente del cubrimiento actual la ciudad, cuyo déficit se debe mitigar, el crecimiento de la población, la diversificación de sus demandas, los cambios en la cultura y el desarrollo general del municipio, requieren siempre nuevos equipamientos que la administración pública debe construir o impulsar a que lo hagan los privados, cuando algún servicio puede ser prestado por estos.

En ciudades mayores los equipamientos pueden ser objeto de Planes Maestros, a través de los cuales identifican, programan y proyectan el conjunto de equipamientos que debe desarrollar en la vigencia del Plan de Ordenamiento. Estos Planes definen qué tipo de

equipamiento construir y en dónde localizarlos, de manera que el Plan de Ordenamiento pueda afectar el suelo a ese uso específico y pueda priorizar la inversión pública e incentivar la inversión privada para la construcción de nuevos equipamientos en los lugares escogidos.

Con relación a los equipamientos ya existentes, los lineamientos territoriales de política deben establecer las condiciones mínimas de funcionamiento en relación a dotaciones como estacionamientos, espacios públicos aferentes y otros servicios que complementan su actividad (por ejemplo, cafeterías, papelerías, notarías, restaurantes, etc.), con el objeto de mitigar los impactos negativos en el territorio. En estos casos algunos Planes de Ordenamiento existentes han adoptado la figura de planes de regularización y manejo como el instrumento a través del cual se puede exigir estas adecuaciones a los equipamientos.

Servicios públicos

Los lineamientos para la política de servicios públicos deben establecer las prioridades de intervención del sector público para completar, extender o renovar las redes existentes con el fin de lograr que los servicios públicos domiciliarios le lleguen a toda la población con la calidad adecuada. Si bien muchas ciudades han logrado conseguir una cobertura alta de servicios públicos domiciliarios, muchos municipios tienen aún fuertes deficiencias que es necesario subsanar, así como nuevas áreas que cubrir o zonas donde es necesario renovar las redes existentes. El Plan de Ordenamiento debe establecer las prioridades de actuación en las redes en relación a los objetivos del Modelo de Ordenamiento, definiendo los programas y proyectos coherentes y la forma de ejecución de los mismos. En este sentido cobran espacial importancia las redes de servicios públicos para los nuevos desarrollos previstos en los suelos de expansión, buscando que se pueda habilitar el territorio para la localización de las actividades como la vivienda, el comercio, los servicios, los equipamientos o la industria. La definición de las zonas de expansión de servicios públicos debe estar totalmente articulada con la localización y delimitación de los suelos de expansión, que a su vez deberán considerar si la zona escogida la mejor (más barata) para la expansión de las redes de servicios públicos.

El Plan debe también establecer la forma y las condiciones como se puede interconectar las redes locales con las de otros municipios con el fin de hacer más racional y económica a prestación de los servicios.

La Estrategia Espacial

Además de los lineamientos territoriales para políticas sectoriales estratégicas, en el Componente Urbano del Plan de Ordenamiento hay que construir una estrategia espacial a través de la cual se puedan relacionar de manera más precisa el Modelo de Ordenamiento, los programas (en temas como vivienda, renovación urbana, espacio público, equipamientos, patrimonio, entre otros) y los proyectos urbanos, así como y las normas para el desarrollo de proyectos privados. Esta estrategia debe responder a la dinámica actual de la ciudad y a las condiciones reales de su desarrollo urbano y sus relaciones con el contexto regional, nacional e internacional.

La estrategia espacial debe identificar el conjunto de actuaciones urbanísticas necesarias para que la ciudad pueda pasar de la situación actual que analizó el diagnóstico a la situación propuesta por el Modelo de Ordenamiento Territorial. Esto implica la identificación del

conjunto de programas y proyectos públicos que es necesario desarrollar en el período de vigencia del Plan de Ordenamiento, así como el tipo carácter y contenido de las normas urbanas que han de regular las inversiones privadas en el municipio, para que estas contribuyan decididamente a la concreción del modelo de ordenamiento, dando énfasis especial a los proyectos necesarios para asegurar la habilitación de nuevo suelo para responder a las demandas urbanas.

La Estructura Ambiental (o Biofísica)

La propuesta para la Estructura Ambiental 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 los Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas Hidrográficas (POMCA y POMIUAC) y otros planes ambientales regionales o nacionales.

La propuesta para la Estructura Ambiental 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 y el suelo rural a través de los elementos físicos y funcionales del territorio con valor ambiental, así como definir el tipo de intervención y normas que permita en lo posible el disfrute colectivo de manera sostenible de la oferta ambiental por parte de la población.

La Estructura Ecológica Municipal 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 y ambiental deben priorizar las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal 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 como complemento programas de recuperación ambiental y arborización, de acuerdo con el modelo de ocupación adoptado.

Dentro de la Estructura Ecológica Principal se debe 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. El Plan debe definir las acciones necesarias para la reducción de los riesgos existentes, así como formular y adoptar normas relacionados 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.

La propuesta para la Estructura Ambiental debe considerar los elementos definidos en el Capítulo Medio Ambiente y Servicios Ambientales.

La Estructura Funcional y de Servicios

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.

Considerando 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 que 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, 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 pasar de la situación actual analizada en el diagnóstico a la situación propuesta en el 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 los ciudadanos hacia el empleo o los servicios urbanos, así como el abastecimiento de alimentos y demás mercancías a la ciudad y los insumos para las industrias, entre otros. En este tema es determinante para el municipio la planeación del sistema vial y del transporte público, tanto al interior de la ciudad, como en sus conexiones con los municipios aledaños, en función del sistema de ciudades o asentamientos propuesto. La propuesta para el Sistema de Movilidad debe considerar los planteamientos formulados en el Capítulo Integración de una Red Jerarquizada de Transporte.

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 el fomento a la circulación por medios no-contaminantes (bicicletas, peatones) que permitan disminuir la producción de gases efecto invernadero y, en general, 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 dotación 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.

El Sistema de parques y espacios públicos peatonales

Incluye el conjunto de proyectos y programas 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 urbanos de diferentes escalas debe considerarse como parte importante de la estructura ambiental del municipio y, por lo tanto, puede incorporar algunos elementos de la Estructura Ecológica Principal, cuyas características permitan el desarrollo de cierto tipo de actividades ciudadanas.

Los programas de recuperación y creación de espacio 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 urbano futuro.

El espacio público tiene un triple papel en la ciudad: (i) Como elemento básico para la circulación y estancia de los ciudadanos (andenes, plazas, alamedas, etc.) tiene un papel funcional insustituible; (ii) Como espacio de encuentro ciudadano (Plazas, parques, alamedas, etc.) juega un papel muy importante, relacionado con el descanso, la recreación y el contacto con otros ciudadanos y; (iii) 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 suplir estas necesidades así como a lograr una cierta meta de metros cuadrados de espacio público por habitante, en especial de parques, que son parte de la mejora en las dotaciones de recreación y/o descanso y que se reflejan en las condiciones generales de vida de la población.

El Sistema de equipamientos colectivos y los servicios urbanos

Incluye los proyectos y programas 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, si es el caso, buscar apoyo financiero para su desarrollo.

Los equipamientos son elementos centrales en la organización de estructura urbana, tanto a escala urbana (en las centralidades) como en los barrios (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. En la escala local, dotaciones como las escuelas, bibliotecas, centros vecinales y centros de salud son muy importantes no solo para prestar esos servicios sociales básicos, sino para dar identidad y reconocimiento al barrio.

La formulación del sistema de equipamientos debe hacerse en coordinación muy estrecha con las entidades responsables de la prestación de cada servicio, para que se responda eficientemente a la forma como éstos se prestan en términos de tamaño, tipo de servicio, localización, etc., una condición muy cambiante en función de las políticas sectoriales sobre estos temas. Así, por ejemplo, la dotación de escuelas y colegios debe hacerse en función del tipo de colegio y la magnitud adecuada de cada establecimiento, que las políticas sectoriales definan.

La Estructura Socioeconómica

La propuesta para la Estructura Socioeconómica define la organización de las actividades en el territorio urbano en concordancia con el Modelo de Ordenamiento buscando, por una parte, mejorar las condiciones de vida de la población y, por otra parte, facilitar e impulsar el desarrollo económico del municipio.

La organización de las actividades urbanas y su forma de operar en el territorio se establece en la definición de las Áreas de Actividad y los tratamientos. Esta definición debe hacerse

considerando los procedimientos establecidos en los Capítulos Expansión Urbana Ordenada y Renovar, Reciclar y Conservar la Ciudad.

En las áreas de Actividad, los temas relevantes son la localización y tratamiento de las áreas de vivienda y de las áreas de concentración de la actividad económica: industria, comercio y servicios, que deben seguir los lineamientos territoriales de las políticas respectivas.

Los Tratamientos establecen las formas diferenciadas de intervenir los aspectos físicos en el suelo urbano y de expansión que orientan la actuación pública y privada. Contienen las determinaciones normativas mediante las cuales se regula la ocupación de suelo y orienta la formulación de programas y proyectos.

Las Áreas de Actividad

El Plan de Ordenamiento define el tipo de normas de uso que se deben aplicar a las diversas situaciones y dinámicas de la ciudad frente al Modelo de Ordenamiento. La experiencia colombiana ha resaltado la existencia de centralidades de diferente tipo, ejes o corredores de actividad jerarquizados, zonas industriales, áreas de grandes equipamientos (aeropuerto, puerto, grandes parques, grandes instalaciones educativas o de salud, etc.) y áreas residenciales con elementos de actividad internos.

La delimitación de Áreas de Actividad suele asociarse a la zonificación urbana tradicional, pero atendiendo las acondiciones actuales de la ciudad, en especial, el objetivo de construir una ciudad mixta, que se ha convertido en un paradigma para la ciudad contemporánea, en la medida en que la estricta separación de actividades propuesta por el urbanismo moderno ha mostrado sus enormes limitaciones para producir una vida urbana adecuada a las necesidades de los habitantes. Esta mixticidad no quiere decir que cualquier uso puede ir en cualquier parte; por el contrario definir zonas de uso mixto implica definir con precisión qué tipo de actividades pueden mezclarse y cuales no pueden localizarse ahí.

La experiencia en la formulación de los Planes de Ordenamiento ha permitido identificar los problemas permanentes que se tienen por la localización de muchas actividades en zonas donde no se permiten ciertas actividades. Es indispensable que la delimitación de áreas de actividad se haga en función de las dinámicas urbanas existentes y que se trate de canalizar la fuerza del mercado, evitando, en lo posible, ir en contra de sus tendencias. En este sentido el Plan de Ordenamiento ha de ser estratégico y buscar que la prohibición de actividades se haga en las áreas donde es absolutamente indispensable, por la incompatibilidad que tengan o los impactos negativos de una actividad sobre otra. Quizás partir de definir donde no se permiten ciertas actividades pueda ser más eficiente.

Como ya se dijo, las categorías que usualmente han sido empleadas en los Planes de Ordenamiento no fueron definidas en la ley, al igual que las subcategorías particulares definidas por cada Plan para acercarse a las condiciones reales de cada ciudad.

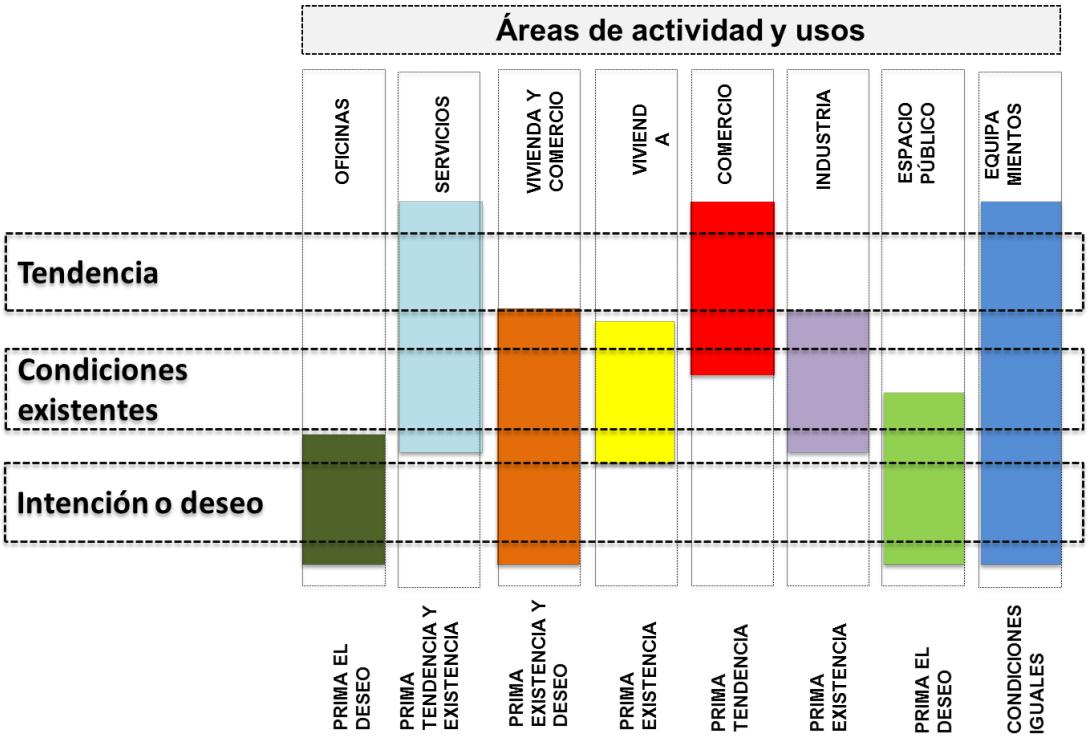


Figura 19. Elementos para la definición de las áreas de actividad.

Fuente: Elaboración propia.

La propuesta para el *Área de Actividad Residencial* debe establecer la localización, magnitud y características de las áreas destinadas como zonas de vivienda en la ciudad ya construida y los suelos de expansión urbano dispuestos para su desarrollo.

El interés es facilitar el acceso a la vivienda digna, reduciendo la segregación socio-espacial, adelantando acciones urbanísticas que integren la oferta de vivienda a la oferta de movilidad, espacio público, equipamientos y servicios públicos domiciliarios, que permitan consolidar la actual estructura urbana y optimizar el uso del suelo del territorio.

Esto implica identificar los programas y proyectos necesarios para consolidar las zonas residenciales actuales (por ejemplo aprovechar las áreas de la ciudad en las cuales es posible la re-densificación mediante el ajuste de normas de edificabilidad y tratamientos urbanísticos) y promover la ocupación racional el suelo de expansión, previendo las infraestructuras necesarias, en especial las requeridas para la movilidad y la prestación de servicios públicos domiciliarios. También es posible incentivar la renovación urbana en áreas de la ciudad que cuentan con el soporte urbano adecuado para su transformación total y direccionar la inversión pública hacia áreas de interés de la administración municipal, facilitando la gestión de proyectos de interés para la ciudad.

El Área de Actividad Residencial suele dividirse en dos tipos de áreas, de acuerdo con el tipo de desarrollo que se presenta en las ciudades colombianas:

- Las áreas donde la actividad principal es la residencial con presencia limitada de otro tipo de actividades que las complementan, en especial el comercio vecinal de servicio directo a las viviendas.
- Las zonas o barrios donde la vivienda es el uso principal, pero donde hay actividades comerciales dispersas dentro de los barrios, generalmente asociados al uso del predio como soporte económico y sustento familiar y que corresponden generalmente a barrios populares.

Estas características deben reflejarse en las normas urbanas que las regulan.

Para el *Área de Actividad Comercial y de Servicios* el Componente Urbano debe definir el tipo de organización que estructura el territorio, a partir de la localización, magnitud y tipo de actividades económicas que se pueden desarrollar en el Centro urbano y las centralidades (si existen), así como en los ejes que las conectan entre sí y con la región inmediata.

Si bien en las ciudades intermedias o menores la existencia de un solo centro de actividades que coincide con el centro tradicional de la ciudad es muy común, en las ciudades mayores es posible que se hayan generado o se quieran generar nuevas centralidades que permitan la concentración de actividades seleccionadas, para descongestionar el centro urbano y mejorar el funcionamiento general de la ciudad, las dinámicas urbanas de construcción y localización de las nuevas actividades económicas en las ciudades más grandes ha generado, además del Centro tradicional, importantes zonas o corredores de concentración de empleo donde hay multiplicidad de usos, incluidos la pequeña industria y la vivienda, tales como las actividades empresariales, de abastecimiento, asociadas a equipamientos, de servicios al automóvil, de servicios industriales, entre otras.

Estos núcleos deben estar localizados en el Plan de Ordenamiento y en cada uno de estos se debe definir las normas que permiten la localización de nuevas construcciones, así como los proyectos públicos (viales, espacio público, etc.) que se requieren para mejorar su funcionalidad y calidad. La localización y características de las centralidades y ejes de actividad parte del análisis de la distribución actual, sus problemas y potencialidades, y busca dar soporte a las áreas necesarias para la expansión del empleo y servicios básicos, garantizando su desarrollo futuro adecuado, es decir con la infraestructura y las dotaciones necesarias para su buen funcionamiento.

El *Área de Actividad Industrial* está compuesta por las áreas donde se localizan las actividades económicas de producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, transformación, tratamiento y manipulación de materias primas para producir bienes o productos materiales.

Estas zonas suelen tener una localización ya establecida en la estructura de la ciudad, donde están asentadas las industrias "tradicionales". Esta zona industrial puede ser objeto de cambios diversos por la salida o llegada de nuevas actividades que es necesario considerar. Las actividades que allí se permiten deben tener en cuenta la actividad principal allí asentada.

Un tratamiento especial merece la localización de los usos de alto impacto tales como: las actividades industriales de alto impacto, los servicios al automóvil y las bodegas de reciclaje,

entre otros, que pueden causar impactos muy importantes en la ciudad, por lo cual debe tenerse un cuidado especial para su localización, condicionándola al cumplimiento de un plan de mitigación de impactos.

Los tratamientos

Para establecer y delimitar los Tratamientos que orientan la actuación pública y privada, se parte del análisis de diferentes situaciones urbanas existentes en la ciudad (estado actual) y las dinámicas de transformación de las construcciones (mayor edificabilidad, cambio de uso, etc.) así como del análisis de los sistemas públicos de soporte de las actividades: sistema vial y de transporte, servicios públicos, equipamientos, espacio público, etc.

Un insumo principal para los análisis de las diferentes situaciones urbanas es la identificación de las transformaciones de los últimos años que evidencian cuanto y con qué características se ha venido construyendo: tipología de las edificaciones, tamaños de los predios y sus índices de ocupación y densidad de población resultante, entre otros, que permiten definir el tipo de inmueble que se demanda en la ciudad y sus características particulares. De modo que cada zona debe ser objeto de formas de intervención específicas de acuerdo con el Modelo de Ordenamiento, considerando la capacidad de su infraestructura pública. En este marco es posible demarcar en un plano las áreas en las cuales se desea intensificar las diferentes actividades, aquellas en las cuales se desean consolidarlas, reconvertirlas o inclusive aquellas en las que se desea disminuir la presión de las actividades urbanas.

Este análisis permite delimitar las zonas a las que se asignan los tratamientos definidos en la ley: conservación, consolidación, renovación urbana, mejoramiento integral y desarrollo.

Áreas por conservar	Centro histórico Zonas con presencia de BIC o condiciones urbanísticas y/o arquitectónicas excepcionales	San Antonio San Bosco	**Conservación**
Transformaciones urbanas	Zonas que deben mantenerse en su estado actual	Granada San Fernando	**Consolidación 1**
	Zonas con transformaciones que han aumentado sus densidades	3 de Julio Aranjuez	**Consolidación 2**
	Zonas en las cuales es necesario mejorar o corregir deficiencias urbanísticas	La Isla Cuarto de Legua	Programa de Mejoramiento Integral
	Zonas que han modificado irreversiblemente su tejido original	Centenario San Fernando Viejo	**Consolidación 3**
	Zonas que por condiciones de deterioro deben transformar su tejido e infraestructuras	San Nicolás Sucre Calvario	**Renovación Urbana redesarrollo 1**
	Zonas que presentan potenciales para la densificación	Corredor Calle 25	**Renovación Reactivación 2**
	Zonas de usos mixtos que han cambiado su patrón de uso (cambio de patrón)	Versalles San Vicente	**Renovación cambio de patrón 3**
Áreas por desarrollar	Zonas para incorporar al desarrollo urbano	Suelo de expansión	**Desarrollo**

Figura 20. Definición de tratamientos urbanísticos; ejemplo del POT de Cali 2014.

Fuente: Alcaldía de Cali, Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2014). Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial. Cali

El Tratamiento de Conservación regula la intervención en territorios donde se busca mantener las condiciones existentes con el fin de preservar sus valores culturales: urbanísticos y arquitectónicos. Este tratamiento debe aplicarse a todas las zonas que han sido declaradas como bienes o zonas de interés cultural por parte de las autoridades nacionales (Ministerio de Cultura, Consejo de Monumentos Nacionales), por lo cual deben ser reguladas con las categorías para su clasificación e intervención que han sido adoptadas por el nivel nacional. Si se trata de Centros Históricos o inmuebles declarados por el nivel nacional, la reglamentación debe ser aprobada por estas autoridades que, muchas veces, la promueven y financian.

Otras zonas de la ciudad que el Plan de Ordenamiento considere que también debe ser conservadas, pueden ser delimitadas con este tratamiento en una subcategoría diferente, dependiendo de los valores que se hayan detectado y se quieran conservar, en función de lo cual se establecerán las normas específicas que regulan las intervenciones. Así, por ejemplo, se puede crear una subcategoría, conservación "urbanística", para zonas que tienen un espacio urbano de calidad y que debe ser mantenido, pero donde es posible hacer algunas transformaciones a los inmuebles.

El tratamiento de consolidación es el aplicable a la mayor parte del suelo urbano, debido al mayor o menor grado de consolidación que presentan las diferentes áreas de la ciudad. Sus normas regulan el uso, edificabilidad y volumetría de las nuevas construcciones que se hagan en lotes vacíos o a través de la sustitución de inmuebles que podrán ser demolidos. De acuerdo con la magnitud y la complejidad de la ciudad, el tratamiento de consolidación puede establecer diferentes subcategorías para dar respuesta a las diferencias en los desarrollos de cada zona de la ciudad. Estas diferencias corresponden tanto a las actividades que en cada zona se desarrollan (por ejemplo, los centros urbanos o centralidades, las zonas residenciales, las zonas de comercio al por mayor, o de servicios al automóvil, etc.) como al tipo de desarrollo que se está dando en esa zona marcado por las dinámicas de transformación existentes (reemplazo de viviendas por edificios o estancamiento, por ejemplo) y, desde luego, al tipo de desarrollo que se quiera impulsar de acuerdo con el Modelo de Ordenamiento adoptado.

Es así como existen barrios en los cuales los tejidos originales del mismo mantienen su patrón de desarrollo (es decir no presentan variaciones ni en construcciones en altura ni en usos) sin embargo existen otros en los cuales las presiones inmobiliarias han transformado completamente tanto las edificaciones como los usos originales. En cada uno de estos casos el Plan de Ordenamiento debe decidir si impulsa el tipo de transformación o busca disminuir su intensidad o busca mantener las condiciones existentes.

El tratamiento de renovación urbana hace referencia a la intervención en territorios donde se busca un cambio radical del patrón de ocupación o una mayor densificación, dependiendo de las intenciones del modelo de ciudad con el fin de detener el proceso de deterioro físico y

ambiental del suelo y/o lograr un aprovechamiento intensivo de la infraestructura existente. El tratamiento de renovación urbana ha tomado gran importancia para el desarrollo urbano regido por el modelo de ciudad densa y compacta. Muchos planes han marcado áreas de renovación con el fin de fomentar procesos de transformación que permitan hacer más eficiente el uso de las infraestructuras existentes mediante la implantación de nuevas actividades o de mayores intensidades de la actividad existente, por ejemplo, el cambio de barrios de vivienda unifamiliar por multifamiliares o por zonas mixtas o de comercio y servicios.

Se debe ser cuidadoso en la asignación del tratamiento de renovación, pues muchas veces se han congelado áreas durante mucho tiempo a la espera de un gran proceso de renovación que no llega. Esta situación hace que las zonas se deterioren más, con lo cual es más difícil impulsar su desarrollo.

El tratamiento de desarrollo regula la urbanización de los predios urbanizables no urbanizados en suelo urbano o de expansión urbana en concordancia con las normas previstas para cada zona en cuanto al uso. Se aplica a todos los predios que estén dentro del suelo de expansión y las pequeñas porciones de suelo urbano que no han hecho procesos de urbanización, es decir que no han cumplido con las obligaciones urbanísticas: las vías, redes de servicios públicos, espacios públicos, cesiones y dotaciones establecidas en las normas urbanísticas correspondientes. El tratamiento de desarrollo cobija todas las nuevas urbanizaciones que se desarrollen en el período de vigencia del Plan. Sus normas establecen los parámetros dentro de los cuales se deben desarrollar: en primer lugar, las características (cantidad y calidad) de las infraestructuras, cesiones y dotaciones; en segundo lugar, las normas para las construcciones en términos de los usos posibles, la cantidad de construcción permitida y las normas volumétricas (alturas, ocupación, aislamientos, retrocesos, etc.).

La incorporación de estos predios al desarrollo urbano debe hacerse mediante un plan parcial, que define todos los elementos públicos necesarios para garantizar el desarrollo de las actividades previstas y las normas urbanísticas para las construcciones privadas. El Plan Parcial define también el reparto de cargas y beneficios en la urbanización, es decir, que establece quien debe pagar las diferentes infraestructuras, cesiones y dotaciones que se van a hacer. Para el desarrollo del plan parcial pueden establecerse y delimitarse Unidades de Actuación Urbanística, que deben ser urbanizadas o construidas como una unidad de planeamiento para garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar el reparto equitativo de cargas y beneficios.

El tratamiento de Mejoramiento Integral se aplica a aquellos barrios que requieren un programa de actuación pública, que pretende mejorar las condiciones urbanas de algunos sectores del municipio. Son sectores de la ciudad con necesidades urbanas precarias o insatisfechas, las cuales demandan actuaciones públicas que puedan solventar dichas necesidades. En estas zonas es necesario desarrollar un mejoramiento integral para subsanar los déficits lo cual implica programar la inversión pública necesaria para llevar al barrio a condiciones adecuadas de desarrollo.

De manera que es un tratamiento especial en el cual, además de las condiciones normativas adecuadas para esos tipos de desarrollo, se requiere que la zona sea objeto de un *Programa*

de Mejoramiento Integral de Barrios que, a partir de identificar las necesidades particulares de cada una de las zonas objeto de él, define el tipo de actuación que la administración debe desarrollar durante el período. Se trata, en general, de barrios populares de origen informal que tienen carencias de infraestructuras, espacios públicos y dotaciones que la administración deberá construir en el período de vigencia del Plan de Ordenamiento. El Plan de mejoramiento integral se propone identificar y programar la inversión pública necesaria para suplir las necesidades del barrio, con el fin de completar y/o corregir las deficiencias urbanísticas a través de procesos que apuntan a construir y cualificar el espacio público, las dotaciones y la infraestructura de servicios públicos. Los planes pueden incluir el mejoramiento de las viviendas precarias, a través de mecanismos complementarios, por ejemplo, programas de subsidios o de asistencia técnica.

Otros Programas Públicos

Además de los programas definidos en la Estructura Funcional y de Servicios y del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios descrito en el aparte anterior, el Plan de Ordenamiento debe definir y programar un conjunto de acciones en temas que requieren el impulso (en diferentes intensidades) de la administración pública para su desarrollo. Entre éstos se encuentran el Programa de Vivienda Social y los programas de Mejoramiento.

Los programas de vivienda Social

El desarrollo de programas y proyectos de vivienda social en el municipio es indispensable para responder a las demandas de la población de menores ingresos. Para este efecto es necesario que dentro del plan de ordenamiento se especifiquen con claridad los suelos que pueden albergar los proyectos de vivienda nuevos, en especial aquellos VIS o VIP, destinados a los ingresos más bajos de la población. Estos programas pueden ser públicos, público–privados o privados de interés para el municipio.

Los programas de vivienda social han experimentado cambios muy significativos en las últimas décadas, tanto por su magnitud (ahora son mucho más grandes) como por sus características (donde priman los multifamiliares, frente a la producción de viviendas unifamiliares o lotes con servicios o con unidad básica que primaron en las décadas anteriores). El tamaño de los proyectos responde al objetivo del gobierno nacional de disminuir el enorme déficit acumulado de vivienda que se registró en la década pasada en el país. En la medida en que estos proyectos han crecido, también crecen las exigencias hacia éstos; deben ser concebidos como partes completas de ciudad, con los espacios públicos, los parques y los equipamientos básicos (educación, salud, bienestar, etc.) necesarios para la vida urbana contemporánea.

Deben estar localizados en zonas que permitan el fácil acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios que ofrece la ciudad ya construida. Deben también ser proyectos donde se mezclan los estratos sociales que fomentan el contacto y el intercambio entre pobladores, con presencia de actividades complementarias a la vivienda, como el comercio y los servicios. Por lo tanto, no se trata simplemente de construir soluciones de vivienda (que son muy necesarias) sino proyectos urbanos con todas las implicaciones que eso significa.

La Renovación Urbana

A la implementación de programas de renovación urbana que son objeto de atención por parte de las autoridades locales en la medida en que el Plan de Ordenamiento les dé una función importante en cumplimiento del Modelo de Ordenamiento adoptado. Los proyectos de renovación urbana pueden desarrollarse en áreas estratégicas de la ciudad que presentan deterioros físicos y sociales y/o que pueden tener una intensidad de uso mucho mayor que la que tienen.

Los programas de renovación urbana son complejos y, en general, tienen altos costos que se deben tener en cuenta desde su formulación. Porque muchísimos de los proyectos adoptados por los planes como parte de los programas de densificación de la ciudad existente, no han podido ser ejecutados, por diferentes razones; porque han encontrado dificultades en la adquisición del suelo necesario para su desarrollo, pues el suelo necesario está muy dividido y su adquisición es compleja; porque no son tan rentables como el sector privado quisiera; porque la idea de que se utilicen redes e infraestructuras existentes no es tan fácil, pues muchas veces hay que mejorarlas o cambiarlas para que soporten el nuevo desarrollo. Lo mismo pasa con los parques y los equipamientos, que deben ser ampliados para soportar la nueva población que llega con el proyecto de renovación urbana. Con otro problema adicional, pues en la medida en que se delimita un área de renovación, esta queda congelada para desarrollos individuales, hasta que el proyecto de renovación se ponga en marcha, lo cual puede generar procesos de mayor deterioro en las zonas delimitadas como de renovación, situación que se ha repetido en muchas ciudades del país. Pero además habría que decir que la densidad de muchas ciudades en Colombia es muy alta y, por lo tanto, se hace más difícil y costoso realizar este tipo de proyectos, en la medida en que debe desplazarse o relocalizarse una enorme cantidad de población.

El Patrimonio cultural

El programa de patrimonio tiene por objetivo poner en marcha la integración efectiva del patrimonio construido en las dinámicas urbanas y en la estructura socioeconómica y funcional de la ciudad, aprovechando su potencial para el desarrollo de la ciudad.

Para este propósito es necesario actualizar el inventario patrimonial para determinar el estado actual de uso y deterioro; definir y programar acciones de mejoramiento del entorno de los Bienes de Interés Cultural (BIC) y revisar y complementar los mecanismos de compensación de los BIC para fomentar su preservación.

El programa debe incluir el diseño y realización de actuaciones urbanísticas sobre los BIC que estimulen la inversión privada, valoricen los entornos y revitalicen los inmuebles y sectores aledaños, al tiempo que se creen las condiciones de funcionamiento vial, de servicios públicos, de equipamientos y de calidad espacial del entorno de los sectores de interés cultural, para que en los se puedan desarrollar adecuadamente las actividades urbanas contemporáneas.

El programa debe permitir intervenciones en los inmuebles protegidos, con el propósito de que puedan mejorar sus condiciones de habitabilidad, sin perder sus valores patrimoniales principales.

Para este efecto es indispensable tener una estructura institucional eficiente que sea capaz de ejecutar los programas y dialogar con las instituciones públicas responsables de las infraestructuras urbanas y las dotaciones, así como con el sector privado, para que los bienes públicos de las zonas, así como las intervenciones privadas se desarrollen en acuerdo con las características de las zonas y apoyen sus valores culturales.

Gobernanza e Instituciones

En el Componente Urbano, la Gobernanza e Instituciones se concreta en el modelo de gestión adoptado en el Plan de Ordenamiento, que incluye la aplicación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano, así como las normas urbanísticas (que se tratan en el siguiente apartado: la Estructura Normativa). Es claro que esta Gobernanza requiere que las administraciones públicas dispongan de los recursos humanos, técnicos y jurídicos adecuados para su desarrollo y aplicación; este aspecto se trató en el aparte sobre alistamiento, pues no puede formar parte del contenido del Plan de Ordenamiento en sí mismo. Del mismo modo los aspectos referentes a la gobernanza metropolitana o subregional se tratan en el capítulo sobre "Vínculos Metropolitanos y Urbano-rurales.

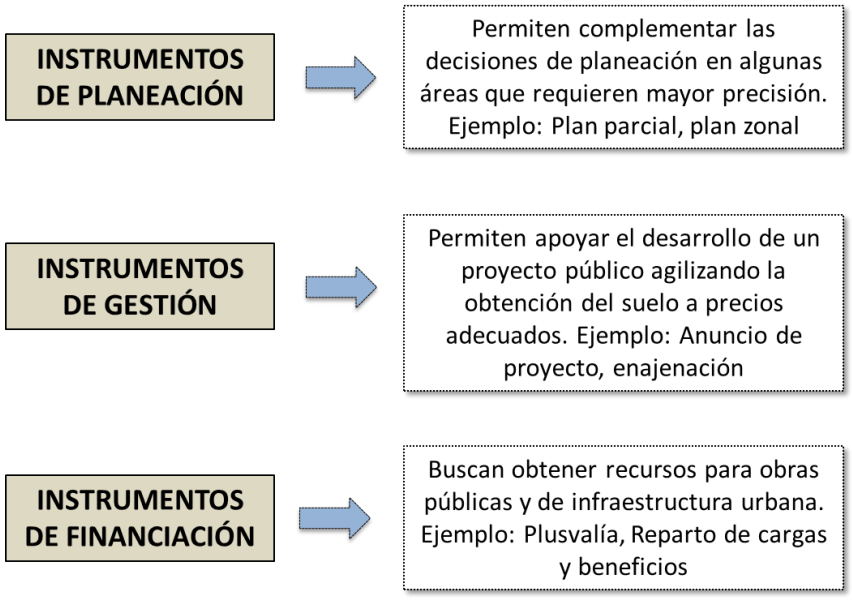


Figura 21. Propósito de los diferentes tipos de instrumentos en la Ley 388 de 1997.

Elaboración propia.

Por lo tanto, en este punto se refiere fundamentalmente a la aplicación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano, que deben quedar incluidos en el Plan de Ordenamiento.

La aplicación de los instrumentos del Plan de Ordenamiento facilita la puesta en práctica del Plan de Ordenamiento, a través de la planeación, gestión y financiación de los programas y proyectos públicos del Programa de Ejecución del Plan en los lugares y tiempos previstos (corto, mediano y largo plazo). En el Plan se debe definir cómo y cuándo se debe utilizar cada uno de los instrumentos.

Si bien no es fácil ni totalmente exacto hacer una división de estos instrumentos, pues muchos de estos pueden pertenecer a dos sub-grupos, para su presentación se hace una agrupación en instrumentos de planeación, de gestión y de financiación del desarrollo urbano. La puesta en práctica del Modelo de Ordenamiento implica la utilización de instrumentos que debe adoptar el Plan de Ordenamiento.

Los Instrumentos de Planeación

Los instrumentos de planeación permiten complementar las decisiones del Plan de Ordenamiento en áreas seleccionadas de la ciudad que requieren una planeación más precisa.

El principal instrumento de planeación adoptado por la ley 388 de 1997 son los *Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT)* que son el elemento principal de sistema de planeación establecido, pues de su existencia y conformación depende la aplicación de prácticamente todos los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo.

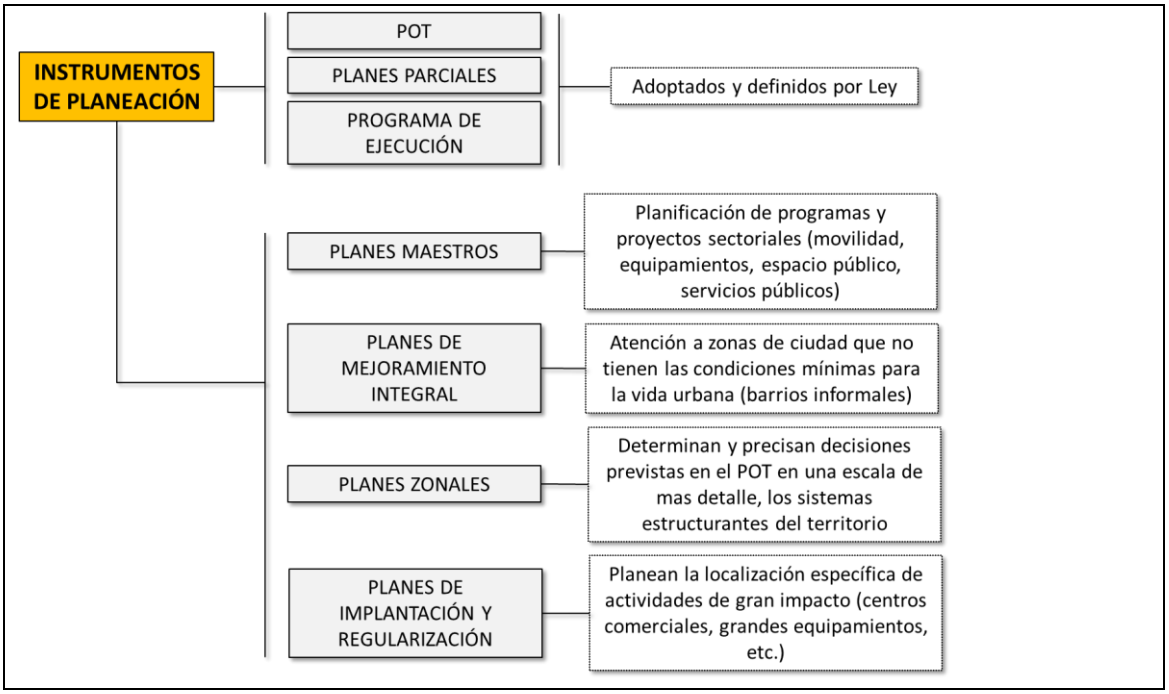


Figura 22. Los instrumentos de Planeación adoptados por la Ley 388 de 1997 y aquellos que se han agregado en la formulación de los Planes de Ordenamiento de la primera generación.

Fuente: Elaboración propia.

El *Plan Parcial* es otro instrumento de uso obligatorio por parte de las autoridades locales en los procesos de incorporación al suelo urbano de los suelos de expansión determinados en el Plan. El Plan Parcial establece las condiciones (obligaciones) para el proceso de urbanización que deben surtir las áreas que aún no han sido incorporadas al desarrollo urbano. A través de estos planes se urbaniza un predio que antes fue rural, es decir, que se definen el trazado de las vías y de las redes de los servicios públicos domiciliarios, así como las cesiones para parques y equipamientos que, en conjunto se entregarán a la administración local como suelo público. Se delimitan las manzanas en las cuales podrá desarrollarse la construcción de nuevos inmuebles y se establecen según los mandatos del Plan adoptado, todas las normas para el desarrollo de la urbanización en cuestión. Por lo tanto, el Plan de Ordenamiento debe establecer las normas de uso, edificabilidad y volumétricas que se debe aplicar en la tramitación de los planes parciales, estableciendo, si fuera el caso, distinciones entre tipos de planes parciales (residenciales y de actividad económica, por ejemplo, o para vivienda social, o en una zona particular de expansión urbana).

Dentro del Plan Parcial pueden definirse Unidades de Actuación Urbanística, que son áreas delimitadas que deben tener una planeación y ejecución única. Otras áreas de la ciudad que requieren un planeamiento posterior a la adopción del Plan de Ordenamiento, podrían ser objeto de planes zonales que, si bien no es una figura adoptada por la ley, ha sido utilizada comúnmente por muchos municipios en sus Planes de Ordenamiento

El Programa de Ejecución, ya descrito, es otro instrumento de planeación cuya inclusión es obligatoria en el Plan de Ordenamiento. En su contenido se incluyen el conjunto de programas y proyectos que se identificó para su ejecución durante la vigencia del Plan, en los escenarios de corto (4 años), mediano (8 años) y largo (12 años) plazos.

Los macroproyectos de la Ley 388/97 son "el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y de orientar el crecimiento general de la ciudad" (Artículo 114). Se trata de un instrumento con un enorme potencial que se ha utilizado sólo esporádicamente en el país y que combina elementos de planificación y gestión del desarrollo. Tiene además la virtud de proponer una forma de actuación concertada en el desarrollo urbano entre el Gobierno nacional y los municipios, lo cual permitiría ir conformando una nueva manera de relacionarse entre ellos, que no se ha podido reconstruir totalmente desde la puesta en marcha del proceso de descentralización.

Los Planes o Programas de Mejoramiento Integral de Barrios, ya descritos, son instrumentos de planeación de obras públicas necesarias para atender las zonas de la ciudad que no tienen las condiciones mínimas requeridas para la vida urbana.

Otros instrumentos que no fueron adoptados por la ley 388 de 1997 ni por sus decretos reglamentarios, pero que han sido adoptados por diferentes Planes de Ordenamiento de la primera generación como respuesta a necesidades de planeación que han encontrado quienes formulan y/o ejecutan los planes. Entre otros se debe citar:

- *Los Planes Maestros,* que son instrumentos para la planificación de los programas y proyectos sectoriales: infraestructura, dotaciones y áreas libres. Estos planes

buscan que las actuaciones públicas en temas como la movilidad, los servicios públicos, el equipamiento (educación, salud, cultura, bienestar, etc.), los espacios públicos y los parques, entre otros, se programen con una visión territorial, acorde con el modelo territorial adoptado en los Planes de Ordenamiento.

- *Los Planes Zonales* son instrumentos de planeación que determinan y precisan las decisiones de desarrollo físico territorial previstas por el Plan de Ordenamiento Territorial en una área determinada, para efectos de considerar en escala más precisa los sistemas que estructuran el territorio municipal (ambiente, vías, espacio público, servicios públicos y equipamientos colectivos), los aprovechamientos y usos del suelo y, finalmente, la aplicación congruente, racional y justa de los instrumentos de gestión del suelo, especialmente aquellos que procuran la distribución equitativa de cargas y beneficios del Ordenamiento Territorial, los cuales serán adoptados mediante Acuerdo Municipal.

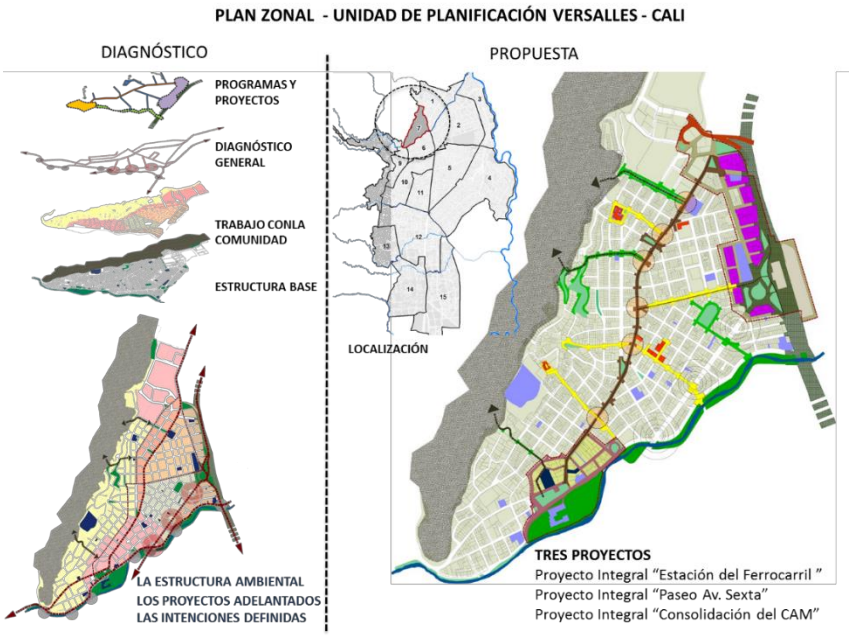


Figura 23. Ejemplo de un plan zonal en una Unidad de Planificación Urbana (UPU) de Cali.

Fuente: Alcaldía de Cali, Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2016). Trabajo sobre las Unidades de Planificación Urbanística.

- *Los Planes de Implantación y Regularización* (en diferentes versiones y denominaciones) sirven para planear la localización específica y el funcionamiento de algunas actividades de gran impacto en la ciudad, por ejemplo, las grandes superficies comerciales o los grandes equipamientos (Terminales de transporte, aeropuertos, etc.). En estos instrumentos se establecen las condiciones urbanísticas y requerimientos de la administración para el funcionamiento de este tipo especial de establecimientos que no pueden ser tratados a través de normas. Si la actividad ya está funcionando, se establecerán los requerimientos para lo siga haciendo en

forma adecuada y se identificarán las obras de mitigación de impactos que se debe realizar.

Los instrumentos de gestión

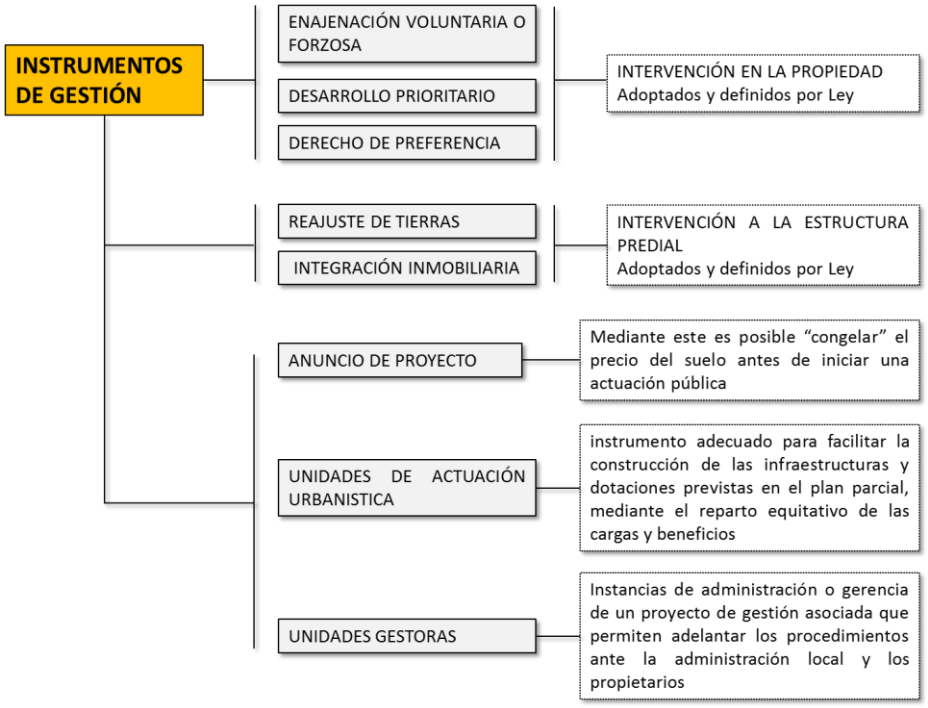


Figura 24. Los instrumentos de Gestión adoptados por la Ley 388 de 1997

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos de gestión permiten apoyar el desarrollo de un proyecto público (o eventualmente un proyecto público – privado o privado de interés para la ciudad) a través de hacer más ágil (y a precios adecuados) la obtención del suelo para su desarrollo. Para este efecto se utilizan diferentes instrumentos entre éstos los cuales hay que destacar:

- *La enajenación forzosa* (expropiación) de predios necesarios para el desarrollo de proyectos o programas públicos específicamente definidos en la ley, para los cuales se determinaron procedimientos y tiempos precisos, y se especificó que el precio de base es el valor comercial del inmueble. A este procedimiento de expropiación por vía judicial (pues es un juez quien define en últimas el precio a pagar), se agregó la expropiación por vía administrativa, que simplifica los trámites y permite que la administración pública pueda obtener el predio inmediatamente, antes de que termine el procedimiento ente el juez.
- *El desarrollo prioritario*, retomado de la Ley de Reforma Urbana y modificado en su procedimiento, pues se eliminó la extinción de dominio adoptada por dicha ley, sustituyéndola por la "subasta pública". Es un instrumento muy adecuado para obligar "la salida al mercado" de predios estratégicos, que ha sido muy poco

utilizado por las administraciones locales, quizá debido a algunas dificultades relacionadas con el trámite mismo.

- *El derecho de preferencia*, que obliga a un propietario de un predio en una zona establecida a ofrecer su venta en primera instancia a la por la administración pública de la ciudad, la cual podrá adquirirlo o, en su defecto, permitir la venta a un tercero, pero en las mismas condiciones de precio que le fueron ofrecidas. Este instrumento, utilizado principalmente en Francia, permite que la administración pública pueda controlar las transacciones (compra/venta) en una zona de la ciudad donde tiene previsto desarrollar algún proyecto en el futuro. También permite obtener valiosa información sobre el comportamiento del mercado en zonas especialmente sensibles. Al igual que el anterior, este es un instrumento que ha sido utilizado muy poco.
- *El reajuste de tierras y el reintegro inmobiliario* adoptados por la Ley de Reforma Urbana son instrumentos de intervención en la estructura predial. Estos instrumentos permiten que los propietarios de predios donde se va a desarrollar una urbanización o un proyecto urbanístico específico, puedan "asociarse" de tal forma que se forme un solo gran predio que facilita el desarrollo adecuado de la ciudad. Cada uno de los propietarios entrega su lote en bruto y recibe el equivalente en suelo ya urbanizado o construido, de acuerdo con la valoración que se haya hecho de cada predio y de cada una de las actuaciones necesarias para el desarrollo (construcción de infraestructuras, espacios libres, dotaciones, etc.). Estos dos instrumentos existen desde la ley 9 de 1989 y no han sido utilizados en el desarrollo urbano colombiano.
- *El anuncio de proyecto*, mediante el cual se puede "congelar" el precio del suelo antes de que se inicie una actuación pública determinada, de manera que se pueda descontar del precio del suelo el mayor valor generado por las obras y por el desarrollo futuro del proyecto motivo del anuncio. Este instrumento se ha comenzado a utilizar recientemente, sin que aún se cuente con resultados completos para evaluar.
- *Las Unidades de Actuación Urbanística* (ya citadas en los instrumentos de planeación) son instrumentos de gestión que se utilizan generalmente dentro del desarrollo de un Plan Parcial. Comprende el área conformada por uno o varios inmuebles que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de hacer un planeamiento acorde a lo planteado por el Modelo de Ordenamiento. La Unidad de Actuación Urbanística es un instrumento adecuado para facilitar la construcción de las infraestructuras y dotaciones previstas en el plan parcial, mediante el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los propietarios y entre estos y la administración local.

Los instrumentos de financiación

Los instrumentos de financiación adoptados por la Ley 388 de 1997, adicionales a los vigentes en otras leyes (Valorización y Bonos y Pagarés de Reforma Urbana), buscan obtener

recursos para las obras públicas de infraestructura y dotaciones urbanas, así como obtener el suelo necesario para su construcción en forma oportuna y precios inferiores a los existentes en el mercado inmobiliario. Entre éstos hay que destacar:

- *La Participación en la Plusvalía* generada en el desarrollo urbano, como evolución de la Contribución al Desarrollo de la Ley 9 de 1989 busca que el aumento de los precios de los terrenos causado por decisiones administrativas sea compartido entre el propietario y la ciudad. De manera que si el terreno aumenta su valor por: i) convertir suelo rural en suelo urbano o de expansión urbana, ii) otorgar mayor edificabilidad de la asignada por normas anteriores, o iii) autorizar usos más rentables, estos incrementos deberán ser compartidos con la ciudad entre un 30% y un 50% según lo determine el Concejo Municipal. Este instrumento ha tenido una gran acogida en muchos municipios del país, especialmente las grandes ciudades, que, sin embargo, han tenido dificultades en su aplicación, pues implica procedimientos complejos con profesionales especializados.
- *La Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo* fue concebida como un instrumento para apoyar la conservación del patrimonio cultural inmueble y los suelos protegidos de valor ambiental. Este instrumento parte del principio de otorgar a todos los predios derechos de construcción que si no pueden "concretarse" en el predio podrían transferirse a otro predio que tenga capacidad normativa para recibirlos. De esta manera, el predio que no puede desarrollarse (predio generador) puede transferir a otro predio (predio receptor) los derechos de construcción o desarrollo, dentro del marco de las normas de cada zona. Así, por ejemplo, las zonas generadoras de transferencias de derechos de construcción y desarrollo pueden corresponder a las áreas de conservación ambiental, parques urbanos o espacios destinados a equipamiento público de escala metropolitana, urbana o zonal, así como también a los predios declarados de conservación arquitectónica. Las zonas receptoras, especificadas en el plan, serán aquellas que puedan implementar construcción adicional a través de la adquisición de estos derechos de construcción o desarrollo. Los derechos mencionados constituyen un instrumento que tiene enormes posibilidades en el futuro, pues se trata de una especie de "moneda" con la que la ciudad puede financiar el ordenamiento territorial. Este mecanismo ha tenido muchas dificultades para su funcionamiento en el país, de modo que prácticamente no ha sido utilizado.
- *Los Aportes Urbanísticos* (no adoptados por la ley 388 de 1997) se generaron ante las dificultades de aplicación de la participación en la plusvalía y ante la necesidad de contar con nuevos recursos para financiar el desarrollo urbano. El cálculo de las aportaciones urbanísticas privadas en las zonas de consolidación para la provisión de infraestructuras, equipamientos o programas de vivienda social, se hace a partir de establecer un mínimo de construcción por predio, que se podrá incrementar en la medida en que se hagan aportaciones urbanísticas proporcionales al aumento de construcción. El mínimo construible sin aportación se definirá considerando el desarrollo del sector y las condiciones de las infraestructuras dotaciones públicas, las expectativas que tiene para el desarrollo futuro y la dinámica del mercado en esa zona. Esto permite una definición más precisa y transparente de estos aportes urbanísticos, en función de los impactos que la urbanización o construcción puede

producir en la ciudad y que definen las exigencias de adecuación, ampliación o modificación de las infraestructuras y dotaciones públicas. Se trata entonces de generalizar la aplicación de este principio a todos aquellos desarrollos que exigen nuevas infraestructuras o dotaciones a la ciudad; y a su vez, de simplificar y hacer ampliamente conocidos aquellos que hacen los aportes y quién y en qué circunstancias debe pagarlos. Se trata de generalizar la aplicación de este principio a todos aquellos desarrollos que exigen nuevas infraestructuras o dotaciones a la ciudad; y a su vez, de simplificar y hacer ampliamente conocidos aquellos que hacen los aportes y quién y en qué circunstancias debe pagarlos. Pueden ser tanto de las nuevas urbanizaciones desarrolladas mediante planes parciales (como ya es una costumbre en muchos Planes en Colombia), como de las demás urbanizaciones y construcciones que se desarrollen en la ciudad. Para esto es indispensable que el Plan determine la forma como se hace el cálculo de estas aportaciones urbanísticas.

La Normativa: regulación de las inversiones privadas

La puesta en práctica del modelo de ordenamiento del POT depende tanto de la inversión pública como de la actuación privada. La actuación privada debe considerarse en dos direcciones: como socio del sector público en el desarrollo de los proyectos estratégicos adoptados por los POT y como desarrollador de proyectos privados que se regulan a través de las normas urbanísticas.

En ambos casos se han presentado dificultades en la primera generación del Planes de Ordenamiento: no se ha logrado la participación de los privados en proyectos estratégicos de gran envergadura en el municipio y tampoco han existido las condiciones financieras y la confianza necesaria para asociarse con el sector público para lograr que los privados “entren” en proyectos diferentes a los proyectos ordinarios de urbanización y construcción que conocen.

La regulación de la actuación privada en proyectos de urbanización y construcción no ha sido clara ni transparente. Existe una enorme diversidad de instrumentos no armonizados y de normas puntuales que han hecho muy compleja la regulación, inciertos los procedimientos y en ocasiones, discrecionales las exigencias. Las normas urbanísticas son irregulares; en muchos casos son rígidas y no permiten los ajustes necesarios tanto por la diversificación en el tipo, la magnitud y las características de los proyectos privados. El manejo homogéneo de la ciudad ha contribuido a acentuar los problemas.

En la nueva generación de Planes de Ordenamiento se busca eliminar la incertidumbre, generando reglas estables y transparentes a la inversión privada que permitan la concreción en normas urbanísticas sencillas y de fácil aplicación y sin posibilidad de interpretación, así como eficiencia en los trámites de los proyectos. A su vez, se requiere lograr un manejo diferenciado de la planeación del municipio, que introduzca la flexibilidad necesaria para el manejo de las diferentes situaciones urbanas.

En este contexto, se debe simplificar las normas y dar un manejo racional y transparente de los tratamientos y áreas de actividad, que son elementos básicos para la formulación de las normas, partiendo de las bases expuestas en la Estructura Socio-económica.

Como complemento indispensable a esas pautas, se debe hacer transparentes y fácilmente calculables los aportes urbanísticos de las urbanizaciones y construcciones, definiendo de manera precisa y trasparente la naturaleza y monto de los aportes de las urbanizaciones y construcciones privadas y públicas al desarrollo general de la ciudad.

Por otra parte, el Plan de Ordenamiento debe hacer un trato diferenciado de la ciudad por zonas de acuerdo con el tipo de regulación que merecen, a partir de la delimitación de zonas "homogéneas" de acuerdo con sus condiciones y dinámicas actuales y con la función que se les asigna en el modelo, y que tiene un tipo de desarrollo posible que requiere un manejo diferenciado, de manera que, por ejemplo, en las zonas de conservación se deben especifican las normas y los proyectos públicos al detalle mientras que otras zonas, que son la gran mayoría de la ciudad, se puede tener normas más generales y sencillas.

El Programa de Ejecución

Todos los programas y proyectos públicos deben formar parte del Programa de Ejecución que los debe localizar, dimensionar y determinar sus costos básicos, para ser agrupados en los programas de corto, mediano y largo plazo. Este Programa ha sido uno de los elementos del Plan de Ordenamiento que ha tenido mayores dificultades para cumplir su propósito de servir como programador de la inversión pública, como se indicó en el aparte sobre evaluación de los Planes.

Por lo tanto, es necesario repensar su contenido y la manera como el Plan de Ordenamiento propone a la administración un conjunto determinado de programas y proyectos que debe incluir en el Plan de Desarrollo para que se puedan ejecutar en el período para el cual están programados, para lo cual debe considerar algunos aspectos principales:

- Se debe identificar y programar una intervención más estratégica en la ciudad que parta de considerar la realidad de la actuación privada y de los sectores populares (en la construcción de su vivienda, por ejemplo), con el fin de potenciar sus efectos en la ciudad y producir dinámicas de desarrollo que generen bienestar.
- Se deben formular proyectos urbanos integrales, especialmente en las zonas más desfavorecidas de la ciudad, que involucran acciones en temas como vías y transporte, servicios públicos, equipamientos, recuperación de elementos ambientales, espacio público, etcétera. Estos proyectos urbanos integrales deben tener un estatuto específico en el Plan y sirven como instrumentos para articular acciones sectoriales diferentes que producen un efecto mayor en los lugares donde se desarrollan. Este efecto hace que las comunidades generen dinámicas de mejoramiento internas que son muy importantes y se suman a las inversiones públicas de mejoramiento.
- El desarrollo de los proyectos ordinarios de las entidades: vías, redes, equipamientos, espacios públicos, parques, etcétera, que no forman parte de las actuaciones estratégicas definidas por el Plan, debe concebirse en forma de programas que, más que un listado de obras, podrían regirse por indicadores.

3. La adopción del Plan de Ordenamiento

Una vez se tenga formulado el Plan de Ordenamiento, plasmado en un documento y en los planos correspondientes, se inicia la etapa de adopción del plan que debe seguir las pautas establecidas en la legislación nacional. Estas normas deben garantizar que el Plan de Ordenamiento sea conocido por diferentes instancias involucradas en el manejo del territorio (Autoridad Ambiental) y otras que tienen representantes de diferentes grupos ciudadanos (Consejo Territorial de Planeación), para que al final, sea adoptado por el Concejo Municipal como cuerpo colegiado que representa a los ciudadanos.

No se debe menospreciar estas instancias y pensar que el plan está listo y lo que falta "es tramitarlo". Estas etapas obligadas por la ley deben pensarse como un proceso en el cual es posible mejorar lo que se ha planeado a través de los representantes presentes en las diferentes instancias de tramitación. Este es un proceso de participación ciudadana y de las entidades muy cualificado; hay que entenderlo como tal.

Los componentes de la presentación del Plan de Ordenamiento.

El plan de ordenamiento presentado a consideración de las diferentes instancias previstas en la ley, debe tener los siguientes componentes de acuerdo con la reglamentación existente:

La Memoria Justificativa del Plan de Ordenamiento.

Es un documento que puede formar parte del Documento Técnico de Soporte, donde se explica de manera concisa cuales fueron los elementos principales que motivan la revisión del Plan existente, considerando especialmente los cambios ocurridos en el período en que estuvo vigente. La Memoria Justificativa debe mostrar cuáles han sido los cambios en la población, el desarrollo económico, la estructura física, la prestación de servicios, el medio ambiente, etc., o los acontecimientos especiales (catástrofes naturales, implantación de un nuevo sistema de transporte, por ejemplo) que justifiquen las líneas de revisión del Plan de Ordenamiento.

La Memoria Justificativa es un documento de vital importancia para que los interesados en el desarrollo del municipio y la formulación del plan, que no son expertos en esas problemáticas, puedan tener una visión completa de lo que se va a debatir en las instancias de decisión del Ordenamiento Territorial.

Es necesario evitar la tendencia presente en los Planes actuales de hacer explicaciones muy jurídicas o muy técnicas. En la Memoria Justificativa se trata de dar explicaciones para el conjunto de la ciudad (no solo para los expertos o los conocedores del tema) para que se sepan que es lo que se va a debatir y aprobar. Por lo tanto, es necesario que la Memoria tenga un lenguaje adaptado a un lector general.

En principio la memoria justificativa podrá tener los siguientes apartes:

- Sustento legal de la revisión donde se recoge la normativa que permite la revisión a partir de los tiempos transcurridos desde la adopción del Plan vigente.

- Descripción y resultados de los procesos de concertación interinstitucional y consulta ciudadana en la elaboración del Plan de Ordenamiento que se pone a consideración de las autoridades competentes.
- Marco general de la Revisión, que explica nuevo contexto para la formulación del Plan: cambios principales en el desarrollo del municipio y los aspectos determinantes de la revisión.
- Definición del papel que espera tener Plan de Ordenamiento en el desarrollo urbano de los próximos años.
- Elementos que se deben revisar en el Plan de Ordenamiento vigente. A la luz de la evaluación del Plan vigente (logros y dificultades) y de los cambios en el desarrollo municipal (demográficos, sociales, económicos, físicos), describir y explicar los aspectos centrales de la revisión del Plan y los retos que tiene el nuevo Plan.
- Presentación muy sintética de los principales programas y proyectos estratégicos, así como del marco normativo que se propone adoptar el Plan de Ordenamiento (usos, tratamientos; áreas de actividad; aportes urbanísticos)
- Tabla o escrito de comparación Plan vigente y Plan propuesto.

La memoria justificativa antecede al DTS y es la base sobre la cual puede explicarse su contenido.

El Documento Técnico de Soporte (DTS).

Es el respaldo técnico de cada una de las decisiones del Plan de Ordenamiento. En este sentido constituye un documento esencial en el debate de aprobación del Plan, pues es allí donde se encuentra descrito el procedimiento y las consideraciones que se tuvieron en cuenta para tomar cada una de las decisiones de planeación. Como su nombre lo indica, se trata de un documento técnico con la extensión necesaria para que los objetivos, las políticas, los programas, los proyectos y las normas, entre otras muchas decisiones del plan, sean explicados y puedan ser debatidos con conocimiento de causa.

Sin embargo, los DTS actuales han llegado a ser documentos muy largos de difícil lectura, que no cumplen su propósito, pues que no ayudan al debate en las instancias definidas en la ley. Se trata entonces de construir un documento Técnico de Soporte útil, posiblemente menos largo y más contundente con los elementos que se cree son los más importantes para el debate, simplificándolo y poniendo solo los resultados de los estudios. Para evitar que sea tan extenso se puede hacer uso de los anexos al documento en los cuales pueden estar los estudios específicos que se elaboraron dentro de la formulación de los Planes de Ordenamiento, por ejemplo, los estudios ambientales y de riesgo, los estudios de movilidad (vías y transporte), los estudios de servicios públicos, de la dinámica edificatoria, etc. En este sentido, no hay necesidad de poner todo lo referente a cada tema, por ejemplo, todas las vías que forman parte del sistema vial, cada una con su especificación, o las redes de servicios públicos, etc.

El Documento Técnico de Soporte puede tener los siguientes apartes, como contenido extraído de la experiencia de los elaborados por las ciudades colombianas en la última década:

- EL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL que incluye los análisis de:
  - La dinámica poblacional, la huella urbana, la expansión de la ciudad, la clasificación del suelo
  - La dimensión ambiental compuesta por el análisis del medio natural del municipio y, en particular de la ciudad; sus valores y sus condiciones de conservación (o deterioro). Incluye el resultado de los estudios de riesgo.
  - La dimensión funcional compuesta por el sistema de servicios públicos domiciliarios y las TIC, la movilidad – interna y de relación con la región-, los equipamientos, el espacio público).
  - La dimensión socioeconómica que incluye el patrimonio cultural, la vivienda - dinámicas de construcción actual y del suelo consumido en los últimos años-, las actividades económicas - tendencia y vocación económica de la región, papel en el sistema de ciudades, análisis de actividades económicas y dinámicas de transformación- y los usos urbanos.

- LAS DETERMINANTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL compuestas por:
  - La formulación de una Visión Estratégica para el desarrollo futuro del Municipio, que marca la concepción que el Plan tiene en los diferentes campos que influyen en el ordenamiento territorial: social, económico, territorial (regional), cultural, etc.
  - La definición de una Estrategia Espacial, que concreta el Modelo de Ordenamiento Territorial, las políticas generales y sectoriales, desde las estructuras Ambiental, Socioeconómica – incluye hábitat y usos racional del suelo- y Funcional.

- LA PROPUESTA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO que presenta el Modelo de Ordenamiento Territorial propuesto para la revisión del plan de ordenamiento, compuesto por:
  - La propuesta de conformación de los sistemas estructurantes – Ambiental, Socioeconómico y Funcional-, los proyectos y el esquema normativo.
  - La propuesta de la Estructura Ambiental: Estructura Ecológica Principal y Complementaria, Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Calidad Ambiental (aire, ruido, contaminación visual y otras, etc.)
  - La Propuesta de la Estructura Funcional y de Servicios: servicios públicos domiciliarios, sistema de movilidad – transporte y vías- equipamientos -

área urbana y área rural-, espacio público, vivienda (región, expansión, re-densificación, mejoramiento integral).

- La propuesta de la Estructura Socio- Económica: centralidades, ejes de actividad, manejo usos de alto impacto y patrimonio, tratamientos, entre otros.
- Modelo de gestión del plan: listado de instrumentos de financiación y gestión adoptados, su naturaleza y su forma de uso. Relación de programas y proyectos públicos con estos instrumentos.

El proyecto de Acuerdo Municipal por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento.

Es el documento legal que incluye todas las decisiones de planeación que se tomaron en el plan, en forma de articulado para ser aprobado por el Concejo.

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.

En Colombia ha sido tradición que las normas sean redactadas por los mismos técnicos que elaboraron el Plan, es decir, urbanistas, ingenieros, ambientalistas, etc., pues en el país hay muy poco desarrollo del Derecho urbano. Estas normas redactadas por los técnicos pueden tener muchos problemas cuando se trata de cuestiones jurídicas que han de ser resueltas por abogados. De manera que es necesario que en la redacción del acuerdo concurran en forma armónica los técnicos y los abogados.

También es cierto que la proliferación de normas y de interpretación de las mismas han convertido el ordenamiento territorial en una cuestión más de abogados que de técnicos, lo cual es comprensible en un país apegado como ninguno a las leyes como Colombia, pero no es deseable, pues los grandes temas de la ciudad se pierden detrás de los problemas jurídicos que son, al final, los que priman.

De manera que se requiere que el proyecto de Acuerdo Municipal sea muy preciso y concreto, ojalá con normas sencillas, comprensibles y de fácil aplicación, no-interpretables, cualidades que no han sido las comunes en la primera generación de planes.

El Acuerdo debe incluir, necesariamente el Programa de Ejecución adoptado por el Plan de Ordenamiento, en el cual están identificados y priorizados para cada escenario (corto, mediano y largos plazos) los programas y proyectos que se espera ejecutar en el período de vigencia del Plan. Para que los planes puedan ejecutarse según los objetivos adoptados, es necesario programar las inversiones públicas y los estímulos (si fuera el caso) a las privadas, de manera que las intervenciones sobre el territorio conduzcan al ordenamiento esperado. La implementación del programa de ejecución requiere coherencia entre las propuestas del Plan

y las restricciones financieras que implican los recursos públicos limitados, previstos en el mismo horizonte de tiempo y consignados en los Planes de Desarrollo.

Como se indicó en los apartes anteriores, el Plan puede tener todos los anexos que considere necesarios para sustentar las decisiones tomadas, bien sea indicadores de desarrollo, estudios elaborados, etc.

El Documento Resumen

Este documento final presenta de manera sencilla una síntesis de las características del Plan de Ordenamiento que se presenta a consideración de la ciudadanía los organismos de aprobación.

Debe contener el sentido y objetivos del Plan de Ordenamiento, el Modelo de Ordenamiento, el contenido global del Plan y las principales decisiones de planeación propuestas.

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.

El concepto de la Autoridad Ambiental

Como un resultado del auge del tema ambiental en los años 90, la ley consideró que el Plan de Ordenamiento debería ser aprobado previamente por la autoridad ambiental competente, la Corporación Autónoma Regional y la autoridad ambiental municipal en ciudades en que exista. Someter el Plan a aprobación ambiental es perfectamente comprensible, en la medida en que el ordenamiento de territorio es un elemento esencial para la valoración y preservación del medio natural en el cual se localiza el desarrollo urbano y fortalecer el desarrollo urbano sostenible.

Ahora bien, sobre qué aspectos del plan debe conceptuar la autoridad ambiental, pues es claro que no puede hacerlo sobre la totalidad del Plan. Este ha sido un problema desde su inicio, pues no se sabe muy bien donde comienza o acaba lo ambiental que, en un concepto amplio, puede abarcar prácticamente todos los temas de un Plan de Ordenamiento.

Esta poca claridad, implicó que algunas veces las autoridades ambientales conceptuaran sobre temas que había sido largamente debatidos en el proceso de formulación del Plan, los cuales terminaron negando o cambiando, sin que hubiera suficientes estudios para hacerlo. De hecho, las autoridades ambientales han encontrado en los Planes de Ordenamiento una fuente para la realización de estudios que nunca han acometido a pesar de ser su responsabilidad, reconociendo también que los municipios encontraron en las autoridades ambientales aliadas para la formulación de los Planes de Ordenamiento

Todo esto repercutió en los trámites ante la autoridad ambiental se hicieran complejos y largos, de manera que el Gobierno nacional se vio en la necesidad de reglamentarlos más allá de la ley, dando un tiempo máximo y restringiéndolo a lo estrictamente ambiental, que sigue siendo difuso, pero que debe permitir concentrar el debate con la autoridad ambiental en los temas centrales de este aspecto: La Estructura Ecológica Principal, el crecimiento urbano, las áreas de protección y el manejo de los suelos protegidos, entre otros.

El concepto del Consejo Territorial de Planeación.

Los Consejos Territoriales de Planeación son un actor clave en el proceso de desarrollo territorial, con una función consultiva de gran importancia y carácter permanente. Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) son los representantes de la comunidad en cuestión en el proceso de formulación el Plan de Ordenamiento (y también del Plan de Desarrollo)[xvii]. Ahora bien, cada municipio debe conformar el CTP con los grupos, organizaciones, sectores y minorías étnicas presentes en el territorio, mediante acuerdo municipal; como mínimo debe estar integrada por delegados de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (según la Ley 152 de 1994)[xviii]. Para los municipios se deberá conformar un Consejo Territorial Municipal de Planeación (CTMP)

El CTMP debe conceptuar sobre el Plan de Ordenamiento puesto a consideración por la Alcaldía Municipal. Si bien este concepto no es de obligatorio cumplimiento, debe tenerse en cuenta para el desarrollo del Plan, pues este representa una forma de aval de la comunidad.

En general el CTMP no ha sido un espacio importante para el debate de los Planes de Ordenamiento. En muchos lugares es más un requisito que cumplir definido en la ley, que un lugar donde se espera que el Plan pueda tener un debate que enriquezca su contenido. Considerando su importancia en la participación de la comunidad en el proceso de planeación, es un espacio que debe potenciarse, para ser un lugar al que la administración local preste la atención requerida. Para esto también es indispensable que el CTMP tenga un debate más ciudadano, es decir que se preocupe por incorporar el sentimiento de las comunidades urbanas existentes y que no se reduzca, como en algunos casos lo ha hecho, a visiones particulares (o políticas) de cada uno de los integrantes.

En todo caso, es indispensable que los conceptos emanados del CTMP sean debatidos en el Concejo de la Ciudad, en el trámite de aprobación en este organismo.

Para que la discusión en el CTMP sea productiva, los documentos que allí se presenten deben ser sencillos y sintéticos, no grandes documentos que nadie lee. Quizás se pudieran concentrar algunos puntos cruciales de discusión: enfoque general del desarrollo, forma como ese enfoque se concreta en la ciudad (modelo de ordenamiento), grandes proyectos y su financiación (manejo de instrumentos).

La aprobación por parte del Concejo Municipal.

El trámite ante el Concejo Municipal es un paso definitivo del Plan de Ordenamiento, pues allí se aprueba en su totalidad el documento presentado. Sin embargo, puede hacerse algunas observaciones a este trámite de 90 días establecido en la ley, tiempo que podría no ser suficiente para estudiar un documento de trascendencia para el desarrollo municipal. Y puede no ser suficiente porque los Concejales tienen normalmente muchas ocupaciones, de manera que no pueden estar dedicados de tiempo completo al estudio del Plan de Ordenamiento; y además, porque los debates no suelen tener el orden y la profundidad deseados, pues son muchos los intereses y las cuestiones que salen a relucir.

Si bien es perfectamente legítimo que el Concejo se preocupe por entender el impacto que el Plan pueda tener en diferentes actividades económicas, en general estas tienden a reducirse a los intereses de los propietarios de los terrenos o los promotores y constructores que desean mejores condiciones para el desarrollo de sus negocios o a grupos de presión interesados en

un tema particular, por ejemplo, el desarrollo de ciertas actividades que se desarrollan en el municipio y que tienen ahora muy poca regulación para su funcionamiento. Son múltiples intereses que se mueven en el tema del ordenamiento territorial y que suelen aparecer en el trámite ante el Concejo Municipal.

De manera que al igual que en el CTMP, el en Concejo Municipal hay que tratar de conducir el debate hacia los temas centrales que fueron presentados en la Memoria Justificativa, tratando de desplazar los temas sobre normas concretas para uno u otro lugar o actividad en la ciudad. Es clave, por ejemplo, que el Concejo se ocupe de temas como la orientación general y la financiación del desarrollo, adoptando la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación adecuados para la realidad municipal.

Otro punto adicional es que como el tiempo no es muy largo ni suficiente para la discusión a profundidad de cada tema, es posible iniciar la discusión de temas específicos que se quieren tratar con el Concejo en los meses previos a la presentación o, en su defecto, puede tenerse varias comisiones en temas que después pueden ser presentados a la discusión general.

3.4 Instrumentos de implementación

Una vez se aprobado el Plan de Ordenamiento por el Concejo Municipal, la Administración local debe tener una versión final que incorpore los cambios introducidos en el debate en el Concejo (si lo hubo) y haga conocer de la ciudadanía el texto del Acuerdo y los documentos que lo acompañan (Memoria Justificativa, Documento Técnico de Soporte, Acuerdo Municipal y Documento Resumen, así como los anexos más importantes).

A partir de ese momento se debe poner en marcha el Plan de Ordenamiento adoptado.

1. <u>La articulación entre POT y PD</u>

El primer elemento que se debe tener en cuenta es la articulación del Plan de Ordenamiento con el Plan de Desarrollo vigente y con los que se aprueben durante su vigencia (12 años, que corresponden a 3 administraciones locales).

El artículo 21 de la Ley 388 de 1997 dice que debe haber *"armonía del plan de ordenamiento con el plan de desarrollo del municipio",* de manera que *"la definición de programas y proyectos de los Planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio"*.

Esta armonía no es fácil de lograr, pues la construcción del Plan de Desarrollo a través del cual se podrá ejecutar el Plan de Ordenamiento tiene que coordinarse con el Programa de gobierno puesto a consideración de los ciudadanos por el alcalde que haya ganado las elecciones, en el cual puede (o no) haber proyectos que coincidan con los del Plan de Ordenamiento.

De manera que la "armonía" entre los dos planes para el municipio va a depender tanto de esa incorporación, como de la redacción del proyecto de Plan de Desarrollo que el Alcalde presente a consideración del Concejo Municipal.

En este contexto, es necesario que la administración saliente prepare con suficiente antelación documentos que permitan a los candidatos saber en qué estado se encuentra la ejecución del

Plan de Ordenamiento y que proyectos se consideran prioritarios para el período que abarque el nuevo Plan de Desarrollo. De manera que el documento pueda enriquecer e influir en los debates de la elección y así se puedan incorporar algunos proyectos en los programas de los candidatos. A su vez, los documentos sobre el Plan de Ordenamiento deberán permitir que se tenga en cuenta en la redacción final del Plan de Desarrollo.

Este ejercicio debe ser consciente de la alta discrecionalidad para orientar el desarrollo en los diferentes períodos administrativos, así como de la estructuración sectorial de los planes de desarrollo, lo cual crea dificultades para que el Plan de Ordenamiento y los Planes de Desarrollo estén coordinados. Pues es claro que los proyectos del Plan de Ordenamiento pueden ser de mediano y largo plazo y, en muchos casos, pueden superar el tiempo una administración. También pueden requerir la articulación de diferentes sectores y entidades en sus planes y ejecuciones. De manera que el documento que se produzca como estado del Plan de Ordenamiento debe considerar esta situación y proponer formas de superarla.

2. Los programas públicos. Las entidades ejecutoras

Las entidades municipales de cada sector (infraestructuras, servicios públicos, vivienda, educación, salud, etc.) son las responsables de la ejecución de los programas y proyectos públicos adoptados por el Plan de Ordenamiento aprobado en el Concejo Municipal. De manera que programas y proyectos identificados y priorizados deben que quedar incorporados tanto el Plan de Desarrollo vigente como en los planes de acción de cada entidad sectorial, que se deben reflejar en los prepuestos anuales del municipio.

Ahora bien, algunos de los proyectos del Plan de Ordenamiento pueden ser ejecutados por una sola entidad. Pero otros proyectos territoriales requieren el concurso de varias entidades sectoriales trabajando coordinadamente. Por ejemplo, un proyecto de vivienda nueva puede requerir de vías y redes de servicios, de equipamientos (educación, salud, bienestar), de espacios públicos (parques, etc.), que son responsabilidad de diferentes entidades. Esta situación implica que el municipio establezca desde el Plan de Ordenamiento la forma como va a coordinarse la ejecución de estos proyectos, bien sea a través de instancias específicas a este fin, bien a través del traslado de recursos a una entidad responsable de su ejecución, bien a través de un contrato con un tercero que ejecute el proyecto al cual concurren recursos de varias entidades o de otro esquema que sea eficiente para lograr el objetivo propuesto.

Por otra parte, el Plan de Ordenamiento puede contener programas y proyectos de dos tipos: los que se podrían llamar ordinarios que son acciones permanentes de las entidades como las vías locales, las escuelas y otros equipamientos, pequeños parques, etc., y otros proyectos que se podrían llamar emblemáticos para el desarrollo del municipio y que establecen metas de largo plazo que convocan a todos los habitantes y empresas municipales a concurrir y coordinar esfuerzos para su realización.

Estos dos tipos de proyectos implican que el Plan de Ordenamiento puede concebirse como un plan en dos niveles: uno operativo que permita responder eficientemente a las demandas de las entidades en su actuación cotidiana (vías, parques, redes, equipamientos) y a los constructores en el desarrollo de proyectos ordinarios (normas); y otro que concibe un plan

de futuro que contiene la estrategia general (plasmada en proyectos) para hacer una ciudad más equitativa, sostenible y competitiva.

3. La normativa urbana

Las normas que regulan la actuación del sector privado no forman parte del Plan de Desarrollo vigente, pues este implica únicamente el "gasto público". De manera que las normas no tienen que quedar en el Plan de Desarrollo, ni en ningún otro documento diferente al Plan de Ordenamiento propiamente dicho o en los decretos que lo desarrollen. Esta situación puede influir en el énfasis que se ha dado a las normas en el Ordenamiento Territorial en Colombia.

Ahora bien, el Plan de Ordenamiento puede ordenar que las normas entren en vigencia en forma inmediata o que sean objeto de algún tipo de reglamentación o de planeamiento posterior. Si son objeto de reglamentación posterior, la administración debe disponer los equipos técnicos y los recursos necesarios para que la oficina de planeación (o la entidad que se defina en el plan) las desarrolle lo más rápidamente posible, con los sustentos idóneos para tal fin. Estas reglamentaciones deben ser adoptadas a través de procedimientos que el Plan debe definir, generalmente a través de decretos del Alcalde que son reglamentarios del Plan de Ordenamiento.

Ahora bien, un tema que ha sido problemático en muchos de los planes aprobados ha sido el régimen de transición, es decir en paso en la aplicación de la norma del Plan vigente a la nueva normativa adoptada por el Plan. Este régimen de transición tiene que estar precisamente construido, pues en algunos planes la aplicación de la nueva norma ha sido objeto de muchas modificaciones en tiempos muy largos, lo que ha desvirtuado el Plan mismo.

De hecho, uno de los elementos más críticos de los planes de la primera generación es el énfasis excesivo en las normas y el distanciamiento entre el modelo de ordenamiento y las normas mismas, que fueron elaboradas con posterioridad y que no siguen con claridad el Modelo de Ordenamiento propuesto; es decir que se formularon como se hacía en los códigos, independientemente de cualquier consideración de desarrollo general de la ciudad.

De manera que, el desarrollo posterior de normativas zonales o locales que es posible incluir en el Plan de Ordenamiento, debe ser un proceso transparente, que sigue las normas generales establecidas en el Plan y en su Modelo de Ordenamiento. No pueden ser procesos mediante los cuales se corrija o se adecúe la normativa urbana a condiciones particulares. Por lo tanto, el Plan debe establecer claramente cuál es el alcance de estas normas "remitidas" a procesos posteriores a la adopción del Plan (que nunca puede ser el cambio de lo adoptado en el Plan), con el fin de que su contenido se enriquezca y no se cambie y establecer un tiempo prudente para su redacción y adopción.

4. Tramite de proyectos. Uso de instrumentos de planeación y gestión

La Administración Municipal debe preparase para la aplicar los instrumentos de planeación, gestión y financiación del Plan de Ordenamiento adoptado. Esto significa, en primer lugar,

tener un amplio conocimiento del Plan aprobado y de las tareas que implica su implementación. Estas tareas pueden ser de diferente orden:

- Desarrollar estudios o reglamentaciones que el Plan ordena, por ejemplo, la elaboración de un Plan Maestro de Equipamientos o de Espacio Público o de Movilidad, o la reglamentación de un instrumento concreto, por ejemplo, los aportes por edificabilidad o el plan de implantación. Estos son estudios que no suelen desarrollarse en el período de formulación del Plan y que son indispensables para el desarrollo urbano del municipio. Esta es una labor que debe estar definida y programada, para la cual la administración local debe disponer del equipo técnico y los recursos adecuados para ponerla en marcha. En ocasiones son muchísimas las tareas que el plan ordena desarrollar, lo cual implica que si no están priorizadas (en general el Plan define un tiempo en el cual esta tarea debe estar desarrollada) es necesario que el municipio las priorice y vaya desarrollando en la medida de lo posible.
- Tramite de proyectos privados. Para este efecto la oficina de planeación u otras dependencias involucradas (por ejemplo, el acueducto, la entidad que maneja las vías, la autoridad ambiental municipal, etc.) deben conocer a profundidad cuales son las normas que debe aplicar y la forma como debe aplicarlas. Así, por ejemplo, para el trámite de un Plan Parcial obligatorio para una urbanización, el municipio debe tener establecido (o en su defecto debe reglamentar) los requisitos precisos que debe cumplir quien está interesado (descripción de los documentos a presentar) así como los tiempos en los cuales se debe tramitar, siguiendo las normas nacionales en la materia. Generalmente un Plan Parcial requiere el concepto del acueducto sobre la posibilidad de prestar el servicio y las condiciones para hacerlo, estableciendo las obras y costos que están a cargo de los interesados; el concepto de la secretaría que maneja los temas de infraestructura vial para la conexión del nuevo proyecto a la red existente y la identificación de obras que debe ejecutar el interesado; el concepto de la secretaría de ambiente para los asuntos de suelos de protección y manejo de otros elementos de valor ambiental; y otros permisos de acuerdo con el tipo de proyecto a desarrollar. Para todos estos trámites el municipio debe tener claridad sobre los responsables de hacerlos, los tiempos y la coordinación con los otros conceptos o permisos. Y desde luego, el municipio debe disponer del equipo técnico y los recursos adecuados para el desarrollo de un trámite que sea beneficioso para el municipio.
- La aplicación de instrumentos de gestión y financiación puede requerir equipos técnicos especializados, por ejemplo, de la Participación en Plusvalía. En este caso se requiere que el municipio haya aprobado esa Participación en un acuerdo cuyo contenido está definido en la ley y que, a su vez, sean incluidos en el Plan de Ordenamiento los hechos generadores de Plusvalía. El Plan también debe identificar los predios que estarían sujetos a pagar. Para su aplicación se requiere la elaboración de avalúos antes del hecho generador de Plusvalía y luego el cálculo del monto a pagar de acuerdo con lo establecido en los acuerdos, para lo cual hay que contar con un equipo técnico especializado.

De manera que la puesta en marcha de un Plan de Ordenamiento es un trabajo que implica un esfuerzo importante del Municipio qué si no lo hace, puede hacer que el Plan pierda cualquier relevancia en el desarrollo.

5. Programas de asistencia técnica.

Para la puesta en marcha del Plan, el municipio puede recurrir a los diferentes programas de asistencia técnica hacia la planeación municipal y el Ordenamiento Territorial que ha puesto a su disposición el Gobierno nacional, a través especialmente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Departamento Nacional de Planeación. Hay además otras entidades que pueden apoyar la elaboración de temas específicos, como los estudios ambientales, de amenazas y riesgos, etc.

3.5 Seguimiento

El Seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento permite tener una visión precisa del grado de ejecución del Plan y del desarrollo general del municipio. De manera que se puede tener cuenta si lo establecido en el Programa de Ejecución del Plan se ha cumplido y cuanto de lo previsto para ese momento no se ha ejecutado aún. Estos elementos permiten identificar las obras prioritarias que se debe incluir en los planes de acción de las entidades para el período o en el Plan de Desarrollo que se esté discutiendo

1. El Expediente municipal

La evaluación y seguimiento del Plan de ordenamiento está en relación directa con el montaje de los expedientes municipales. 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 a través de fortalecer 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, a través de la evaluación permanente de los impactos diferenciados del ordenamiento del territorio y en los grupos poblacionales que lo habitan para:

- Evaluar el desarrollo del territorio, el impacto de los Planes de Ordenamiento y el avance en la construcción del modelo de ordenamiento
- Evaluar la aplicación de las estrategias e instrumentos de gestión establecidos
- Hacer el monitoreo de los proyectos estratégicos y (vi) Servir de archivo técnico e histórico sobre el desarrollo territorial del municipio.

El Expediente está conformado por indicadores que permiten entender y explicar el efecto del Ordenamiento Territorial, y se refieren a temas tales como: el análisis poblacional relativo a la provisión de vivienda; suministro de agua potable; alcantarillado y recolección de aguas residuales domésticas; recolección y disposición de basuras; suministro de energía; gas y comunicaciones; provisión de vías y transporte; provisión y dotación del espacio público;

provisión de equipamientos sociales mediante el diseño e implementación de indicadores que den cuenta del estado, localización y afectación de los grupos poblacionales con el fin de dar soporte al municipio para la toma de las decisiones técnicas y políticas que le permitan el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Como resultado del proceso de acopio y análisis de la información municipal es posible construir una Línea Base, la cual recopila los resultados de los indicadores propuestos con la información obtenida.

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

2. Los documentos de seguimiento y evaluación como insumos para los Planes de Desarrollo

Con base en el Expediente Municipal es posible 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.

3. La formación de una cultura de la planeación

El proceso de participación ciudadana debe tener una fase final orientada hacia la consolidación de una cultura de planeación en el municipio, como base para el desarrollo del ordenamiento territorial. En este sentido es un trabajo de largo plazo que debe orientarse a lograr una interacción sistemática con la ciudadanía, buscando, por ejemplo, que los espacios de comunicación se vuelvan permanentes y que se refuercen los espacios ya definidos por la ley para este efecto, como el Consejo Municipal de Planeación.

Este proceso de interacción busca que el Plan y su implementación tengan un reconocimiento como instrumento útil al municipio y a la ciudadanía. Para esto es indispensable que la administración pública mantenga informada a la ciudadanía y la convoque para la toma de decisiones que habrán de influir en el desarrollo del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

Angel, Shlomo (2014) *Planeta de Ciudades*. Universidad del Rosario – Bogotá, LILP, Boston. Bogotá.

Angel, Shlomo with Parent, J., Civico, D., Blei, A. (2011). *Making Room for a Planet of Cities*. LILP, Boston.

Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Documento Técnico de Soporte – Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 2000-2010*, (2000).

Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnico de Soporte*, (2000).

Cali: Alcaldía Municipal- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2014). *Documento Técnico de Soporte – Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali.* Cali.

DNP con el apoyo de ONU-HABITAT y el Banco Mundial. Bogotá (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con visión de largo plazo*. Bogotá.

Maldonado, María Mercedes, Pinilla, Juan Felipe, Rodríguez, Juan Francisco y Valencia, Natalia, (2006). *Planes parciales gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación.* Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.

Posgrado en Planificación Urbana y Regional, Universidad Nacional-Medellín (1991) *Evaluación de la aplicación de los planes de desarrollo contenidos en la Ley de Reforma Urbana en 8 ciudades*. Bogotá, FONADE.

Presidencia de la República, DNP, (2005). *Visión Colombia II Centenario. Propuesta para discusión.* Bogotá: Planeta.

República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Dirección de Desarrollo Territorial (2005*). Guía Metodológica 1: Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial.* Bogotá.

República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Dirección de Desarrollo Territorial (2005). *Guía Metodológica 2: Revisión y Ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial*. Bogotá.

Rother, Hans (1985), *Legislación urbanística colombiana.* Bogotá: Facultad de Artes, Universidad Nacional.

Salazar, José y Del Castillo, Juan Carlos, (1996). *Planeación Urbanística en Colombia*. En La investigación urbana en Colombia. Bogotá: ACIUR - DNP.

The World Bank (2011). *Colombia Urbanization Review.* Washington

CAPÍTULOS:

Salazar, José y Del Castillo, Juan Carlos, (1996). *Planeación Urbanística en Colombia*. En La investigación urbana en Colombia. Bogotá: ACIUR - DNP.

Salazar, José (2001). *Planeación Urbanística en Colombia*. En Peter Brand (ed.), *Trayectorias Urbanas - La modernización del Estado en Colombia.* Medellín: Universidad Nacional de Colombia, pp. 131-158.

Salazar, José (2009). Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo en Colombia. En *Las ciudades del mañana - Experiencias exitosas de gestión del suelo en Colombia.* Washington: BID.

WEB:

Bogotá: Secretaría de Planeación Distrital. *Memoria Justificativa de la Revisión del POT*, (2010). Disponible en 2011 en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT

Corporación Centro Regional de Población (CCRP), Banco Mundial (BIRF) (1979). *The City Study, Bogotá*. Obtenido en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/25/000011823_20060925154215/Rendered/INDEX/37345.txt.

DNP, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Elementos para la Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las Directrices Departamentales.* Bogotá. Obtenido en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Elementos%20para%20la%20construccion%20de%20la%20PNOT%20y%20alcances%20de%20las%20directrices%20-%20DNP.pdf

Salazar, José y Roa, Fernando, (2008). *Ciudad Densa y Compacta*. Documentos sectoriales para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Bogotá: CCB. Disponible en http://camara.ccb.org.co/documentos/7499_renovacionurbana.pdf

ARTICULOS:

Cali: Alcaldía Municipal - Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2014). Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali. *Metodología de la participación para la planificación territorial*.

Salazar, José (2007). *La planeación de Bogotá, un sistema híbrido de desarrollo progresivo*. En *Bitácora* (11). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Anexo:

Marco normativo de los Planes de Ordenamiento

En desarrollo del presente texto se pretende configurar no sólo la referencia explícita y literal del marco legal de los Planes de Ordenamiento en Colombia sino su disposición conforme a las diferentes aproximaciones de perspectiva que permitan su sistemática comprensión, así:

Perspectiva Jurídica Conceptual

Antes de aproximarse a la elaboración y estructuración del instrumento legal de planificación denominado Plan de Ordenamiento Territorial, resulta necesario abordar, de inicio, la fundamentación conceptual que respalda sus expresiones jurídicas. En ello contemplaremos conceptos como los principios fundamentales, el objeto del ordenamiento del territorio, el significado de la acción urbanística y, finalmente, el sentido legal del instrumento.

Ley 388 de 1997

"Artículo 2º.- *Principios.* El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.

2. La prevalencia del interés general sobre el particular.

3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Artículo 3º.- *Función pública del urbanismo.* El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

(…)

Artículo 5º.- *Concepto.* El ordenamiento del territorio municipal y distrital 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.

Artículo 6º.- *Objeto.* El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos 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.

(…)

Artículo 8º.- *Acción urbanística.* La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades

terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

15. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional (Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011)

Parágrafo. - Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley."

Artículo 9º.- *Plan de Ordenamiento Territorial.* El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;

b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;

c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Parágrafo.- Cuando la presente Ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo."

Perspectiva Jurídica Sustancial Normativa (Temática)

En lo que constituye la esencia de la decisión jurídica, expresado a través de sus diversas jerarquías de normas legales, se encuentra pertinente auscultar su denominación y los contenidos sustanciales que las configuran, tal y como se refiere a continuación:

Ley 388 de 1997, Artículo 15 (Modificado por El Artículo 1 de la Ley 902 de 2004)

"Artículo 15. ***Normas urbanísticas.*** Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

A. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructur a vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

B. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urba no y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen

parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

C. Normas complementarias

Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo. (sic) Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.

Parágrafo 2°. Los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un término no mayor de sesenta (60) días."

Perspectiva Jurídica Formal (Estructura de la Forma)

Luego de valorar la perspectiva sustancial, la legislación colombiana consagra, igualmente, una aproximación ya determinada de la forma en que han de disponerse esos contenidos sustanciales, lo cual se concreta de la siguiente manera:

Ley 388 de 1997

Artículo 11º.- *Componentes de los planes de ordenamiento territorial.* Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Artículo 12º.- *Contenido del componente general del plan de ordenamiento.* El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital,

principalmente en los siguientes aspectos:

1.1. 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.

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

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

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1 de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:

2.1. Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

2.3. La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

2.4. La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

2.5. La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente Ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

Parágrafo 1º.- Para los efectos de la aplicación de las normas que aquí se establecen, se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que 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.

Parágrafo 2º.- En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 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.

Parágrafo 3º. Cuando existan inconsistencias entre lo señalado en el acuerdo que adopta el plan de ordenamiento territorial y su cartografía oficial, prevalecerá lo establecido en el texto del acuerdo y corresponderá al alcalde municipal o distrital, o la entidad delegada para el efecto, corregir las inconsistencias cartográficas, siempre que no impliquen modificación al articulado del Plan de Ordenamiento Territorial.

En el acto administrativo que realice la precisión cartográfica se definirán, con fundamento en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial y sus reglamentaciones, las normas urbanísticas aplicables al área objeto de la precisión. Una vez expedido el acto administrativo, el mismo deberá ser registrado en todos los planos de la cartografía oficial del correspondiente plan y sus instrumentos reglamentarios y complementarios. Esta disposición también será aplicable para precisar la cartografía oficial cuando los estudios de detalle permitan determinar con mayor exactitud las condiciones jurídicas, físicas, geológicas y morfológicas de los terrenos. (Adicionado por el art. 190, Decreto Nacional 019 de 2012)

Artículo 13º.- *Componente urbano del plan de ordenamiento.* El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las Áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.

6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.

7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.

8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.

9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.

10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente Ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9 de 1989.

11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente Ley.

Artículo 14º.- *Componente rural del plan de ordenamiento.* El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las

actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.

4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.

5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

(…)

Artículo 16º.- *Contenido de los planes básicos de ordenamiento.* Los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los tres componentes a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con los siguientes ajustes, en orden a simplificar su adopción y aplicación:

1. En cuanto al componente general, el Plan Básico de Ordenamiento señalará los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal, así como los siguientes contenidos estructurales:

1.1 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.

1.2 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

1.3 El establecimiento de las áreas de reserva y las regulaciones para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como para las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

1.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

1.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente Ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran.

1.6 El inventario de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad.

2. En relación con el componente urbano, el Plan Básico deberá contener por lo menos:

2.1 La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

2.2 La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas urbanísticas que los complementan, así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2.3 La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social; incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá las directrices y parámetros para la definición de usos para vivienda de interés social, tanto en suelos urbanos como de expansión urbana, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo lo relacionado con la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.

2.4 La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, incluida la adopción de los

instrumentos para financiar el desarrollo urbano de acuerdo con lo que se establece en la presente Ley y en la Ley 9 de 1989.

2.5. La expedición de normas urbanísticas generales sobre usos e intensidad de usos del suelo, actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y el suelo de expansión. Se incluirán especificaciones de cesiones urbanísticas, aislamientos, volumetrías y alturas; la determinación de las zonas de mejoramiento integral, si las hay, y las demás que consideren convenientes las autoridades distritales o municipales.

3. El componente rural establecerá por lo menos las mismas previsiones indicadas para el plan de ordenamiento territorial.

Artículo 17º.- *Contenido de los esquemas de ordenamiento territorial.* Los esquemas de ordenamiento territorial deberán contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

Parágrafo. - Los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes que presente dinámicas importantes de crecimiento urbano podrá adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, como instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento de su territorio.

Artículo 18º.- *Programa de ejecución.* El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, 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."

Decreto 1077 de 2015.

Artículo 2.2.2.1.2.2 (Antes artículo 6 del Decreto 879 de 1998) "*Componentes de los planes de ordenamiento territorial.* Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Artículo 2.2.2.1.2.3 (Antes artículo 7 del Decreto 879 de 1998) *Programa de ejecución.* Los planes de ordenamiento territorial tendrán un programa de ejecución que con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en aquel durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el plan de desarrollo, señalando los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

El programa de se integrará al plan de inversiones del desarrollo de tal manera que conjuntamente con éste sea puesto a consideración del concejo por el alcalde para su aprobación mediante acuerdo y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales."

Artículo 2.2.2.1.2.1.1 (Antes artículo 9 del Decreto 879 de 1998) "*El componente general.* El componente general del plan comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes.

El componente general deberá señalar en primera instancia los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, lo cual incluye, entre otros, las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; la definición de acciones estrategias para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el plan de desarrollo, y las políticas de largo plazo para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales.

Esta división se materializa en el contenido estructural, que define:

1º Los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio o distrito y de éste con los sistemas regionales y nacionales.

2º Las medidas para la protección del medio como ambiente, conservación de los recursos

naturales y defensa del paisaje así como el señalamiento de áreas de reserva y de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico y ambiental.

3º La determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos.

4º La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, expresados en los planes de ocupación del suelo, el plan vial y de transporte, el plan de vivienda social, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio público.

5º La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación del perímetro urbano que no podrá ser mayor que el perímetro de servicios públicos.

Parágrafo. - Todas las decisiones y definiciones de política del contenido estructural del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales, que prevalecen sobre las demás normas urbanísticas y sólo pueden modificarse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde, cuando por medio de estudios técnicos se demuestre que debido a cambios en las circunstancias y evolución del municipio o distrito dicha modificación se hace necesaria."

Artículo 2.2.2.1.2.1.2 (Antes Artículo 10 del Decreto 879 de 1998) "*El componente urbano*. El componente urbano se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana. Integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y está insertado y supeditado al componente general del plan.

En lo que se refiere a suelo urbano y áreas de expansión urbana, este componente deberá contener por lo menos, los siguientes elementos:

1. Las políticas a mediano y corto plazo sobre uso y ocupación, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general.

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para: el sistema vial y de transporte, previendo la adecuada intercomunicación del conjunto de las áreas urbanas y su ampliación a las zonas de expansión; las redes primarias y secundarias de servicios públicos en el corto y mediano plazo; los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas; y las cesiones urbanísticas gratuitas para todas las anteriores.

3º La delimitación de las áreas de conservación y protección de recursos naturales y paisajísticos, de conjuntos urbanos históricos y culturales, y de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

4º La determinación de los tratamientos y actuaciones urbanísticas aplicables a cada área, así como las zonas receptoras y generadoras de los derechos transferibles de construcción y desarrollo previstos en el Decreto Ley 151 de 1998.

5º La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo las de mejoramiento integral. La estrategia de vivienda incluirá directrices y parámetros para la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y los instrumentos de gestión correspondientes. También comprende mecanismos para la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo.

6º Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, y los parámetros para la identificación y declaración de inmuebles y terrenos de desarrollo y construcción prioritaria.

7º La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística.

8º La determinación de las áreas morfologícas homógeneas entendidas como las zonas que tiene características análogas en cuanto a las tipologías de edificación, así como por los usos e índices derivados de su trama urbana original.

9º La especificación, si es el caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto y mediano plazo. Lo anterior comprende de la definición de sus directrices generales de gestión o financiamiento y las autorizaciones indispensables para emprenderlos.

10º La adopción de directrices y parámetros para los planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables.

11º La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión en actuaciones urbanísticas requeridos para la administración y ejecución de las políticas y disposiciones adoptadas.

12. La adopción de instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía y la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley, determinando las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas generadoras de la participación en plusvalía."

Artículo 2.2.2.1.2.1.3 (Antes artículo 11 del Decreto 879 de 1998) "*El componente rural.* El componente rural del Plan es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal. y la conveniente utilización del suelo rural, y enmarcar las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural.

Este componente está insertado y supeditado al componente general del Plan y deberá contener por lo menos, los siguientes elementos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, de las zonas de amenaza y riesgo de las que forman parte del sistema de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición de desechos.

4. La localización y dimensionamiento de zonas determinadas como suburbanos con precisión de índices máximos de ocupación y usos admitidos, teniendo en cuenta su carácter de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medio ambiente.

5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental."

Artículo 2.2.2.1.2.2.1 (Antes artículo 12 del Decreto 879 de 1998) "*Planes Básicos de Ordenamiento Territorial.* Los municipios como población entre treinta mil (30.000) y cien mil (100.000) habitantes deberán adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, en los términos del artículo 23 de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes.

Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial contemplarán los componentes general, urbano y rural, señalados en el artículo 11 de la Ley 388 de 1997."

ARTICULO 2.2.2.1.2.2.2 (Antes artículo 13 del DECRETO 879 DE 1998) "*El componente general de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial*. El componente general de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial señalará los objetivos estrategias territoriales de mediano y largo plazo que permitan localizar acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del territorio municipal, y desarrollar un modelo de ocupación del territorio que posibilite identificar, delimitar y definir la localización de los siguientes aspectos estructurantes:

1. Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

2. Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.

4. Sistemas de comunicación entre el área urbana y rural y de éstas con el contexto regional.

5. Actividades, infraestructura y equipamientos.

6. La clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión urbana y rural y para el primero de éstos, así como para las cabecera corregimentales, la determinación del correspondiente perímetro urbano, el cual a su vez no podrá ser mayor que el perímetro de servicios o sanitario.

Todas las decisiones de aspectos estructurales del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales."

Artículo 2.2.2.1.2.2.3 (Antes Artículo 14 del Decreto 879 de 1998) "*El componente urbano de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial.* El componente urbano de los Planes de Ordenamiento Territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

2. Conjuntos urbanos, históricos y culturales.

3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.

4. Infraestructura para vías y transporte

5. Redes de servicios públicos.

6. Equipamientos colectivos y espacios públicos libres para parques y zonas verdes y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

7. La estrategia de mediano plazo para programas de vivienda de interés social.

8. Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística."

Artículo 2.2.2.1.2.2.4 (Antes Artículo 15 del Decreto 879 de 1998) "*El componente rural de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial*. El componente rural de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales

2. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.

3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.

4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.

5. Centros poblados y áreas suburbanas.

6. Equipamiento de salud y educación

7. Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental."

Artículo 2.2.2.1.2.2.5 (Antes artículo 16 del Decreto 879 de 1998) "*Esquemas de Ordenamiento Territorial.* Los municipios con población inferior a los treinta mil (30.000) habitantes deberán adoptar Esquemas de Ordenamiento Territorial en los términos del artículo 23 de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes. No obstante, los municipios con estas características que presenten dinámicas importantes de crecimiento urbano, podrán adoptar Planes Básicos de Ordenamiento Territorial.

Los esquemas de Ordenamiento Territorial deberán contemplar los componentes general, urbano y rural.

El componente general de los esquemas de ordenamiento territorial señalará como mínimo los siguientes aspectos:

1. Los objetivos, estrategias y políticas territoriales de largo plazo, para la ocupación y el aprovechamiento del suelo municipal.

2. La clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo rural. Esta definición incluye la determinación del perímetro urbano para las cabeceras de los corregimientos.

3. La delimitación de las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

4. La determinación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos.

El componente urbano de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar y definir la estructura general del suelo urbano, en especial, los siguientes aspectos:

1. El Plan de vías

2. El plan de servicios públicos domiciliarios

3. La expedición de normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción.

El componente rural de los esquemas de ordenamiento territorial deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada, por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

1. Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

2. Áreas expuestas a amenazas y riesgos.

3. Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos.

4. Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.

5. Equipamiento de salud y educación."

Artículo 2.2.2.1.2.3.1 (Antes Artículo 17 del Decreto 879 de 1998) "*Proceso de planificación.* Los resultados del proceso de planificación del ordenamiento territorial se consignarán en los siguientes documentos, que formarán parte integrante del Plan:

1. Documento técnico de soporte.

2. Documento resumen, y

3. Acuerdo que adopta el Plan"

Artículo 2.2.2.1.2.3.2 (Antes Artículo 18 del Decreto 879 de 1998) "*Documento técnico de soporte.* El documento técnico de soporte contiene el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del Plan. Este documento incluirá como mínimo las siguientes partes:

1. La planificación, referida a la planificación territorial del municipio o distrito en los tres (3) componente, general urbano y rural, sobre las cuales se soportan las definiciones y decisiones de ordenamiento que incorpora el Plan.

2. Los planos generales, que corresponden a los documentos gráficos del Plan de Ordenamiento Territorial e incorporan e ilustran todos los temas que componente el análisis espacial del territorio y el modelo de ocupación adoptado.

3. La gestión y financiación, que contiene la formulación y adopción de los instrumentos, y procesos de implementación del Plan.

4. El programa de ejecución, que define con carácter obligatorio las actuaciones que se

realizarán en el corto plazo por parte de la administración municipal o distrital y expone las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables, los recursos respectivos y el esquema de gestión, financiación, ejecución y seguimiento de esas iniciativas en concordancia con el plan de inversiones del municipio o distrito."

Artículo 2.2.2.1.2.3.3 (Antes Artículo 19 del Decreto 879 de 1998) "*Documento resumen.* El Plan de Ordenamiento Territorial deberá tener un documento de resumen o memoria explicativa como medio de divulgación y socialización para que la ciudadanía conozca la síntesis y conclusiones generales del mismo. La memoria debe contener una explicación didáctica de los objetivos, estrategias y políticas del Plan y de las principales líneas de acción emanadas de sus diagnósticos, de forma tal que se presenten sintéticamente los problemas a resolver y las propuestas para la organización del territorio urbano y rural."

Artículo 2.2.2.1.2.3.4 (Antes Artículo 20 del Decreto 879 de 1998) "*Acuerdo que adopta el Plan*. El acuerdo que adopta el Plan aprobará en toda su extensión el documento técnico de soporte y los planos generales. También incluirá en su articulado sus componentes y contenidos de acuerdo con la siguiente clasificación:

1. Una primera parte que contienen los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para el manejo de la totalidad del territorio.

2. Una segunda parte que adopta la clasificación del suelo de acuerdo con la establecida 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.

3. 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.

4. Una cuarta parte que determinan 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.

5. 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.

6. 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.

7. Una séptima parte que adoptará el programa de ejecución correspondiente a la vigencia del período de la administración municipal.

Parágrafo. - Los planos generales que se deben adoptar como mínimo, son los siguientes:

1º El plano que define la estructura general del territorio a largo plazo que contiene los elementos estructurantes del municipio, es decir: los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio y de éste con los sistemas regionales y nacionales, el señalamiento de áreas de reserva, de conservación y de protección ambiental; la determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos urbanos; la localización de infraestructura y equipamientos básicos; la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación de los perímetros.

2º Los planos de detalle del suelo urbano, que deberán contener como mínimo los usos y tratamientos del suelo, los sistemas estructurantes del territorio, el señalamiento de áreas de reserva, de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y ambiental, las zonas de amenaza y riesgo, la localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos; el sistema de espacio público y la determinación de planes parciales, la determinación de las áreas morfológicas homogéneas y, la determinación de las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas generadoras de la participación en plusvalía.

3º Los planos de detalle del suelo rural, que deberán contener como mínimo la determinación de los usos, el señalamiento de las áreas de reserva, de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, y ambiental, la localización de actividades, infraestructura y equipamientos básicos; y las zonas de amenaza y riesgo.

4º El plano que refleje el programa de ejecución, que deberá contener como mínimo los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente; la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y las zonas de mejoramiento integral; así como los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios."

Artículo 2.2.2.1.2.6.5 (Antes Artículo 9 del Decreto 4002 de 2004) "*Documentos.* El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:

1. Memoria justificativa indicando con precisión la necesidad, la conveniencia y el propósito

de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente.

2. Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión.

3. Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente."

Perspectiva Jurídica Procedimental

En este empeño se pretende esclarecer pormenorizadamente el procedimiento que ha de ser transitado para que los contenidos formales y sustanciales del instrumento de planificación debidamente formulado se convierta en decisión legal vinculante, de la siguiente manera:

Ley 388 de 1997

"Artículo 24º.- *Instancias de concertación y consulta.* El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo. - La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

Artículo 25º.- *Aprobación de los planes de ordenamiento.* El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

Decreto 1077 de 2015

Artículo 2.2.2.1.2.6.3 (antes Artículo 7 del Decreto 4002 de 2004). "*Procedimiento para aprobar* y *adoptar las revisiones.* Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes. (…)"

Perspectiva Jurídica Competencial y de Oportunidad

En esta perspectiva se pretende destacar, con referencia breve normativa, cuál o cuáles son las autoridades públicas sobre las que, legalmente, se deposita la competencia para adoptar el Plan de Ordenamiento municipal, cuál la oportunidad legal para su adopción, así:

Ley 388 de 1997

Artículo 26º.- *Adopción de los planes.* Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

Ley 810 de 2003

Artículo 12. Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde.

Decreto 1077 de 2015

Artículo 2.2.2.1.2.5.2 (antes Artículo 29 del Decreto 879 de 1998). *Adopción del plan*conformidad con el artículo 26 de la Ley 388 de 1997, transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo Municipal o Distrital adopte el plan, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

Artículo 2.2.2.1.2.6.4 (antes Artículo 8 del Decreto 4002 de 2004). *Adopción por decreto.* Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarlo por decreto.

Perspectiva Jurídica Contextual Legal (Normas Paralelas o Determinantes)

Por otra parte, ha de comprenderse que existen, por disposición legal explicita, previsiones legales existentes antes de la adopción del plan de ordenamiento territorial que constituyen norma jurídica de superior jerarquía y que, por tanto, determinan sus diversos contenidos temáticos como expresión de respeto al principio de legalidad, lo cual se evidencia literalmente de la siguiente manera:

Ley 388 de 1997

"Artículo 10º.- *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.* En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales

que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley."

Perspectiva Jurídica de Vigencia y Revisión Ordinaria de Contenidos

Ley 388 de 1997, Artículo 28 (Modificado por el Artículo 2 de la Ley 902 de 2004)

"Artículo 28. ***Vigencia y revisión del plan de ordenamiento.*** Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programa s de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán 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.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos."

Decreto 1077 de 2015

Artículo 2.2.2.1.2.4 (Antes Artículo 8 Decreto 879 de 1998) "*Vigencia del plan de ordenamiento territorial, de los componentes y contenidos y del programa de ejecución.* El plan de ordenamiento territorial tendrá una vigencia mínima equivalente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, contándose como la primera de éstas la que termina el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil (2000). En todo caso, el momento previsto para la revisión debe coincidir con el inicio de un nuevo período y de esas administraciones. Mientras se revisa el plan de ordenamiento o se adopta uno nuevo seguirá vigente el ya adoptado.

Los planes de ordenamiento señalarán la vigencia de sus componentes y contenidos distinguiendo los de largo plazo con una vigencia mínima equivalente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, los del mediano plazo con una vigencia mínima de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales y los de corto plazo, cuya vigencia mínima será de un (1) período constitucional de las administraciones municipales y distritales. Cuando en el curso de la vigencia de un Plan de Ordenamiento Territorial llegue a su término el período de vigencia de los componentes y contenidos de corto y mediano plazo, deberá procederse a su revisión. Mientras se hace esta revisión, seguirán vigentes los componentes y contenidos anteriores.

Las vigencias mínimas de los planes básicos de ordenamiento territorial y de los esquemas de ordenamiento territorial, así como las de sus componentes y contenidos, serán idénticas a las de los planes de ordenamiento territorial."

Artículo 2.2.2.1.2.6.1 (Antes Artículo 5 Decreto 4002 de 2004) "*Revisión de los planes de ordenamiento territorial.* Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de éste, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 de la Ley 388 de 1997. (…)"

<u>Perspectiva Jurídica de Reglamentación Temática Legal</u>

Habida cuenta que el decreto 1077 de 2015 reglamentó, como decreto único al efecto, el sector vivienda, ciudad y territorio, simplemente se destacan aquellas temáticas que

configuraban previamente sistemas normativos reglamentarios independientes, para efectos de configurar insumos sustanciales indispensables para el adecuado desarrollo de contenidos del plan de ordenamiento territorial, asi:

Decreto 1077 De 2015 – Compilatorio Y Derogatorio

Artículo 2.2.1.1. Definiciones múltiples

Artículo 2.2.2.1.1.1 y subsiguientes (**Antes Decreto 879 de 1998** – Ordenamiento Del Territorio)

Artículo 2.2.2.1.2.6.1.y subsiguientes (**Antes Decreto 4002 de 2004 -** Revisión y ajuste de los POT)

Artículo 2.2.2.1.8.1. y subsiguientes (Antes Decreto 2201 de 2003 - Armonización De Usos Suelo en los POT y Desarrollo de Proyectos, Obras o Actividades de Utilidad Pública y de Interés Social)

Artículo 2.2.2.1.3.1.1. y subsiguientes (**Antes Decreto 1807 de 2014** – Incorporación de la Gestión del Riesgo en los POT)

Artículo 2.2.2.1.4.1.1. y subsiguientes (**Antes Decreto 4065 de 2008** – Urbanización e Incorporación al Desarrollo de los Predios y Zonas Comprendidas en Suelo Urbano y de Expansión)

Artículo 2.2.2.1.5.1. y subsiguientes (**Antes Decreto 075 de 2013** – Destinación de Suelo para VIS y VIP)

Artículo 2.2.2.2.1.1. y subsiguientes (**Antes Decreto 3600 de 2007** – Ordenamiento del Suelo Rural)

Artículo 2.2.3.1.1. y subsiguientes (**Antes del Decreto 1604 de 1998** – Espacio Público)

Artículo 2.2.3.5.1. y subsiguientes (**Antes Decreto 798 de 2010** – Estándares Urbanísticos)

---

i El artículo 7 de la ley 88 de 1947 exigía que «los municipios que tengan un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos ($200.000) están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad. Este plano no sólo comprenderá enmiendas y mejoras que deben hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población.»

ii "La planificación física, apoyada en los procesos que orientan la solución de los problemas sociales y económicos, procura suministrar las estructuras de construcción y de servicios comunales o públicos, que la sociedad necesita para lograr sus objetivos fundamentales […] el desarrollo urbanístico, con planificación o sin ella, crea situaciones y configura tendencias, que determinan la estructura económica y social real, e imponen un reajuste a los programas de desarrollo económico. La respuesta lógica a estas situaciones es que la programación económica, por un lado, y la organización física y espacial del territorio, por otro, tengan características concurrentes, en vez de planteamientos individuales autónomos (…) El plan es un instrumento que se va conformando todos los días. Es una fórmula flexible, pero lo suficientemente concreta, como para convertirse en programas de acción. Incluye la ordenación del territorio para garantizar físicamente una expansión equilibrada del crecimiento económico. Tiende a que la dotación de todas las construcciones urbanas y servicios comunales haga de las distintas partes de la ciudad, sitios agradables y cómodos para vivir, y que el trabajo y la recreación sean también funciones urbanas, complementarias entre sí, sin las cuales el plan no existe (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1964, p. 21 y 31).

iii Las entidades nacionales trabajaron con interés y relativamente buenos resultados, temas como la vivienda para los sectores más desfavorecidos (ICT, BCH), donde también confluyeron trabajos del sector académico, que despertaron el interés del Congreso en los años 60s, cuando consideró (más no aprobó) más de 10 proyectos de "Reforma Urbana", que buscaban, en general, mecanismos para impulsar la construcción de vivienda pública.

iv DE acuerdo con los datos de los Censos del DANE, en los años 80s el crecimiento de las ciudades se hizo menos acelerado las tasas de crecimiento urbano bajaron de 5.18% en el período intercensal 1951-1964, a 3,28 en el período 1973/1993), pero el proceso de urbanización siguió desarrollándose. La población urbana del país pasó del 52% en 1964 a 59% en 1973, 65% en 1973 y 65 en 1985 y 69% en 1993. En todo caso, en 1985 el 48% de la población se localizaba en las ciudades mayores de 100.000 habitantes; en 1993 este porcentaje llegó al 51.5%.

v El Desarrollo Prioritario con extinción de dominio, el Reajuste de Tierras y la Integración Inmobiliaria eran los instrumentos dirigidos a intervenir en la estructura predial de una zona que se fuera a urbanizar o renovar; la contribución al desarrollo era un antecedente claro de la Participación en Plusvalías de la Ley 388 de 1997; los Pagarés y Bonos de Reforma Urbana fueron concebidos como una forma de financiar el desarrollo urbano con papeles de crédito expedidos a los propietarios de terrenos; el Derecho de Preferencia que obligaba a los propietarios de una zona determinada a ofrecer en primera instancia su predio en venta al Estado; los Bancos de Tierras desarrollados en la ley como simple "reserva de tierra" para el desarrollo de proyectos públicos, con pocos instrumentos de acción y un esquema institucional que impidió su funcionamiento eficaz.

vi La noción de sostenibilidad surgió en la Cumbre de Río en 1992 (*Earth Summit*) precisada y complementada en documentos y reuniones posteriores (El concepto de desarrollo sostenible se incluyó en el llamado "Brundtland Report", publicado en *Our common Future*, por la WCDE (Oxford University Press, 1987) y, en particular en la llamada Agenda 21 (Plan Global de Acción concebido para poner en marcha la visión comprensiva de futuro del desarrollo sostenible de la Cumbre de la Tierra en Río en 1992). Este objetivo se concretó en políticas específicas de planeación urbana: la ocupación intensa y racional del territorio (ciudad compacta y limitada en su expansión-conservación de espacios agrícolas colindantes); la rehabilitación o construcción funcional, que permite a los ciudadanos acceder a los bienes y servicios urbanos con facilidad y en corto tiempo; la prioridad al transporte público sobre el uso del automóvil privado para minimizar el volumen y la toxicidad de los residuos, entre otros. A esta meta se debe agregar, especialmente para las ciudades de los países en desarrollo, la Agenda Hábitat, emanada de la Conferencia de Quito (Hábitat III Conference) sobre metas del desarrollo sostenible, que exige combinar la meta de un desarrollo sostenible con acciones locales de corto y mediano plazos para lograr desarrollos que faciliten la lucha contra la pobreza y las desigualdades que afectan el conjunto de la vida de las comunidades de muchas ciudades. La competitividad de las ciudades, que implica construir un territorio urbano productivo capaz de competir en el mundo de la economía globalizada. Se trata de lograr que las ciudades realicen esfuerzos para desarrollar las capacidades productivas locales y para mejorar calidad del entorno en el cual operan los agentes económicos. La exigencia de competitividad vino como correlato de la globalización de la economía, que erigió a la ciudad como un nodo importante del proceso y planteó que la productividad no debía ser sólo de los países, pues el "debilitamiento" de las fronteras había trasladado la competencia a las ciudades.

vii El Artículo 3 de la ley 388 de 1997 establece la "Función pública del urbanismo" para lo cual indica que "El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 1. 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. 2. 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. 3. 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. 4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

viii La elección de alcaldes en Colombia adoptó el "voto programático", mediante el cual los candidatos deben registrar ante notario público su programa de gobierno, que deberá convertirse en el Plan de Desarrollo de su administración en los primeros cinco meses de su mandato. La evaluación de este plan es la medida con la cual se juzga el desempeño del mandatario.

ix Según el Ministerio de Vivienda los años con mayor adopción de Planes de Ordenamiento son: 326 entre 1999 y el año 2000 y 449 entre 2001 y 2003

x Según los datos del censo 2005 publicados por el DANE, sólo 914 de los 1121 municipios del país son menores de 30.000 habitantes; 207 más de 30.000 y 55 más de 100.000.

xi Ver al respecto: DNP con el apoyo de ONU-HABITAT y el Banco Mundial. Bogotá (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con visión de largo plazo*. Bogotá.

xii En este componente deben localizarse y dimensionarse las infraestructuras viales y de servicios públicos, los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas, las áreas de conservación y protección de carácter ambiental y cultural, así como las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas. También se debe definir la estrategia para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y para el crecimiento y reordenamiento de la ciudad. y se determinarán las características de las unidades de actuación urbanística, se adoptarán las directrices y parámetros para la formulación de planes parciales y se definirán los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística.

xiii Para este efecto debe definir las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera, la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos ambientales, y la localización y dimensionamiento de los centro poblados y las zonas suburbanas, así como la identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamientos.

xiv Los elementos naturales con valor ambiental incluyen las forestales protectoras y bosques, recursos hídricos y sus zonas de protección para asegurar su mantenimiento y otras zonas importantes para su conexión como ecosistemas estratégicos y Reservas Forestales de Ley 2 de 1959 y conservación- áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas) que, articulados forman una estructura de suelos protegidos delimitada en el territorio.

xv La Ley 1185 de 2008, que modifica la Ley 397, se a los bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los POT.

xvi Los estudios de riesgo están definidos en el Decreto 1077 de 2015 sobre incorporación del riesgo en POT.

xvii Por mandato de la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 340, y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.

xviii En la conformación del Consejo Territorial de Planeación debe tenerse en cuenta la pluralidad de los grupos poblacionales (etnias, jóvenes, profesionales, mujeres); los distintos sectores productivos (artesanos, industriales, productores agrarios, comerciantes, entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y empresas y entidades de prestación de servicios); los sectores educativo y cultural y los sectores ecológico y comunitario donde estén debidamente organizados y constituidos. Representación Las entidades territoriales deben asegurar la adecuada representación de todos los sectores en el CTP. El 50% de los Consejeros debe ser renovado cada cuatro años, con el objeto de hacer más democrática la participación ciudadana. Para realizar este proceso, se recomienda que el alcalde o gobernador realice el siguiente proceso. Los alcaldes y gobernadores deben conformar los Consejos Territoriales de Planeación, teniendo en cuenta el acuerdo u ordenanza emitido por el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental. La motivación es esencial porque de ello dependerá en parte el grado de participación de los diferentes grupos o sectores en el Consejo Territorial de Planeación.