



Actividad 3. R3. A3. Diseño de lineamientos y metodologías en Planeación y OT, así como la implementación de rutas de gestión

SÍNTESIS DEL DOCUMENTO

En el marco de las actividades y productos del resultado R3 se elaboró la ruta de gestión de los POT para realizar el proceso de revisión y ajuste de un plan de ordenamiento territorial. Este documento contiene una reflexión sobre las dificultades que enfrentan los municipios en el proceso de revisión y ajuste de los POT, y tiene como propósito orientar sobre la forma en que se pueden enfrentar estas dificultades para lograr el reto de avanzar en la revisión, ajuste e implementación de los POT.

MUNICIPIOS VISIBLES PARA LA PAZ

Resultado 3. Esquema de servicio técnico especializado en Planeación y Ordenamiento Territorial

CONTENIDO

RUTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	2
1. CONTEXTO.....	5
2. DECISION DE REVISAR EL POT	6
3. ETAPA PRELIMINAR	7
4. ETAPA DE SEGUIMIENTO.....	8
5. ETAPA DE DIAGNÓSTICO POT	10
6. ETAPA DE FORMULACIÓN.....	14
7. ETAPA DE CONCERTACIÓN CONSULTA Y APROBACIÓN.....	17
8. ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN	18
9. ETAPA DE SEGUIMIENTO DEL POT	20

RUTA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El presente documento tiene como principal objetivo facilitar la interpretación y la ejecución de los diferentes procedimientos y etapas a desarrollar en materia de ordenamiento territorial por parte de los municipios; en virtud de lo anterior, la Federación Colombiana de municipios a través del proyecto Municipios visibles construyó una ruta de gestión que los municipios pueden llevar a cabo para adelantar la revisión y ajuste de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Con el análisis e identificación previa del estado de los planes de ordenamiento territorial en el país, así como la identificación de variables que determinan las capacidades técnicas y financieras de las entidades territoriales, es un contexto que permite la identificación de elementos de priorización en la implementación de la ruta estratégica diseñada, al respecto uno de los criterios de mayor relevancia, entre otros, es la voluntad política de las entidades territoriales, puesto que no se puede perder de vista, que la competencia en el ordenamiento territorial es del municipio y fue otorgada por la Constitución Política de Colombia.

Así pues, para poder definir esta nueva ruta de Ordenamiento Territorial se hace necesario tener en cuenta lo dispuesto en el decreto 1232 de 2020, el cual adiciona y modifica el Decreto 1077 de 2015, disponiendo en su contenido que son cuatro (04) las etapas que integran el proceso de planificación territorial en Colombia, las cuales se describen a continuación, advirtiendo con antelación que estas etapas responden en su gran mayoría a las anteriormente previstas, con similares objetivos, habiéndose efectuado una modificación de orden formal que busca organizar mejor la información existente y la posterior entrega de los productos.

En concordancia con lo anterior, a continuación, se describen los hitos que fueron identificados para adelantar la Ruta de Ordenamiento Territorial, de conformidad con el marco legal vigente:

DIAGNÓSTICO: En esta etapa se pretende definir con claridad el estado o la situación actual del municipio en sus aspectos más relevantes, como son el físico-biótico, sociocultural, político administrativo, económico, físico espacial, de amenazas y riesgos y otros considerados relevantes en materia de Ordenamiento Territorial, y que constituye punto de partida para tomar las decisiones en la etapa de la formulación.

Dentro de esta etapa se buscan los siguientes objetivos:

- a. Analizar e identificar las capacidades y recursos existentes.
- b. Determinar la información disponible
- c. Definir la estrategia y metodología de participación democrática y de la concertación.
- d. Analizar las dimensiones ambientales, económica, funcional, socio-cultural e institucional, de acuerdo con los siguientes parámetros

FORMULACIÓN: Esta etapa comprende el desarrollo técnico de la toma de decisiones y la elaboración del documento técnico de acuerdo con lo establecido en los artículos del Decreto 1077 de 2015, y del Decreto 1232 de 2020.

IMPLEMENTACIÓN: El ejercicio de ordenamiento territorial se concreta con la ejecución de los proyectos y decisiones definidos en el Plan y con la articulación de los instrumentos de desarrollo.

Por la importancia de los aspectos identificados en la siguiente ruta estratégica, cada paso será desarrollado en un nivel de detalle suficiente para lograr los objetivos estratégicos propuestos en el Resultado 3 del Proyecto Municipios Visibles,

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: Esta etapa tiene diferentes objetivos; en primera instancia busca determinar si el Plan de Ordenamiento Territorial que se encuentra vigente en el municipio da estricto cumplimiento a los contenidos mínimos que de conformidad con la ley debe tener un POT en cualquiera de sus categorías; así mismo, busca verificar la coherencia existente dentro de las disposiciones contempladas en la parte estratégica del componente general, y las acciones previstas para su ejecución, y por último busca determinar el grado de cumplimiento de los proyectos y tareas previstas en el POT; debe considerar una metodología de participación, la selección y análisis de información, la conformación del expediente municipal.

La ruta estratégica consideró los siguientes hitos, identificación derivada del proceso técnico reglamentado por la normatividad vigente Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015 único del sector vivienda, ciudad y territorio.

Ilustración 1. Ruta para la revisión, ajuste e implementación de los POT.



Identificación del Contexto. Componente técnico y administrativo para identificar los conflictos, las oportunidades y la pertinencia respecto a los procesos de revisión y ajuste del POT.

Decisión de revisión del POT. Al respecto se hace necesario la identificación de las posibles fuentes de financiación; las entidades territoriales pueden considerar la posibilidad de acceder a programas de apoyo nacional, a programas de apoyo departamental, y/o a la financiación con recursos del SGR.

Etapas Preliminar. En esta etapa se surte el alistamiento que la administración municipal requiere para iniciar su proceso de revisión y ajuste, etapa en la cual, es de especial cuidado, el proceso de contratación y del cual depende, en cierta medida el éxito del proceso.

Etapas de Seguimiento. Esta etapa debe considerar una metodología de participación, la selección y análisis de información, la conformación del expediente municipal.

Etapas de diagnóstico. En esta etapa se debe surtir el desarrollo técnico que comprende entre otros, los aspectos físico-bióticos, socioculturales, políticos administrativos, económico, físico espacial, de amenazas y riesgos y otros considerados relevantes para desarrollar la formulación.

Etapas de formulación. Esta etapa comprende el desarrollo técnico de la toma de decisiones y la elaboración del documento técnico de acuerdo con lo establecido en los artículos del Decreto 1077 de 2015.

Etapas de concertación, consulta y aprobación. Los procesos de revisión y ajuste deben surtir los mismos trámites de la formulación del POT, ello implica la participación de actores llamados y mencionados en los procesos de ordenamiento territorial municipal.

Etapas de implementación del POT. El ejercicio de ordenamiento territorial se concreta con la ejecución de los proyectos y decisiones definidos en el Plan y con la articulación de los instrumentos de desarrollo.

Por la importancia de los aspectos identificados en la siguiente ruta estratégica, cada paso será desarrollado en un nivel de detalle suficiente para lograr los objetivos estratégicos propuestos en el Resultado 3 del Proyecto Municipios Visibles,

A continuación, se describe cada uno de los pasos de la ruta con una definición y una descripción de los procesos técnicos y administrativos que debe hacer una administración municipal en el marco del ordenamiento territorial, asimismo se relacionan los servicios que ofrece la Federación Colombiana de municipios para contribuir en los procesos de revisión y ajuste.

1. CONTEXTO



Definición

Como primer paso en el proceso de ordenamiento territorial municipal es importante que los administradores locales en cabeza del alcalde y la secretaria de planeación municipal conozcan el contexto y estado de su plan de ordenamiento territorial, así como sean identificados los principales conflictos y oportunidades, teniendo como conclusión general la pertinencia de realizar procesos de revisión y ajuste de su instrumento.

Componente técnico

En este paso es importante que el municipio como primera medida analice la vigencia de su plan de ordenamiento territorial a través de preguntas como:

- ✓ La identificación de cuál es su tipo de POT¹,
- ✓ El año en el que se formuló por primera vez y a vigencia de este,
- ✓ Conocer si se han realizado procesos de revisión y ajuste

Asimismo, es necesario identificar si el POT vigente tiene falencias con respecto a las dinámicas de ocupación y a los contenidos derivados de cambios normativos o nuevos desarrollos en materia de ordenamiento territorial.

Como parte fundamental para analizar el contexto se propone también la identificación de cambios estructurales en el municipio, la construcción o proyectos de infraestructuras nacionales o regionales que impactan el territorio.

Por último, se considera de suma importancia identificar si existen razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que permitan que el alcalde inicie en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Las circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento de acuerdo al Decreto 1077 de 2015 son las siguientes:

¹ En el marco del artículo 9 de la Ley 388 de 1997 se consideran tres tipos de POT:

Plan de ordenamiento territorial – POT: Municipios con población superior a 100.000 habitantes.

Plan básico de ordenamiento territorial – PBOT: Municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.

Esquema de ordenamiento territorial – EOT: Municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

- a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Componente administrativo de participación y concertación

En este componente se genera la alerta para la administración municipal de conocer el estado de su POT y las leyes que demarcan la obligatoriedad de formular y revisar el mismo, así como las implicaciones administrativas que conlleva la toma de decisiones y el planeamiento de proyectos sin estar incluidas en el instrumento y por lo tanto estar reglamentado en las disposiciones normativas de uso.

2. DECISION DE REVISAR EL POT



Definición

Una vez revisado el estado del POT vigente y teniendo en cuenta la disposición técnica y política de revisar el POT el municipio se ve hace necesario que sea analizada la disponibilidad de recursos que se tienen para iniciar un proceso de revisión y ajuste.

Al respecto, es importante señalar que existen diferentes fuentes de financiación con el fin de realizar los diferentes procesos para tener al día el ordenamiento municipal.

Las tres opciones que tiene el municipio para obtención de recursos son:

- ✓ Opción 1: Acceder a programas de apoyo nacional a través de las instituciones públicas que incluyen en sus labores misionales las labores de asistencia técnica como el Ministerio de vivienda, ciudad y Territorio o el Departamento Nacional de Planeación, entre otros. Asimismo, es posible que el municipio acceda a programa de organizaciones no gubernamentales que tienen como líneas estratégicas el acompañamiento en los procesos de ordenamiento territorial.
- ✓ Opción 2: Programas de apoyo departamental en el marco del fortalecimiento a los procesos regionales de planeación.
- ✓ Opción 3. Financiación con recursos del Sistema General de Regalías



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En el marco de este paso la FCM ofrece acompañamiento la estructuración de un proyecto de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial - POT en la formulación del proyecto para acceder a recursos del Sistema General de Regalías a través de las orientaciones técnicas en el marco normativo vigente Ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios compilados en el Decreto 1077 de 2015 único del sector de vivienda, ciudad y territorio.

3. ETAPA PRELIMINAR

Definición

De acuerdo al Decreto 1077 del año 2015 esta etapa comprende la elaboración de un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos de participativos requeridos para la elaboración del plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias para la elaboración del plan; la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito acorde con las políticas sociales y económicas definidas en el Plan de Desarrollo y; la formulación de la estrategia de articulación con el Plan de Desarrollo y otros planes sectoriales.



Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

1. La cartografía que contenga la espacialización de la información de fuentes secundarias, como Plan de Desarrollo, proyectos de inversión, dimensiones y atributos y la visión urbano-regional.
2. Escenarios de ordenamiento del territorio para el futuro desarrollo del municipio o distrito.
3. Documento síntesis de la primera valoración sobre información secundaria, la cual contendrá: el estado general de la información existente, los vacíos y entidades responsables, y las conclusiones que permitan una aproximación a los problemas y conflictos del municipio o distrito.

Una vez conseguidos los recursos para iniciar el proceso de revisión y ajuste del POT, el municipio requiere en primera instancia contar con la voluntad política, una plataforma de gobernabilidad y gobernanza y el interés de la sociedad involucrada, así como de recursos técnicos y financieros; por la cual, es necesario hacer un análisis de las capacidades con las que cuenta la administración municipal, así como los conflictos sociales y políticos presentes en el territorio.

Para esta etapa se deben adelantar las siguientes actividades:

- ✓ Aprestamiento y definición de roles del equipo de trabajo.
- ✓ Conformación del Equipo de Trabajo Interno y externo del POT,
- ✓ Estrategia de Participación, Recolección de Información, Identificación de fuentes de financiación.

Asimismo, debe para cada una de las actividades mencionadas los procesos contractuales teniendo en cuenta la elaboración de los contratos de apoyo a la gestión, el apoyo jurídico y técnico para la elaboración de términos de referencia de revisión del POT a través de una consultoría externa y la contratación de una interventoría o supervisión a través de otros recursos.



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En esta etapa la FCM ofrece procesos de formación, actualización, capacitación del equipo de trabajo de la Alcaldía que inicia la revisión en temas relacionados al OT a través de ejes temáticos relacionados con elementos normativos, técnicos y financieros para realizar el proceso de revisión y ajuste del POT.

4. ETAPA DE SEGUIMIENTO



Definición

La etapa de evaluación y seguimiento comprende un conjunto de acciones para realizar la evaluación y el seguimiento del POT vigente con el fin de sustentar los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos.

Desde el componente técnico esta fase contempla básicamente tres subactividades:

- ✓ La participación ciudadana en el marco de la elaboración del POT es un elemento fundamental que le da legitimidad al modelo de ordenamiento propuesto y a las

decisiones tomadas durante el proceso. Es a través de la apropiación ciudadana del POT que se logra la sostenibilidad política en el corto, mediano y largo plazo. En atención a lo cual un proceso informativo a la comunidad, a un modelo de construcción de gobernanza donde los arreglos institucionales y los procesos colectivos de toma de decisiones sobre el territorio y sus usos, se caracterizan por la interacción y articulación de todos actores. Para tener una adecuada construcción participativa del POT se propone en esta etapa de alistamiento, el diseño de una estrategia de participación que identifique de manera transversal en las demás etapas ¿cómo?, ¿con quién? y ¿para qué? se generan espacios de diálogo y construcción colectiva del POT. Como primer paso para incorporar la participación se propone implementar una metodología de participación para realizar el proceso de revisión y ajuste a través de la construcción del mapa de actores que participarán en el proceso.

- ✓ Selección y análisis de información existente que permita construir el proceso y verificar el estado de cumplimiento del POT a través de las diferentes fuentes de información de instituciones de orden nacional y regional.
- ✓ La conformación del expediente municipal en el marco del artículo 112 de la Ley 388, entendido este como un sistema de información territorial que permite recolectar, almacenar y generar reportes que son el fundamento para realizar los análisis orientados al seguimiento y evaluación del POT, sus principales objetivos son:
 - Constituye la memoria institucional del proceso de planeación territorial;
 - Aporta instrumentos para que los municipios evalúen los resultados obtenidos en la construcción del modelo de ocupación del territorio propuesto en el POT;
 - Genera información de soporte a la administración municipal para la toma de decisiones correctivas relacionadas con la gestión municipal y la revisión y ajuste del POT;
 - Ofrece los insumos necesarios para elaborar un documento de seguimiento y evaluación que sustente técnicamente los ajustes que deben realizarse al POT, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 2.2.2.1.2.6.5 del Decreto 1077 de 2015, (compilatorio del Decreto 4002 de 2004)

Entorno al componente administrativo de participación y concertación se hace indispensable en primera medida definir si la administración ha realizado algún tipo de procesos de seguimiento y evaluación que sirva de insumo para evaluar en este momento el POT, acto seguido es necesario precisar la oficialización del inicio de la revisión del POT a través del Consejo de gobierno e incorporar en la agenda interinstitucional con entidades de orden nacional, regional y local que indiquen en el territorio o que poseen información clave para la revisión.



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En esta etapa la FCM ofrece el servicio de construcción del sistema de seguimiento y evaluación del POT a través de la conformación del expediente municipal.

5. ETAPA DE DIAGNÓSTICO POT



Definición

Constituye la etapa a través de la cual se busca conocer el estado actual del territorio municipal para confrontarlo con la imagen deseada, de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales. Dicho diagnóstico deberá incluir el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito. También incorporará las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, lo económico y social, así como lo cultural y lo institucional. Igualmente, incorporará los atributos o elementos estructurantes del territorio.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1232 de 2020, las siguientes son las temáticas que se deben agotar en el diagnóstico:

a. Análisis e identificación de las capacidades y recursos existentes.

Como primer paso en el proceso de ordenamiento territorial municipal es importante que los administradores locales en cabeza del alcalde y la Secretaría de planeación municipal determinen y analicen las capacidades técnicas, institucionales y financieras requeridos para la elaboración, revisión o ajuste del P.O.T; así mismo, es importante que conozcan el contexto y estado de su instrumento de planificación, así como los principales conflictos y oportunidades, teniendo como conclusión general la pertinencia de realizar procesos de revisión y ajuste de su instrumento. Una vez revisado el estado del POT vigente y teniendo en cuenta la disposición técnica y política de revisar el POT el municipio se ve hace necesario que sea analizada la disponibilidad de recursos que se tienen para iniciar un proceso de revisión y ajuste, así como y los recursos y actividades previstas para el desarrollo del mismo. En este paso es importante que el municipio como primera medida analice la vigencia de su plan de ordenamiento territorial a través de preguntas como:

- ✓ La identificación de cuál es su tipo de POT,
- ✓ El año en el que se formuló por primera vez y a vigencia de este,
- ✓ Conocer si se han realizado procesos de revisión y ajuste

Asimismo, es necesario identificar si el POT vigente tiene falencias con respecto a las dinámicas de ocupación y a los contenidos derivados de cambios normativos o nuevos desarrollos en materia de ordenamiento territorial.

Como parte fundamental para analizar el contexto se propone también la identificación de cambios estructurales en el municipio, la construcción o proyectos de infraestructuras nacionales o regionales que impactan el territorio.

Por último, se considera de suma importancia identificar si existen razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que permitan que el alcalde inicie en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Las circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento de acuerdo al Decreto 1077 de 2015 son las siguientes:

- a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Las tres opciones que tiene el municipio para obtención de recursos son:

- ✓ **Opción 1:** Acceder a programas de apoyo nacional a través de las instituciones públicas que incluyen en sus labores misionales las labores de asistencia técnica como el Ministerio de vivienda, ciudad y Territorio o el Departamento Nacional de Planeación, entre otros. Asimismo, es posible que el municipio acceda a programa de organizaciones no gubernamentales que tienen como líneas estratégicas el acompañamiento en los procesos de ordenamiento territorial.
- ✓ **Opción 2:** Programas de apoyo departamental en el marco del fortalecimiento a los procesos regionales de planeación.
- ✓ **Opción 3.** Financiación con recursos del Sistema General de Regalías.

Una vez conseguidos los recursos para iniciar el proceso de revisión y ajuste del POT, el municipio requiere en primera instancia contar con la voluntad política, una plataforma de gobernabilidad y gobernanza y el interés de la sociedad involucrada, así como de recursos técnicos y financieros; por la cual, es necesario hacer un análisis de las capacidades con las que cuenta la administración municipal, así como los conflictos sociales y políticos presentes en el territorio.

Para esta etapa se deben adelantar las siguientes actividades:

- ✓ Aprestamiento y definición de roles del equipo de trabajo.
- ✓ Conformación del Equipo de Trabajo Interno y externo del POT,
- ✓ Estrategia de Participación, Recolección de Información, Identificación de fuentes de financiación.

Así mismo, debe para cada una de las actividades mencionadas los procesos contractuales teniendo en cuenta la elaboración de los contratos de apoyo a la gestión, el apoyo jurídico y técnico para la elaboración de términos de referencia de revisión del POT a través de una consultoría externa y la contratación de una interventoría o supervisión a través de otros recursos.

- b. **Balance de la información disponible.** Se busca conocer con el mayor grado de certeza posible la cantidad y calidad de información tanto primaria como secundaria, con la que cuenta el municipio, para efectos de poder construir un diagnóstico que responda a la realidad actual del municipio; dicha información es necesaria y pertinente para poder abordar las dimensiones que son necesarias abordar al momento de definir la situación real, que responde a la radiografía actual del municipio, como son, entre otros, las determinantes ambientales, licencias urbanísticas, permisos ambientales, inventario de bienes de interés cultural.
- b. **Definición de la estrategia y metodología de participación democrática y de la concertación.** En este acápite se debe describir con claridad la metodología prevista para garantizar la participación de la comunidad de manera continua durante la totalidad del proceso de formulación, revisión y ajuste del P.O.T., así como para efectuar las etapas de consulta y concertación previstas en la ley, en donde participan los diferentes actores que participan en los procesos de ordenamiento territorial como son el Consejo Territorial de Planeación y la Autoridad ambiental competente.
- c. **Análisis de las dimensiones ambiental, económica, funcional, socio-cultural e institucional.** Para efectos de poder construir un diagnóstico que atienda las características más importantes del municipio y que evidencie la realidad actual de su territorio, es necesario llevar a cabo el análisis de las dimensiones que intervienen en el ordenamiento territorial, con el fin de conocer su identificación, definición, caracterización y espacialización; en virtud de ello se deben analizar a la luz de las exigencias puntuales del Decreto 1232 de 2020 las dimensiones ambiental, económica, funcional, socio-cultural e institucional.



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En esta etapa la FCM apoya a los municipios a través de la realización de procesos de capacitación e inducción al Concejo Municipal, Consejo Territorial de Planeación, Consejo de Gobierno, Juntas de acción comunal y líderes comunitarios con el fin de brindar orientaciones técnicas para la comprensión del diagnóstico.

➤ Como resultado de esta etapa debe obtenerse:

1. La presentación del diagnóstico por cada uno de los temas.
2. Los planos técnicos y de percepción social de la visión urbano-regional, las dimensiones y los atributos.
3. Un documento síntesis diagnóstica.

Desde el punto de vista técnico se considera clave que la construcción del diagnóstico supere la visión tradicional de una caracterización por cada una de las variables o dimensiones del desarrollo territorial y se enfoque en la identificación de conflictos y potencialidades de la ocupación territorial y sea soportado por la cartografía correspondiente que permita obtener el modelo de ocupación actual.

La Ley 388 de 1997 identifica la prevención de amenazas y riesgos como un determinante para el ordenamiento del territorio, por lo tanto, su inclusión **es obligatoria e inaplazable** y en el trámite de concertación es verificada por la autoridad ambiental.

El artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012, establece que sólo procede la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición de uno nuevo, cuando se garantice:

- (i) La delimitación y zonificación de las áreas de amenaza.
- (ii) La delimitación y zonificación de las áreas en condiciones de riesgo.
- (iii) La determinación de las medidas específicas para su mitigación.

Lo anterior significa, que los estudios básicos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial son una condición para la revisión general del POT.

Con la expedición del Decreto 1807 del 19 de septiembre de 2014, compilado en el Decreto 1077 de 2015, Sección 3, el cual reglamenta lo dispuesto en el Decreto Ley 019 de 2012 y se establecen las condiciones técnicas para la incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

En consecuencia, tal y como se encuentra reglamentado; para adelantar la revisión y ajuste del POT se requiere elaborar los estudios básicos de riesgo, los cuales se deberán

incorporar en el modelo de ocupación, reglamentación de usos del suelo, y en los programas y proyectos de los POT.

En torno al componente administrativo de participación y concertación es importante que en esta fase se realicen jornadas de discusión y socialización del diagnóstico del POT y se socialicen los avances al consejo de gobierno, concejo municipal y al concejo territorial de planeación y en general a los actores identificados en la etapa preliminar.

6. ETAPA DE FORMULACIÓN



Definición

De conformidad con lo previsto en el ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1232 de 2020, la etapa de formulación comprende el proceso de toma de las decisiones para el ordenamiento del territorio que se traducen en los componentes y contenidos, así como la realización de la concertación, consulta, aprobación y adopción de las instancias previstas por la ley.

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.

Las principales actividades y documentos que hacen parte de esta etapa del proceso de revisión y ajuste se describen a continuación:

a. Construir una visión de desarrollo y escenarios posibles: Consiste en la etapa prospectiva del plan, la cual tiene como base la fase de diagnóstico y tiene como resultado la identificación de escenarios posibles y tendencial con el fin de establecer la definición territorial desarrollada en virtud de la confrontación entre la imagen actual del territorio y la imagen deseada bajo los parámetros de competitividad y ventajas comparativas determinados para el logro del desarrollo económico y social del municipio, de manera que este pueda ser integrado al contexto regional.

b. Formular el modelo de ocupación: Teniendo en cuenta la visión de desarrollo propuesta y las principales conclusiones del diagnóstico se plantea la formulación de un modelo de ocupación del territorio que posibilite identificar, delimitar y definir la localización de los aspectos estructurantes del territorio, a nivel urbano y rural como lo son

c. Elaboración de documentos y cartografía de formulación de componentes general, urbano y rural.

Componente general: El componente general del plan comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes y 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, en resumen este componente contiene:

Componente urbano: El componente urbano se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana, e integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y está insertado y supeditado al componente general del plan.

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 a través de:

- Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas. El señalamiento de 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 naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, de las zonas de amenaza y riesgo o de las que forman parte del sistema de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición de desechos.
- La localización y dimensionamiento de zonas determinadas como suburbanos con precisión de los índices máximos de ocupación y usos admitidos, teniendo en cuenta su carácter de desarrollo de baja ocupación y densidad, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medio ambiente.
- 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.
- 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.

- 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.

d. Instrumentos de gestión y financiación: Un elemento fundamental de la etapa de formulación, es la revisión de las estrategias de financiación y gestión que se implementarán para el desarrollo del modelo de ocupación propuesto, para el cual es importante considerar aspectos financieros, capacidad institucional, desarrollo técnico y capacidad de convocatoria y de concertación.

e. Programa de ejecución: Conjunto de soluciones planteadas a las problemáticas identificadas y priorizadas en la etapa del diagnóstico. Estas soluciones se reflejan en planes, programas, proyectos, estrategias de gestión y financiación, entre otros, que se realizarán en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y así garantizar el territorio deseado. Se recomienda señalar los proyectos prioritarios, la programación de actividades, las entidades responsables, los recursos respectivos y el esquema de gestión, financiación, ejecución y seguimiento de esas iniciativas.

g. Documento resumen: Es el 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.

h. Proyecto de acuerdo del POT: Es el documento legal que contiene todas las decisiones del plan de ordenamiento territorial que tiene fuerza legal. El proyecto de acuerdo debe incluir el programa de ejecución, ya que ahí se identifica y prioriza los programas, proyectos, entre otros, que se desarrollarán en corto, mediano y largo plazo.

En cuanto al componente administrativo de participación y concertación se hace indispensable la participación comunitaria y al menos las siguientes actividades:

- Difusión de los avances en la revisión del POT
- Acompañamiento a la formulación del Modelo de ocupación
- Jornadas de discusión y socialización de la formulación del POT
- Socialización de avances de Gobierno, Concejo Municipal y Consejo Territorial de planeación.



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En esta etapa la FCM apoya a los municipios a través de la realización de procesos de capacitación e inducción al Concejo Municipal, Consejo Territorial de Planeación, Consejo de Gobierno, Juntas de acción comunal y líderes comunitarios en la elaboración del Modelo de ocupación y los documentos que soportan la etapa.

7. ETAPA DE CONCERTACIÓN CONSULTA Y APROBACIÓN



Definición

Comprende los procesos de concertación con la corporación autónoma regional en asuntos ambientales y la presentación al Consejo Territorial de planeación.

Durante esta etapa es clave tener el soporte técnico y jurídico de los ajustes al acuerdo del POT con las observaciones recibidas en las diferentes estancias, como son la de la CAR, el Consejo territorial de Planeación y el concejo municipal.

En cuanto al componente administrativo de participación y concertación se hace indispensable la participación comunitaria realizar la mesa de concertación del POT a través de la presentación del Acuerdo final a la comunidad en general, la remisión del documento al Consejo Territorial de Planeación, realizar seguimiento a la radicación del proyecto de acuerdo con el concejo y la realización de los debates de aprobación.

Estos procedimientos hacen parte de la etapa de formulación, según lo previsto en el decreto 1232 de 2020; Durante esta etapa es clave tener el soporte técnico y jurídico de los ajustes al acuerdo del POT con las observaciones recibidas en las diferentes estancias, como son la de la CAR, el Consejo territorial de Planeación y el concejo municipal.

En cuanto al componente administrativo de participación y concertación se hace indispensable la participación comunitaria realizar la mesa de concertación del POT a través de la presentación del Acuerdo final a la comunidad en general, la remisión del documento al Consejo Territorial de Planeación, realizar seguimiento a la radicación del proyecto de acuerdo con el concejo y la realización de los debates de aprobación.



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En esta etapa la FCM apoya a la etapa de concertación, consulta y aprobación a través de acompañamiento técnico con la Corporación Autónoma regional y capacitaciones a las diferentes estancias.

8. ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN



Definición

La etapa de implementación comprende las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del Plan de Ordenamiento en aspectos tales como los financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico y de capacidad de convocatoria y de concertación.

Esta fase busca determinar el procedimiento para viabilizar la implementación de los mecanismos de financiación del suelo, relativos a tributos que principalmente son aprobados por el Concejo Municipal bajo el principio de representación tributaria. Ya que los mecanismos de planificación y de gestión de suelo que se derivan del uso de las competencias para ordenar el territorio, son de orden directa del plan de ordenamiento y se pueden reglamentar vía reglamentarios del alcalde o por desarrollo directo en los planes de ordenamiento, y fijados por el Programa de Ejecución en coordinación con el Plan de Desarrollo.

Para el desarrollo de la fase implementación, es fundamental la construcción de un escenario de comportamiento tendencial que deben tomar las entidades relacionadas, para que de forma estratégica se logre alcanzar lo siguiente:

- Reconfiguración y delineación de nuevas formas de ejercer el control en materia de ordenamiento, desarrollo y seguimiento.
- Cambio institucional y organizacional para el desarrollo de nuevas lógicas de acción.
- Fortalecimiento del sistema de información.
- Tener articulación del programa de ejecución de los planes de desarrollo y plan de ordenamiento
- Contar con la concordancia entre la estrategia de gestión del plan de ordenamiento y los decretos reglamentarios de los instrumentos que se seleccionen.
- Medir el impacto de la aplicación de los diferentes mecanismos de gestión y financiación.

Se proponen tres pasos para la etapa de implementación:

Direccionamiento Estratégico: Tiene como objetivo impulsar y orientar la política general del modelo de ocupación de largo plazo, dada por el plan de ordenamiento. Busca estructurar políticas integrales y armonizadas intersectorialmente que faciliten el uso e implementación de los mecanismos de gestión y financiación.

Ejecución: Tiene como objetivo contar con procesos sostenibles de ejecución basados en un esquema de ordenamiento coherente, concreto y preciso en cada una de las estrategias, programas y proyectos que se requieran para el cumplimiento de los objetivos trazados en el plan de ordenamiento. En este paso se debe desarrollar la reglamentación técnica y normativa de los mecanismos seleccionados de gestión y financiación.

Implementación y Operación: Tiene como objetivo determinar las condiciones de implementación de las estrategias, programas y proyectos de acuerdo con las necesidades de cada plan y proyecto a ser ejecutado. Se busca que los mecanismos seleccionados y adoptados de gestión y financiación tengan sus alcances y responsables institucionales con sus respectivas actividades y acciones. Finalmente se debe contar con la implementación de programas y proyectos y coordinación de la estrategia de gestión a partir de los mecanismos de financiación y gestión.



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En esta etapa la FCM apoya a los municipios Elaborar la armonización del presupuesto municipal en el marco del POT.

9. ETAPA DE SEGUIMIENTO DEL POT



Definición

En el marco de los procesos planteados para la planificación territorial (POT, PBOT, EOT) es necesario establecer una etapa que permita concretar objetivos, programas y proyectos de ordenamiento y poner en marcha el modelo de ocupación planteado. Para ello se hace relevante la aplicación de los mecanismos de gestión y financiación que den soporte a un modelo de gestión de ordenamiento territorial-MGOT.

En este sentido, se plantea que los mecanismos no deben ser aplicados de forma separada o independiente a los instrumentos de planeación del territorio, se debe prever desde la planeación del ordenamiento territorial qué mecanismos son los que se van a usar para ese territorio y generar las condiciones para su aplicación y el soporte institucional necesario.

El MGOT se basa en las competencias que tiene los municipios (Artículo 6 de la Ley 388 de 1997) para determinar los usos del suelo, ordenar el territorio y definir el régimen de derechos y obligaciones a los agentes privados que usan el territorio. Lo anterior con el fin de identificar cuáles son las acciones públicas y privadas requeridas y la orientación que se dará a las actuaciones de los propietarios para lograr las transformaciones propuestas para el territorio.

El MGOT tiene dos fases para su desarrollo: a) fase de implementación y b) fase seguimiento y evaluación.

Esta fase busca que el MGOT pueda mantener la coherencia entre la estrategia de gestión de los planes de ordenamiento (programa de ejecución) y los planes de desarrollo (planes de inversión). Mediante el seguimiento y evaluación de los elementos que están adscritos a una lógica de resultados (fines), más que a la forma en que se logran tales situaciones (medios)

Una primera fuente de información para hacer seguimiento y evaluación es el expediente municipal, definido como “(...) *un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y*

proyectos de ordenamiento espacial del territorio” el cual deberá ser organizado por los municipios y distritos con “(...) *documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana*” (Ley 388, 1997, art. 112)”. El expediente municipal tiene una función muy importante en el proceso de desarrollo de los planes de ordenamiento y es servir de insumo para evaluar los logros alcanzados por los planes.

Como segunda fuente de información se tendrán los sistemas de información que cuenta los municipios (base territorializadas o información georreferenciada) y los sistemas de información de orden nacional. En términos generales se busca construir un proceso de análisis de resultados en los términos establecidos por los tipos de evaluación del DNP:

Tipo	Objetivo
Ejecutiva	Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: Diseño, Resultados, Insumos, Manejo Operativo, Estructura Organizacional, Actividades de Direccionamiento, Seguimiento y Control.
Operaciones	Analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.
Institucional	Permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.
Resultados	Determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública.
Impacto	Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.

Fuente: DNP (2014).

Esta fase se centra en el seguimiento y evaluación de los mecanismos de gestión y financiación, entendidos como herramienta para apalancar las intervenciones sin recurrir totalmente al financiamiento de la administración municipal, esto se verá reflejado en los indicadores generales socioeconómicos, financieros y de ejecución presupuestal. De la fase de seguimiento y evaluación, en relación con la gestión y financiación, se espera:

- ✓ Evaluar la eficacia de los medios propuestos en la estrategia de gestión con las metas propuestas de desarrollo.
- ✓ Producir las evaluaciones del Plan de Desarrollo en concordancia con las de Plan de Ordenamiento para retroalimentar los subsiguientes planes de desarrollo y posibles modificaciones extraordinarias o excepcionales.
- ✓ Evaluar la aplicación y resultados de los mecanismos de gestión y financiación implementados.

- ✓ Evaluar desde el punto de vista institucional y de desarrollo normativo, las condiciones de aplicación del sistema tributario para determinar su alineación y concordancia con lo previsto en el plan de desarrollo.



SERVICIOS QUE OFRECE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

En esta etapa la FCM ofrece los siguientes servicios:

- ✓ Articulación del Expediente municipal e indicadores de gestión municipal
- ✓ Generación de línea base de indicadores de seguimiento, impacto y evaluación.
- ✓ Evaluación de las finanzas territoriales e indicadores socioeconómicos en el marco del POT