20 AÑOS
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
EN COLOMBIA:
EXPERIENCIAS, DESAFÍOS Y HERRAMIENTAS PARA LOS ACTORES TERRITORIALES

20 AÑOS
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
EN COLOMBIA:
EXPERIENCIAS, DESAFÍOS Y HERRAMIENTAS PARA LOS ACTORES TERRITORIALES

Instituto de Estudios Urbanos
Sede Bogotá

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

MINVIVIENDA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Bogotá, D. C., diciembre de 2017

© Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
© Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá,
Instituto de Estudios Urbanos - IEU
© Vicerrectoría de Investigación
Editorial Universidad Nacional de Colombia
© Yency Contreras Ortiz
© Otros autores

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Camilo Sánchez Ortega
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio
Jorge Andrés Carrillo Cardozo
Viceministro de Agua y Saneamiento Básico
David Pinilla Calero
Viceministro de Vivienda
Rodolfo Orlando Beltrán Cubillos
Director de Espacio Urbano y Territorial
Diana María Cuadros Calderón
Subdirectora de Políticas de Desarrollo
Urbano y Territorial
Daniel Eduardo Contreras Castro
Subdirector (e) de Asistencia Técnica
y de Operaciones Urbanas Integrales
Carolina Fernández Borda
Arquitecta
Dirección de Espacio Urbano y Territorial
María Camila Pacheco Mejía
Especialista en Mercadeo
Dirección de Espacio Urbano y Territorial

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Carlos Alberto Patiño Villa
Director IEU
Yency Contreras Ortiz
Profesora IEU
Directora del proyecto, autora y editora
Milton Ricardo Medina Ángel
Comunicaciones IEU
Equipo de especialistas y profesionales que participaron en la publicación:
Mario Avellaneda González
Jaime Buitrago
Néstor David Cruz García
Fabián Alexander Hernández Guzmán
María Alejandra Lozano París
Cristhian Giovanni Parrado Rodríguez
Julio César Vega
Patricia Nogueira Cobra
Equipo de estudiantes:
Manuel Alfonso Andrade Buendía
Miller Steven Arévalo Páez
Daniel Alejandro Ballesteros Ortiz
Juana Durán Bermúdez
Martín Emiliano García Parra
Pedro Pachón Isaza
Julián Esteban Peña Espinosa
Javier Alejandro Rodríguez Olarte

Primera edición, 2017

ISBN: 978-958-783-299-0 (papel)
ISBN: 978-958-783-300-3 (digital)

Colección Ciudades, Estados y Política
Director: Carlos Alberto Patiño Villa
Instituto de Estudios Urbanos IEU

Diseño de la colección
Inti Guevara. Diseñadora gráfica

Corrección de estilo: Liliana Ortiz Fonseca
Diseño de cubierta y diagramación: Unidad de Medios de Comunicación - Unimedios
Licencia de publicación: Creative Commons: Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0.

Impreso y hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2017

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia
Contreras Ortiz, Yency, 1980-
20 años de ordenamiento territorial en Colombia : experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales / Yency Contreras Ortiz. -- Primera edición. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU) ; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2017.
210 páginas : ilustraciones a color, diagramas, mapas. -- (Colección Ciudades, estados y política)
Incluye referencias bibliográficas e índice temático
ISBN 978-958-783-299-0 (rústica). -- ISBN 978-958-783-300-3 (e-book)
1. Ley 388 de 1997 2. Ordenamiento territorial -- Colombia -- 1997-2017 2. Vivienda -- Planeación -- Colombia -- 1997-2017 3. Planificación regional -- Colombia --1997-2017 4. Desarrollo urbano – Colombia -- 1997-2017 I. Título II. Serie
CDD-23 352.09861 / 2017

Tabla de contenido

Prólogo 9

Capítulo 1
Estado de las principales variables municipales que inciden en el ordenamiento territorial y en los planes de ordenamiento territorial, 2000-2017 13

1 Estado de las principales variables territoriales a nivel municipal 19
1.1 Población y perímetros de cabeceras municipales y centros poblados 20
1.2 Variables críticas para el ordenamiento ambiental y la gestión del riesgo municipal 26
1.3 Servicios públicos y vivienda 32
2 Los POT en Colombia: contenidos y proyectos 42
2.1 Revisión y análisis de los contenidos de los POT 45
2.1.1 Revisión de los POT de primera generación 45
2.1.1.1 Componente general 47
2.1.1.2 Componente urbano 51
2.1.1.3 Componente rural 55
2.2.2 Revisión de los POT de segunda generación 57
2.2.2.1 Componente general 59
2.2.2.2 Componente urbano 61
2.2.2.3 Componente rural 63
3 ¿Existen las condiciones para implementar proyectos en los POT? 64
3.1 Programa de Ejecución 66
3.2 Proyectos de movilidad, vivienda y servicios públicos en los POT 69

Capítulo 2
Foros Regionales: experiencias y desafíos del ordenamiento territorial 75

1 Balance general de la Ley 388 de 1997 y los POT en el país: experiencias y desafíos 77
2 Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos 84
3 Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo 96
4 Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación 108

Capítulo 3
Herramientas para el desarrollo urbano y territorial 119
1 Principios y normas que orientan el ordenamiento territorial en Colombia 120
2 Herramientas para las revisiones de los POT: ¿qué se revisa, en qué momento? 126
2.1 Estructura territorial de las normas en los planes de ordenamiento 129
2.2 Normas urbanísticas estructurantes 134
2.3 Normas urbanísticas generales 137
2.4 Normas urbanísticas complementarias 139
2.5 Programa de Ejecución 140
3 Herramientas para la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano 142
3.1 Instrumentos de planeación territorial: el plan parcial 143
3.2 Instrumentos de gestión del suelo 147
3.2.1 Unidades de Actuación Urbanística (UAU) 148
3.2.2 Reajuste de tierras o integración inmobiliaria 150
3.2.3 Unidades de Gestión (UG) 152
3.2.4 Cooperación entre partícipes 153
3.2.5 Anuncio de proyecto 154
3.2.6 Banco de tierras o banco inmobiliario 156
3.2.7 Derechos de preferencia a favor de bancos de tierras o inmobiliarios 157
3.2.8 Cesiones y/o cargas urbanísticas 159
3.2.9 Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria. 161
3.3 Instrumentos de financiación 164
3.3.1 Participación en plusvalía 164
3.3.2 Certificados de derechos de construcción y desarrollo 168
3.3.3 Aprovechamiento económico del espacio público 171
3.4 Retos de la captura de valor y de las inversiones públicas 172

Bibliografía 175

Índice de figuras 203

Índice de tablas 206

Índice temático 207

Prólogo

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en alianza con el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, se unieron para desarrollar tres Foros Regionales denominados "20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos", con ocasión de la conmemoración de los 20 años de expedición de la Ley 388 de 1997, en el marco de la asistencia técnica y capacitación a los entes territoriales en los procesos de revisión, ajuste e implementación de los planes de ordenamiento territorial (POT).

Los Foros Regionales se realizaron así:

- Foro Región Pacífico-Occidente, 29 de septiembre. Lugar: Cámara de Comercio de Cali.
- Foro Región Centro-Oriente, 2 de octubre. Lugar: Medellín, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Minas.
- Foro Región Norte, 6 de octubre. Lugar: Centro Empresarial Buenavista, Barranquilla.

Como producto de los Foros se lograron visibilizar tanto las experiencias territoriales de planificación y ordenamiento en Colombia, como la aplicación de los instrumentos contemplados en la Ley 388 de 1997, y además discutir sus alcances y desafíos en el contexto actual del país. Esto permitió cualificar el debate público entre la comunidad académica; los actores políticos locales; los funcionarios públicos nacionales, departamentales y municipales; y el público en general, en torno a los procesos de ordenamiento del país. Así mismo, se pudieron plantear los retos a los que se enfrentan tanto las autoridades nacionales y locales como la ciudadanía en los procesos vigentes de modificación de los POT.

Cumplidos estos objetivos, con esta publicación se pretende presentar un balance territorial que siente las bases para evaluar y hacer seguimiento de los resultados de los POT; fomentar la discusión sobre los desafíos a los que se enfrentan los municipios en materia de planeación y gestión del territorio, y además promover la generación de propuestas y herramientas que les permitan a estos actores mejorar los procesos de ordenamiento territorial.

El libro se divide en tres capítulos. El primero presenta un análisis de las principales variables que expresan las dinámicas territoriales que han tenido los 1.102 municipios del país en los últimos 20 años, realizado con base en una metodología diseñada para caracterizar su estado actual en temas prioritarios para el ordenamiento (población y perímetros; vulnerabilidad ambiental y saneamiento básico; y vivienda, entre otros). Así mismo, recoge una revisión analítica del contenido de la formulación y de los proyectos establecidos en los actos administrativos que soportan los POT de 106 municipios, estos últimos seleccionados a partir de la metodología definida en el proyecto (154 documentos de POT).

El segundo capítulo recoge tanto las experiencias en materia de ordenamiento territorial presentadas en los Foros Regionales por los actores políticos y servidores públicos del Gobierno nacional y de las entidades territoriales (municipales, departamentales y regionales), como los aportes de académicos regionales y nacionales. Lo anterior con el fin de documentar y consolidar la memoria institucional territorial sobre los retos de los procesos de revisión de los POT en el país, y reconocer las principales oportunidades de aplicación de la norma nacional en el territorio, para la toma de decisiones públicas de los distintos niveles de gobierno.

El tercer capítulo desarrolla un conjunto de herramientas para los actores territoriales que, con base en los temas debatidos en el marco de este proceso, pretenden poner sobre la mesa las principales características, tiempos y alcances de los procesos de revisión y modificación de los POT en el actual contexto del país, además de reconocer los alcances y posibilidades de la aplicación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación

Agradecemos al equipo del IEU de la Universidad Nacional de Colombia por su apoyo tanto en el análisis, la metodología, estructuración y realización de los eventos como en la elaboración del presente documento, y por sus aportes invaluables en la conceptualización y el desarrollo de los contenidos temáticos que fueron tratados.

Sea la oportunidad para agradecer a los alcaldes, gobernadores, directores de áreas metropolitanas, funcionarios del nivel nacional, departamental y municipal; especialmente secretarios o directores de planeación municipal; académicos de las universidades públicas y privadas regionales y del nivel nacional; por su participación activa en esta iniciativa que nos brindó la posibilidad de discutir de manera cualificada los temas que les conciernen y que enfrentan en el día a día de su labor.

Es momento de que el ordenamiento territorial se ajuste al nuevo escenario nacional en el marco del posconflicto, considerando las oportunidades de repensar los territorios; reforzar el principio de la prevalencia del interés general por encima del interés particular; promover la implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización y la optimización de las inversiones del Estado; generar información permanente y actualizada; mejorar las capacidades de gestión de los entes territoriales y apoyar en la generación de equipamientos de calidad, desafíos que se encuentran enmarcados en el gran propósito de construcción de paz por medio del desarrollo territorial.

El desafío para las autoridades municipales y nacionales es armonizar las necesidades identificadas en la comunidad y el territorio, usar las herramientas dispuestas por la reglamentación vigente, y enfatizar en la efectiva aplicación y apropiación de los instrumentos de gestión y financiación existentes, en el marco de lo cual se generen planes que se soporten en bases sólidas como la construcción de conocimiento; la toma de decisiones fundamentadas en información técnica y científica; la apropiación y el reconocimiento de las realidades locales y la incorporación de una visión regional, que conlleve a un desarrollo territorial justo y equitativo que propenda por el interés general y nos permita seguir construyendo el progreso de nuestra nación, en el nuevo marco de posconflicto.

El objetivo del MVCT es afianzar el presente libro como una herramienta adicional de consulta, ya que recoge los aprendizajes en el proceso de ordenamiento territorial de los últimos 20 años en el país, legado que se constituya en la hoja de ruta para las próximas administraciones nacionales y municipales, con la finalidad de que por fin logremos aprender a "construir sobre lo construido".

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Capítulo 1

Estado de las principales variables municipales que inciden en el ordenamiento territorial y en los planes de ordenamiento territorial, 2000-2017

El presente capítulo analiza las principales variables que inciden en el ordenamiento territorial municipal en el horizonte de tiempo correspondiente a la vigencia de largo plazo de los planes de ordenamiento territorial (POT) en Colombia, a partir de la construcción de una metodología que definió un conjunto de criterios para identificar y seleccionar las experiencias a documentar en el marco de los Foros Regionales. Para ello se identificaron algunas condiciones poblacionales, ambientales, de prestación de servicios (saneamiento básico) y de vivienda en los municipios colombianos[1], con el fin de presentar información de su estado actual frente a los procesos de revisión de los POT en el país.

La metodología consistió en identificar el estado de dichas variables en los 1.102 municipios del país y la calificación de aquellos en que hubiera mayores transformaciones de estas entre 2000 y 2017. La información que se utilizó para este capítulo fue suministrada por las entidades nacionales encargadas oficialmente de la producción de estos datos en el país. En algunos casos la información ya había sido publicada en el portal web de las entidades, y en otros le fue entregada al MVCT. Para cada variable se presentará tanto la información solicitada y utilizada, como sus características y alcances para la consolidación del presente balance.

1 Inicialmente se habían identificado dos variables asociadas con el sistema de vías nacionales y con los proyectos estratégicos de interés nacional de infraestructura de transporte, pero se excluyeron debido a que no se obtuvo la información necesaria para el análisis.

Datos de población y perímetros

Permitió identificar los crecimientos espaciales y demográficos del país y evidenció aquellos municipios que han aumentado sus perímetros urbanos o su población de manera significativa en el periodo estudiado. Para analizar el crecimiento poblacional se utilizó la información de población del 2000 (Censo 1993 con correcciones Censo 2005) y la correspondiente a las proyecciones poblacionales Dane 2017 (con base en el Censo Dane 2005). Los perímetros de las cabeceras y centros poblados municipales se analizaron a partir de la comparación de los datos que acompañan la demografía del Censo 2005 y la información actualizada de estas coberturas a 2017.

Datos de vulnerabilidad ambiental, localización y área de títulos mineros y de parques nacionales naturales en los municipios del país

Permitió identificar municipios sobre los cuales –por condiciones de normas nacionales o afectaciones ambientales y de riesgo– existen limitaciones o acciones públicas que condicionan su ordenamiento territorial.

Los análisis asociados con las condiciones de vulnerabilidad ambiental de los municipios del país se realizaron a partir de los datos disponibles en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (Siac-Ideam), referidos a la vulnerabilidad ambiental en el país para el periodo 2011-2040. Como parte de su análisis esta información incluyó los datos de las zonas con inundación y fragilidad ambiental, entre otras, además de la zonificación de la degradación de suelos por erosión de 2010-2011, la cual permitió identificar los municipios que por sus condiciones de erosión pudieran tener retos en términos de ordenamiento territorial.

A partir de un análisis alfanumérico se comparó: el área municipal que se encuentra en erosión severa y muy severa, con el área total del municipio, para así obtener el porcentaje de área municipal que se encuentra en estas zonas. En el componente de minería se identificó la información de los títulos mineros otorgados en los municipios a partir de la información entregada por la Agencia Nacional de Minería (2017), en el cual se comparó: el área municipal que se encuentra con título minero otorgado, con el área total del municipio. Por último, a partir de la información entregada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017), se comparó: el área municipal que se encuentra en Parques Nacionales, con el área total del municipio. Lo anterior con el objetivo de establecer los municipios que tienen las mayores zonas en condiciones de vulnerabilidad ambiental y así identificar las necesidades de articulación y reglamentación municipal en dichos temas de fundamental relevancia para los POT.

Datos de servicios públicos y vivienda

En esta variable se analizó la información del MVCT (2017) asociada con las coberturas del sistema de acueducto urbano y rural en los municipios del país, la cual, aunque no forma parte de la información de los expedientes municipales o sistemas de seguimiento a los POT, sí permitió identificar variables de calificación referentes a factores de prestación de servicio de acueducto en cada municipio. Se analizaron los datos de aumento o disminución en la cobertura nucleada en las áreas urbanas y rurales del sistema de acueducto para el segundo periodo, 2005-2015. Para la zona rural se estudiaron los datos de cobertura de acueducto nucleado en estas áreas del país, información que se refiere a los sistemas de acueducto que prestan el servicio público en áreas de concentración de vivienda o caseríos rurales que no están clasificados como centros poblados.

También se analizó la información de déficits de vivienda (Dane, 2005a) y el desarrollo de programas y proyectos de vivienda de interés social (VIS) apoyados o coordinados por el Gobierno nacional a través del Programa Nacional de Vivienda Gratuita (para el periodo 2010-2014) y los cupos para la construcción de viviendas gratuitas por municipio, como parte del mismo Programa (para el periodo 2014-2018). Por último se recopiló y analizó la información de incorporación de suelo para VIS en aplicación de las disposiciones de la Ley 1537 de 2012, con el objetivo de conocer las experiencias que tienen estos municipios después de la incorporación de suelo para VIS y vivienda de interés prioritario (VIP).

Balance de los municipios que han solicitado asistencia técnica al MVCT

Esta asistencia se refiere a temas relacionados con el ordenamiento territorial, de manera específica a la incorporación tanto de la gestión del riesgo en los POT, como del suelo para el desarrollo y la construcción de VIS a partir de las disposiciones de la Ley 1537 de 2012 y la modificación de los POT.

Con base en este balance y una vez consolidada y analizada la información para los 1.102 municipios, se identificaron 106 municipios con importantes transformaciones en los campos y periodo de análisis que, como lo contemplaba el objetivo de este proyecto, se consideraron relevantes para la revisión de sus POT o para ser invitados a los Foros Regionales programados.

En el segundo apartado de este capítulo se presenta la revisión de los contenidos de los POT de 106 municipios seleccionados a través de la metodología construida por el IEU, de la U.N., y el MVCT con base en los criterios

ya presentados. Para estos 106 municipios se revisaron 55 esquemas de ordenamiento territorial (EOT), 31 planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) y 68 POT. Aunque se identificaron 166 actos administrativos para los 106 municipios, solo se recuperó información para 154 (ver tabla 1).

Tabla 1. Número de actos administrativos de EOT, PBOT y POT revisados

Actos administrativos	Esquemas de ordenamiento territorial (EOT)	Planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT)	Planes de ordenamiento territorial (POT)	Total
Identificados	60	35	71	166
Revisados	55	31	68	154

Fuente: elaboración propia con base en POT de 106 municipios, 2017.

En la figura 1 se muestra el número de municipios a los cuales se les revisaron los actos administrativos de los POT. En 77 municipios se revisó un único documento de POT; en 17 municipios se revisaron dos documentos (POT y sus revisiones); en ocho municipios se revisaron tres documentos de POT con sus modificaciones; y dos municipios tuvieron entre cinco y seis documentos (POT y revisiones). Estos últimos casos son los municipios de Pasto (seis), Mocoa (cinco), Palmira (cuatro) y San Juan Girón (cuatro).

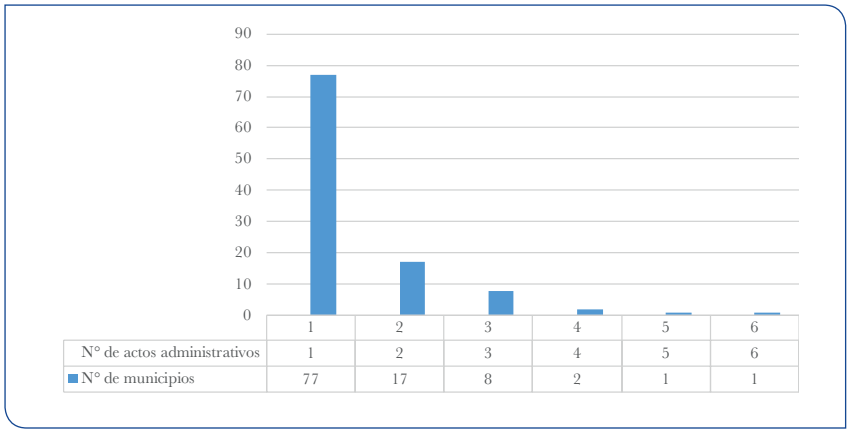

Figura 1. Número de municipios y actos administrativos de los POT revisados.
Fuente: elaboración propia con base en el POT de 106 municipios, 2017.

La mayoría de los municipios que cuenta con mayor número de actos administrativos son aquellos que superan los 100.000 habitantes (POT), mientras que los municipios con poblaciones entre 0 y 30.000, y 30.000 y 100.000

modificaron en menor medida sus planes (EOT y PBOT). En la revisión de los documentos del POT de los municipios seleccionados se encontraron 136 POT de primera generación y solo 18 POT de segunda generación[2] (figura 2).

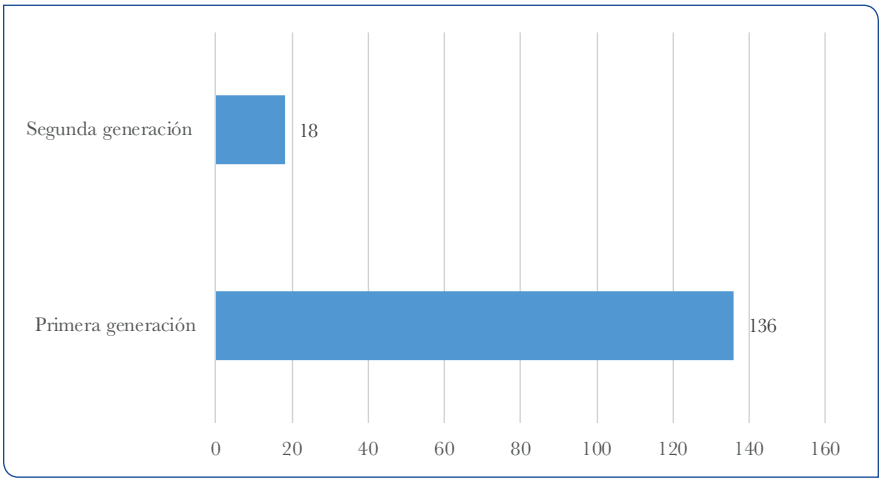

Figura 2. Generación de los POT revisados.
Fuente: elaboración propia con base en los POT de 106 municipios, 2017.

Un importante número de municipios (101 de 106) solo cuenta con POT de primera generación; son municipios que aprobaron sus POT entre 2000 y 2005, lo que muestra que a la fecha ya tienen cumplidas las vigencias de largo plazo de dichos POT, por lo que es necesario avanzar en su revisión.

Para efectuar el análisis se identificaron y definieron temas para la revisión de contenidos, los cuales arrojaron 59 variables de estudio. Para el componente general de los POT se identificaron como contenidos mínimos que debe tener un POT:

- Normas asociadas con la definición del componente general.
- Modelo de ocupación.

2 Se entiende por POT de primera generación aquellos formulados entre 1998 y 2005 en el grupo de municipios que expidieron sus actos administrativos en una fase de reciente aprobación de la Ley 388 de 1997. Los POT de segunda generación son aquellos que se están formulando después de cumplidas las vigencias de largo plazo de los primeros.

- Clasificación del suelo y descripción de perímetros y características del suelo urbano, rural, de expansión urbana y suburbano.
- Definición, descripción y clasificación del suelo de protección.
- Condiciones para el reparto equitativo de cargas y beneficios en suelo urbano y rural.
- Inclusión o articulación con instrumentos de planeación sectorial o ambiental, como planes maestros de movilidad o de acueducto y alcantarillado y Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (Pomca).
- Normas de articulación con parques nacionales naturales.
- Normas de reglamentación de actividad minera como parte de las determinantes de jerarquía superior del ordenamiento municipal.

En relación con el componente urbano, se identificaron contenidos relacionados con:

- Sistemas generales del ordenamiento urbano: vías, transporte, servicios públicos, equipamientos, espacio público.
- Tratamientos urbanísticos: conservación, consolidación, desarrollo, renovación urbana, mejoramiento integral.
- Normas de usos del suelo urbano: residencial, dotacional, industrial, comercial y de servicios.
- Instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.
- Normas que incluyan programas y áreas para localizar VIS y VIP.

En el componente rural se definieron contenidos de revisión en temas como:

- Sistemas generales en suelo rural.
- Normas para usos del suelo rural.
- Instrumentos de planeación rural.

En el apartado final de este capítulo se pretende dar cuenta de las posibilidades de implementar los POT desde el momento mismo de su formulación, a través de la definición de proyectos en su Programa de Ejecución.

Para este análisis se seleccionaron los proyectos de movilidad, vivienda y servicios públicos en los POT de los 106 municipios revisados.

Con el fin de obtener un grado importante de estandarización en la revisión, se establecieron dos criterios: la existencia o no del Programa de Ejecución como capítulo del POT, y el nivel de desagregación de los proyectos, con el fin de definir su alcance y localización, además del marco de actuación para que las autoridades gubernamentales implementen el POT.

El principal criterio para la revisión fue la evidencia de una intención de intervención en el territorio con una localización determinada. Según esta perspectiva, se analizó el grado de desagregación que presentan los proyectos respecto al Programa de Ejecución, puesto que esto permitiría indagar por las prioridades de las administraciones municipales en el ordenamiento territorial. Los niveles de desagregación propuestos son:

- Alto: presenta proyectos en diversos apartados del POT, independientemente de que tengan o no Programa de Ejecución.
- Medio: se plantean proyectos estratégicos puntuales (definen elementos como localización y tiempo).
- Bajo: no define proyectos, o solo menciona algunos, y son generales.

Es importante señalar que aunque esta distinción de niveles de desagregación no está reglamentada por la ley, la tipología se realizó con base en las disposiciones de la ley que señalan los diferentes elementos a tener en cuenta en la articulación de las dos normativas principales con las que cuentan los municipios para regular el ordenamiento territorial: el Plan de Desarrollo Municipal y el POT. En los siguientes apartados se expondrán los principales hallazgos en los temas señalados.

1 Estado de las principales variables territoriales a nivel municipal

Este primer apartado da cuenta de las características de los 1.102 municipios en materia de: población y perímetros de cabeceras municipales y centros poblados; variables críticas para el ordenamiento ambiental y la gestión del riesgo municipal; y servicios públicos y vivienda.

1.1 Población y perímetros de cabeceras municipales y centros poblados

Estos datos evidencian el estado del crecimiento de las cabeceras municipales en el país y muestran las principales concentraciones poblacionales, las cuales se localizan en su mayoría en la Región Andina, con un importante crecimiento de las áreas urbanas pequeñas y medianas (figura 3). También se puede evidenciar que este crecimiento tiene una importante relación con los ejes viales principales del país. A continuación se detallarán los principales datos a nivel municipal.

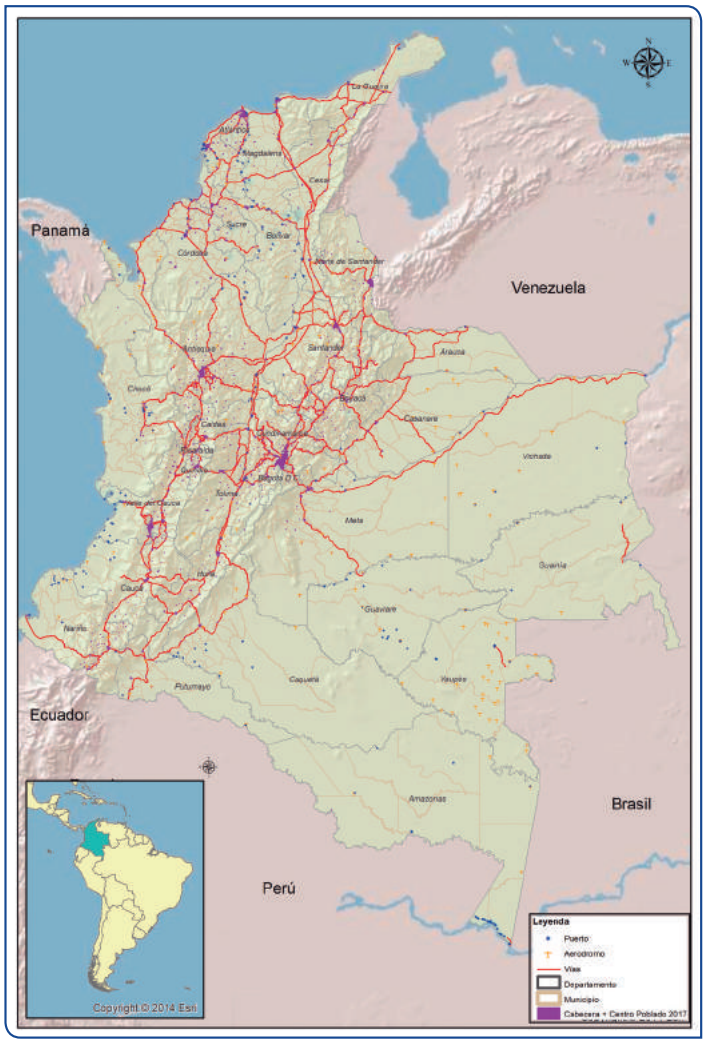

Figura 3. Perímetros de cabeceras y centros poblados en Colombia, Dane, 2017.
Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2017, Invías, 2017 y Aerocivil, 2014.

Entre 2000 y 2017 más de 900 municipios incrementaron su población urbana (cabeceras municipales), siendo relevante que 680 lo hicieron en un porcentaje menor al 50 % y 195 entre el 50 y el 100 % (figura 4). Sin embargo, 187 municipios del país disminuyeron su población urbana en porcentajes inferiores o iguales al 50 %[3]. Esta situación permite afirmar que gran parte de los habitantes del país pasaron de estar en una zona rural a localizarse en centros urbanos cada vez más poblados (alrededor del 81 % del territorio nacional aumentó la población en cabeceras municipales)[4].

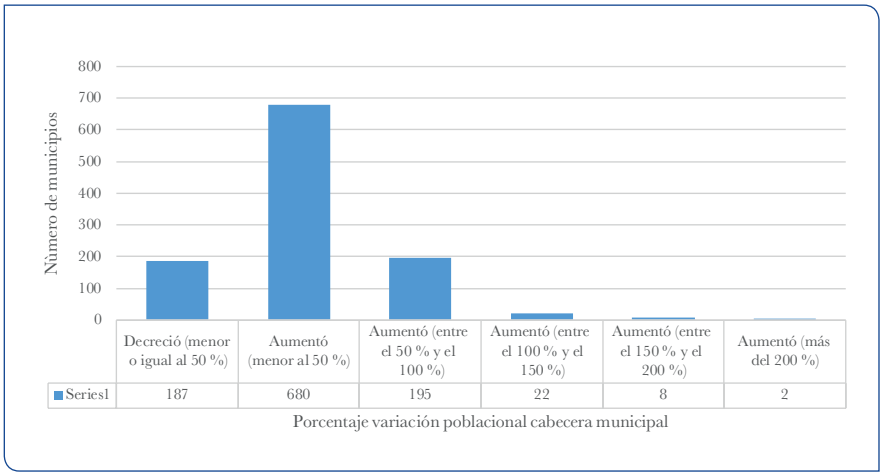

Figura 4. Número de municipios y porcentajes de crecimiento poblacional 2000-2017. Cabeceras municipales, Dane, Colombia.

Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2017.

Esta situación es común en la mayoría de los casos en municipios pequeños y de tamaño medio (76 %). Cuando se revisaron los datos de los municipios que incrementaron su población en porcentajes menores o iguales al 50 % (680), se identificó que 517 se encuentran entre los 0 y 30.000 habitantes, 120 se encuentran en el rango entre 30.000 y 100.000 habitantes, y 43 superan los 100.000 habitantes.

3 Esto puede ser por ajustes en la metodología del Dane o ajustes en los cálculos correspondientes. Al revisar la información de los municipios que disminuyeron la población de su cabecera municipal entre en un porcentaje menor al 50 % (187), se encontró que 178 se encuentran entre los 0 y 30.000 habitantes (2017), ocho tienen una población actual entre 30.000 y 100.000 habitantes, y solo uno supera los 100.000 habitantes para 2017.

4 Según este criterio, 28 municipios del territorio nacional no presentaron datos de la población para el 2000, por lo cual se excluyeron del universo analizado.

Un dato relevante es que 195 municipios del país tuvieron importantes aumentos de población (entre el 50 % y el 100 %), es decir que alrededor del 17 % de los municipios del país casi duplicaron su población en estos años. De estos, 129 se encuentran en el rango entre 0 y 30.000 habitantes (66 %), 49 están en el rango de 30.000 a 100.000 habitantes, y 17 tienen más de 100.000 habitantes.

En el análisis se encontró que el 0,2 % de los municipios del país (32) incrementaron su población en más del 100 % en el periodo 2000-2017. De 32 municipios, 20 tienen entre 0 y 30.000 habitantes, seguido por nueve que se localizan en el rango entre 30.000 y 100.000 habitantes, y tres superan los 100.000 habitantes.

En este contexto, y aunque la población urbana en términos absolutos y agregados creció de manera importante entre 2000 y 2017 en los municipios con cabeceras de más de 100.000 habitantes (4.656.924 habitantes), es determinante mencionar que 846 municipios de menos de 30.000 habitantes incrementaron su población de cabeceras, aportando 808.080 nuevos habitantes urbanos. Esta población equivale a cerca del total de habitantes urbanos de Cartagena, pero se encuentra desagregada a lo largo del territorio nacional en aglomeraciones de características urbanas que requieren la generación de espacio público, la provisión de servicios públicos domiciliarios, la prestación de servicios de transporte público y el gobierno y la gestión administrativa eficientes.

En la figura 5 se presentan los datos para el consolidado nacional, que evidencian importantes tasas de crecimiento en pequeños y medianos núcleos poblacionales en el país, cuya expresión territorial muestra que los mayores incrementos se presentan en las zonas hasta ahora con poca población y con una representación muy importante en la zona norte de la Amazonia, el Magdalena Medio, el Vichada, Urabá y La Guajira.

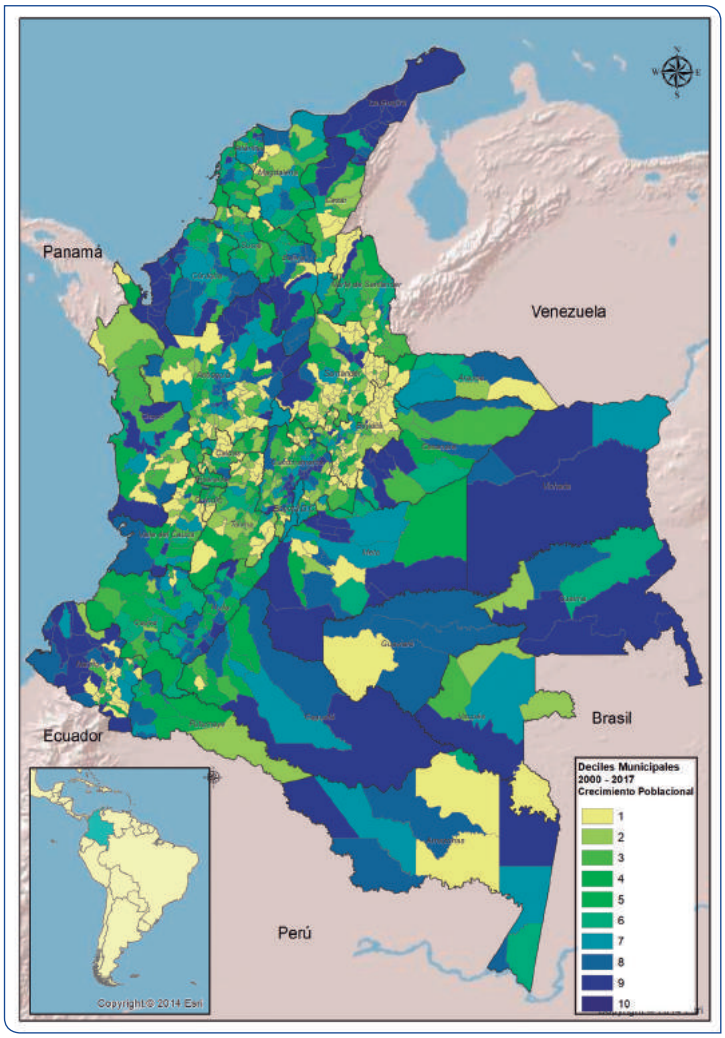

Figura 5. Tasa de crecimiento poblacional por deciles a nivel municipal, 2000-2017.

Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2017.

Como se puede ver en la figura 6, hubo un importante número de municipios que aumentaron sus perímetros de cabecera y centros poblados identificados por el Dane, los cuales corresponden a las zonas que presentan condiciones físicas y económicas de estructura y dinámica urbana[5].

5 Bajo este criterio se identificó que 14 municipios o áreas no municipalizadas no tenían datos de perímetros en 2005, por lo que no se tuvieron en cuenta para el análisis.

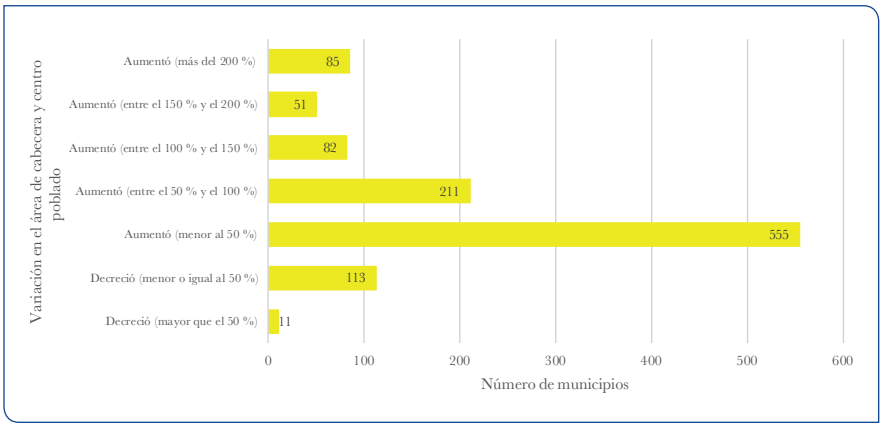

Figura 6. Número de municipios y porcentajes de crecimiento de áreas de cabecera municipal y centro poblado.

Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2017.

Según lo anterior, para 2017 más de 950 municipios aumentaron sus zonas con características urbanas en más de un 50 %, siendo representativos los datos del grupo de municipios en los que el aumento se registró con porcentajes menores al 50 % con respecto al área (cabecera + centro poblado) de 2005.

Estos datos nos muestran que el aumento total (2005-2017) de kilómetros cuadrados de áreas con condiciones y características urbanas en Colombia correspondió a 1.083 k^2, lo cual representa casi ocho veces el área de la cabecera y los centros poblados de Medellín para 2017 (124,59 km^2), sobre lo cual es importante resaltar que no todas las áreas con características urbanas tienen las mismas densidades habitacionales.

Al observar los datos de crecimiento de perímetros con características urbanas de los municipios pequeños (0 a 30.000 habitantes), se puede identificar que estos representan alrededor del 32 % del área total de crecimiento de zonas con características urbanas en el periodo de estudio (347,62 km^2). Lo anterior equivale al 82 % del área de la cabecera y los centros poblados de Bogotá identificada por el Dane para 2017 (416,95 km^2).

Para el rango de municipios de 30.000 a 100.000 habitantes (186) se pueden identificar valores similares, y para los municipios que tienen más de 100.000 habitantes (65), rangos que tienen un peso específico de 33 % y

34 %, respectivamente sobre el total del aumento de áreas en cabeceras municipales.

En la figura 7 se presentan los datos para el consolidado nacional, en el cual se puede identificar el crecimiento de pequeños y medianos centros poblados a lo largo de los ejes de comunicación de las grandes ciudades, con una relevancia muy marcada en la Región Andina y el corredor de costa del Litoral Caribe.

Figura 7. Crecimiento de cabeceras y centros poblados, 2000-2017.
Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2017.

Lo que muestran estos datos es que aunque las ciudades grandes han crecido más en área en términos absolutos, si se comparan en número con el resto de los municipios se observa que los municipios de menos de 100.000 habitantes representan casi el 70 % del crecimiento de perímetros en cabeceras y centros poblados (2005-2017), lo que hace necesario y determinante establecer condiciones territoriales, acciones y actuaciones públicas en el ordenamiento territorial no solo de las grandes ciudades, sino de las pequeñas y medianas áreas urbanas.

1.2 Variables críticas para el ordenamiento ambiental y la gestión del riesgo municipal

La vulnerabilidad ambiental de un territorio incluye condiciones de fragilidad ecosistémica asociada con el deterioro ambiental natural. Así, las áreas en vulnerabilidad alta y muy alta de los 144 municipios que tienen entre el 25 % y el 50 % de su territorio bajo esta clasificación suman 69.878 km^2 (figura 8). Los casos a resaltar son Barranquilla, con un 27 %, Santa Marta con un 50 %, Villavicencio con el 47 %, y la Mesa (Cundinamarca) con el 49 % de su jurisdicción municipal vulnerable[6].

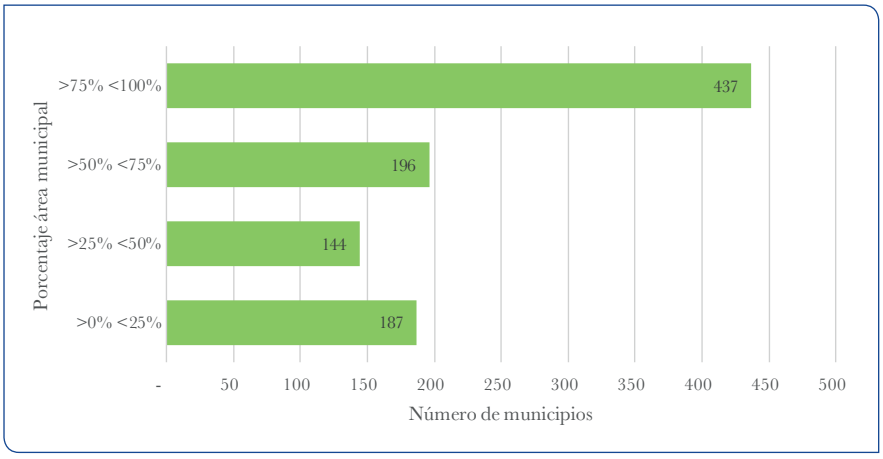

Figura 8. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales en vulnerabilidad alta y muy alta.

Fuente: elaboración propia con base en Ideam, 2015 y Dane, 2017. Calculado sobre el área de cabecera + centro poblado + resto.

6 Bajo este criterio, los datos de área de vulnerabilidad por condiciones ambientales de 113 municipios superaron el área municipal del Dane (cabecera + centro poblado + resto), por lo que no tienen valores asignados y se excluyeron del análisis.

En cuanto a los municipios que tienen entre el 50 % y el 75 % de sus territorios bajo esta clasificación (196), se encontró que sus áreas municipales suman 135.263 km^2, de los cuales 86.946 km^2 están en vulnerabilidad alta y muy alta (64 % del área total de los municipios). En este rango es pertinente resaltar los datos de Bogotá (60 %)[7], Cartagena (71 %) y Tunja (59 %), que tienen gran parte de sus áreas municipales en zonas vulnerables alta y muy alta.

Sobre el último rango –que corresponde a 437 municipios que tienen entre el 75 % y el 100 % de su territorio en vulnerabilidad alta y muy alta– es preciso decir que la sumatoria de sus territorios municipales asciende a 222.459 km^2, de los cuales 203.044 km^2 se encuentran en vulnerabilidad alta (179.895) y muy alta (23.149).

Como se observa, más de 770 municipios se encuentran con más del 25 % de su territorio en vulnerabilidad alta y muy alta, por lo que resulta pertinente señalar que la revisión de los planes de ordenamiento y las acciones y actuaciones públicas en el ámbito local deben incluir no solo la protección de los recursos naturales sino la gestión del riesgo y la identificación de zonas con fragilidad ecosistémica que deban ser protegidas o reguladas en su aprovechamiento.

Además es importante tener en cuenta la definición de regímenes de usos del suelo que armonicen el desarrollo urbanístico (saneamiento básico, movilidad, crecimiento urbano) con la necesidad de protección de los recursos naturales y los servicios ambientales que prestan tanto las zonas protegidas como todo el territorio.

La figura 9 muestra que las zonas con porcentajes más altos de vulnerabilidad ambiental (alta y muy alta) se localizan a lo largo de los tres ramales de la cordillera de los Andes, concentradas en las zonas de las cuencas altas, media y baja de los ríos Magdalena y Cauca. Estas zonas coinciden de manera muy importante con las áreas y ciudades más pobladas del país (Bogotá, Medellín, Tunja, Manizales y Bucaramanga), por lo cual para el ordenamiento territorial es muy importante la gestión ambiental y del recurso hídrico en estas áreas, que en su mayoría concentran su población en zonas con características urbanas.

7 En el caso de Bogotá este resultado está asociado con la inclusión en el análisis de Sumapaz como parte del territorio del Distrito.

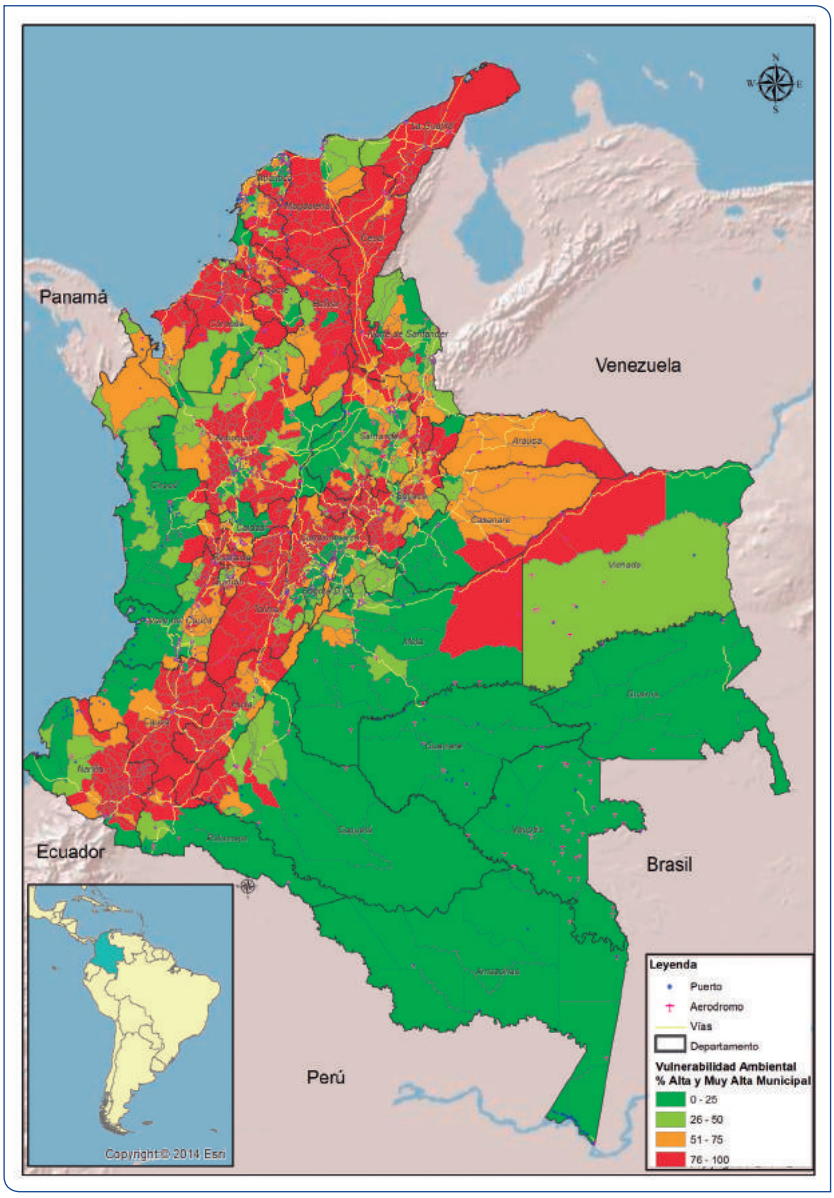

Figura 9. Vulnerabilidad ambiental en Colombia.
Fuente: elaboración propia con base en Ideam, 2015.

Por otro lado, el análisis de erosión mostró (figura 10) que aunque son pocos los municipios que tienen más del 50 % de su territorio en erosión severa y

muy severa (23), también se identifican 89 municipios que tienen más del 25 % de sus territorios en esta condición, lo que representa 13.706 km^2 clasificados con este tipo de erosión, equivalente a 80 veces el área de la cabecera municipal y los centros poblados de Cali, y corresponde al 39 % de la sumatoria del área total de estos municipios[8]. Al analizar los datos de los 604 municipios que tienen menos del 25 % de sus territorios en zonas de erosión severa y muy severa, se identificó que esta corresponde a 19.596 km^2.

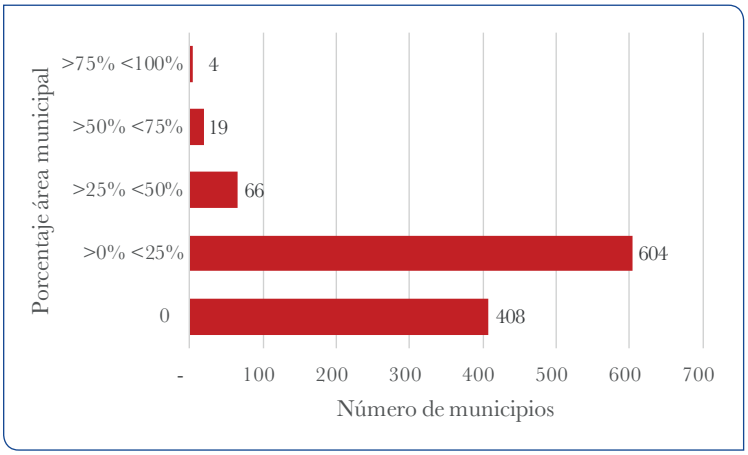

Figura 10. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales con erosión severa y muy severa.

Fuente: elaboración propia con base en Ideam, 2015 y Dane, 2017. Calculado sobre el área de cabecera + centro poblado + resto.

Las condiciones de erosión severa y muy severa del suelo tienen múltiples causas que pueden ser naturales o antrópicas. Para efectos del ordenamiento territorial, en las zonas identificadas con erosión severa y muy severa se considera importante definir reglamentaciones que establezcan condiciones para su mitigación y habilitación, o restricciones de uso y aprovechamiento por factores de riesgo para la vida humana o para la sostenibilidad ambiental.

Como se observa en la figura 11, 850 municipios tienen menos del 25 % de su territorio en zonas con título minero, que representan 22.378 km^2 con esta condición[9]. Al realizar el mismo análisis para los 103 municipios

8 Bajo este criterio, el dato de área con zonas de erosión del suelo severa y muy severa de cinco municipios superaba el área municipal del Dane (cabecera + centro poblado + resto), por lo cual fueron excluidos del análisis.

9 Bajo este criterio, las zonas con títulos mineros de cinco municipios superaban el área municipal del Dane (cabecera + centro poblado + resto), por lo cual fueron excluidos del análisis.

que tienen más del 25 % de su jurisdicción con título minero y cuyas áreas totales municipales suman 46.635 km^2, se identificó que existen títulos sobre 18.184 km^2, lo que representa el 38 % del área total de los perímetros de estos municipios, que equivale a un área similar a la del departamento del Huila.

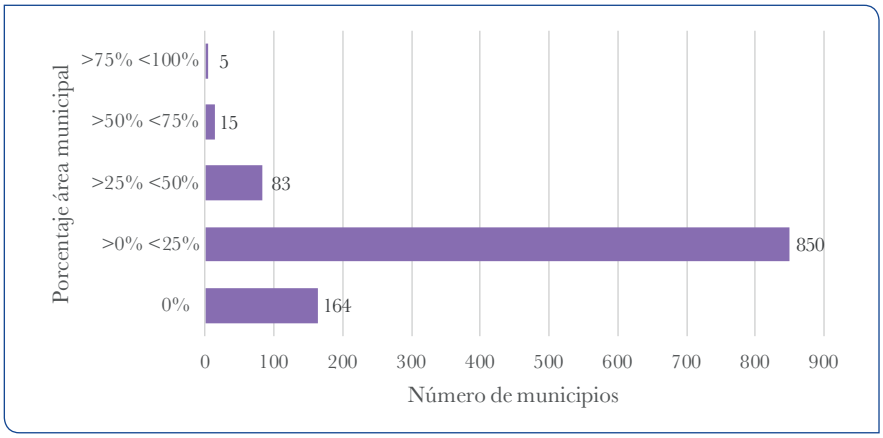

Figura 11. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales con títulos mineros.

Fuente: elaboración propia con base en Agencia Nacional de Minería, 2017 y Dane, 2017. Calculado sobre el área de cabecera + centro poblado+ resto.

Es pertinente resaltar los casos de California (Santander), que tiene el 83 % de su jurisdicción con título minero; de Marmato (Caldas) con el 77 % de su territorio; Paz del Río (Boyacá) con el 64 % de su área municipal, y La Jagua de Ibirico (Cesar) con el 45 % del municipio con títulos mineros.

La información anterior es preponderante para el ordenamiento territorial debido a que las decisiones y las competencias municipales y nacionales se deben armonizar en el momento en que se reglamenten los usos del suelo y las actividades económicas extractivas en cada municipio o distrito. Esto teniendo en cuenta que la extracción minera es desarrollada por terceros que pueden modificar las condiciones físicas, morfológicas y ambientales de la zona, y aunque se ha constituido como uno de los principales renglones de la economía municipal y nacional, si se adelanta sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para considerarse una minería responsable y segura, puede generar afectaciones negativas sobre los ecosistemas y las comunidades próximas a las zonas de operación.

Así mismo, la existencia de parques nacionales en los perímetros municipales es determinante para el ordenamiento territorial municipal, debido a que las áreas de reserva nacionales tienen regímenes de usos y aprovechamientos que son definidos por la Nación y que se deben incorporar y armonizar con los POT y con las acciones y actuaciones públicas que los municipios desarrollen, no solo en las áreas protegidas sino también en sus zonas de influencia.

De los 1.102 municipios del país, 206 cuentan con áreas en parque nacionales naturales, de los cuales, 50 aportan más del 25 % de su área municipal a este tipo de áreas protegidas (figura 12). Así, en estos municipios las decisiones de ordenamiento municipal no solo estarán determinadas por los POT, sino también por las decisiones que toma el Gobierno nacional sobre las áreas protegidas de su competencia. Esto permite afirmar que el 18 % de los municipios del país deben enmarcar sus decisiones de ordenamiento no solo en las normas nacionales ambientales, sino también en las reglamentaciones de ordenamiento ambiental que expide la Nación para ámbitos específicos, por cuanto la reglamentación de los usos del suelo, la gestión de los recursos de las áreas protegidas, del recurso hídrico y de los servicios ambientales que estas prestan, plantean la necesidad de que exista una articulación institucional efectiva y una integración regional y ambiental real, sin que esto implique la pérdida de la autonomía municipal.

Al revisar los datos más a fondo, se encuentra que de estos 50 municipios 14 tienen más del 50 % de sus territorios en parques nacionales y cuatro están completamente incluidos en ellos, lo cual implica un reto para el ordenamiento territorial y la gestión pública, debido a que el país se encuentra en un proceso creciente y consolidado de urbanización de los pequeños y medianos municipios.

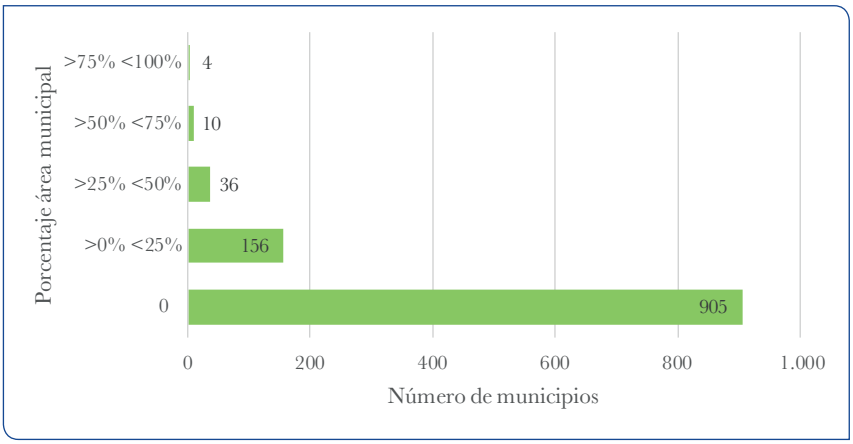

Figura 12. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales en parques nacionales.

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Ambiente, 2017 y Dane, 2017. Calculado sobre el área de cabecera + centro poblado + resto.

1.3 Servicios públicos y vivienda

Los datos de la variación en la cobertura municipal del sistema de acueducto urbano 2005-2015 "corresponden a la proporción de predios residenciales con acceso a estos servicios frente a la totalidad de predios existentes en el municipio o distrito, los cuales se clasifican en área urbana y rural" (MVCT, 2016). El análisis realizado en el marco de la metodología de este trabajo muestra que en el periodo analizado la cobertura de acueducto urbano disminuyó en 501 municipios del país, lo que representa un promedio de disminución del 24,6 % entre 2005 y 2015 (figura 13).

Si se observa la población urbana (cabecera municipal Dane) agregada de estos 501 municipios se observa un aumento en un 17 % en el periodo de análisis. Una de las posibles causas que explica la disminución en la cobertura de acueducto en estas áreas puede estar relacionada con el aumento de la población urbana de los municipios del país. Aunque este comportamiento no es homogéneo, sí sirve para plantear que el promedio en la disminución de la cobertura de acueducto en los 501 municipios referenciados supera el crecimiento poblacional agregado de estos.

Por su parte, 49 municipios del país aumentaron su cobertura de acueducto en predios urbanos en más de un 25 %, y 525 lo hicieron en porcentajes me-

nores al 25 %. Los municipios que aumentaron su cobertura de acueducto urbano en más de un 25 %, a su vez aumentaron en el mismo periodo su población urbana agregada en un 33 %.

Es importante mencionar que aunque las coberturas de servicios públicos no se calculan con respecto a la población sino en relación con los predios con servicio efectivo, al incorporar la variable de crecimiento poblacional se identifican como factores que pueden incidir en los cambios en las coberturas de acueducto en el periodo de análisis: los posibles crecimientos por migración, el desarrollo informal y el aumento en el número de predios urbanos o rurales.

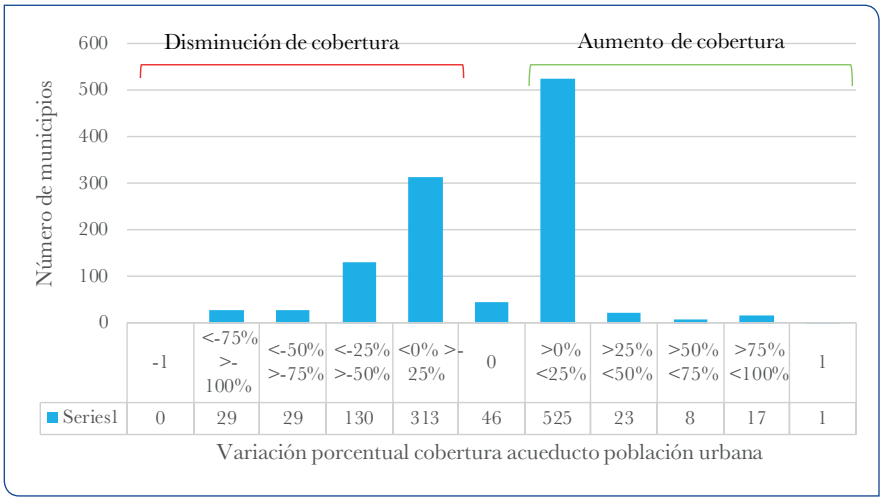

Figura 13. Variación porcentual cobertura acueducto urbano 2005-2015. Municipios y áreas no municipalizadas.
Fuente: elaboración propia con base en MVCT, 2017.

Lo anterior no pretende hacer una evaluación del cumplimiento de los objetivos de los POT en términos de saneamiento básico y aumento en la cobertura de acueducto urbano, pero sí busca plantear la discusión sobre la relación que existe entre el crecimiento poblacional urbano y la respuesta pública y del ordenamiento territorial a este fenómeno.

Lo anterior teniendo en cuenta que la nueva población urbana se localiza tanto en desarrollos urbanísticos formales que generan estructuras y sistemas de redes de servicios públicos, como en asentamientos humanos de

origen informal con precariedades básicas que en alguna medida pueden explicar las disminuciones en cobertura en este periodo.

Por otra parte, los municipios que aumentaron su cobertura de acueducto urbano en porcentajes menores al 25 % tuvieron en el periodo de análisis un aumento de su población agregada de un 20 %, lo que representa más de 1.600.000 habitantes. Lo anterior presenta retos importantes no solo en el aumento de la cobertura de acueducto, sino en la metodología con la cual se van a relacionar los datos demográficos del futuro Censo con los datos de cobertura de servicios públicos.

Para la zona rural, las cifras de cobertura de acueductos rurales nucleados (figura 14) que son más relevantes se concentran en los 773 municipios que disminuyeron su cobertura entre 2005 y 2017. Aunque no se puede hacer un análisis con referencia contextual a los crecimientos poblacionales en este periodo en las zonas donde se presta el servicio de acueducto rural nucleado, sí se identifican dos fenómenos que pueden explicar la disminución de cobertura. El primero está asociado con el crecimiento de las zonas existentes de aglomeración de vivienda o caseríos, y el segundo con la creación de nuevos asentamientos rurales con estas características.

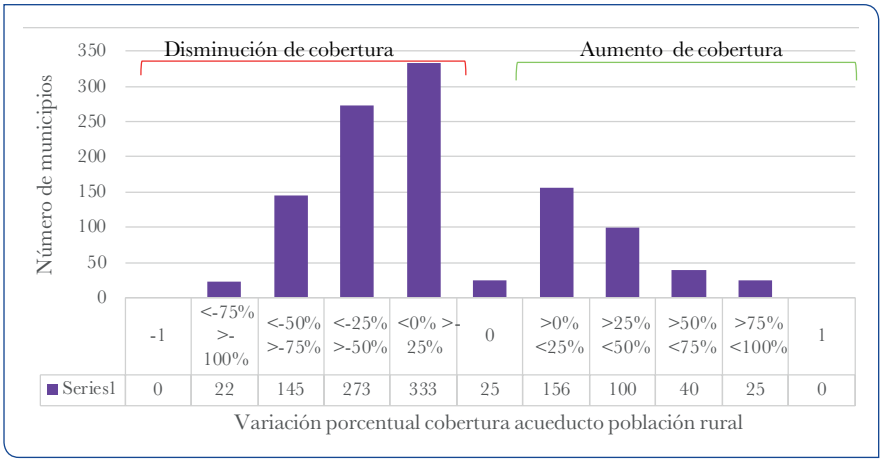

Figura 14. Variación porcentual de la cobertura de acueducto en población rural 2005-2017. Municipios y áreas no municipalizadas.

Fuente: elaboración propia con base en MVCT, 2017.

Las opciones planteadas pueden responder a procesos de suburbanización del suelo rural y a procesos de consolidación informal de asentamientos en

frentes de colonización o por desplazamiento de población, lo que requiere tanto de una identificación real como de normas, acciones y actuaciones públicas de ordenamiento territorial que generen condiciones para el control y desarrollo formal de aglomeraciones de vivienda en suelo rural.

En cuanto a la vivienda, se identificó el porcentaje de hogares en déficit según el censo 2005 (figura 15). Al analizar los datos del déficit de vivienda en las cabeceras municipales de los municipios en estudio, se evidenció que para el año censal 2005 un total de 307.934 hogares se encontraban en déficit cuantitativo de vivienda[10], y 350.112 en déficit cualitativo[11].

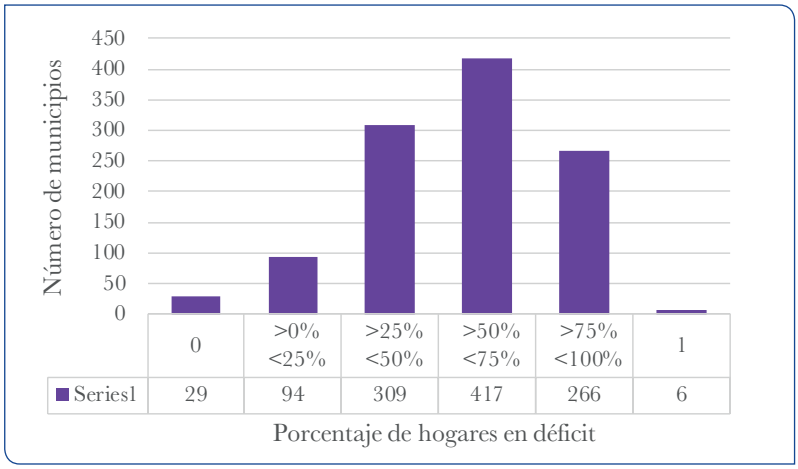

Figura 15. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda, censo 2005. Municipios Colombia.

Fuente: elaboración propia con base en Censo Dane, 2005a.

Frente a este escenario, y según datos del MVCT, en el cuatrienio 2010-2014 se generaron 93.841 unidades de vivienda para ser asignadas a título

10 El déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir que se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes (Dane, 2008).

11 El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, y por tanto requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven (Dane, 2008).

de subsidio familiar de vivienda en especie a hogares beneficiarios en condiciones de vulnerabilidad en 215 municipios del país[12]. En estos municipios la población proyectada a 2017 asciende a 13.318.415 habitantes. Para 2005 (Dane, 2005a) había 2.846.654 hogares en el país (cabeceras municipales: 2.452.273, resto: 394.381), de los cuales 658.045 tenían déficit de vivienda en las cabeceras municipales.

Según esto, como parte del Programa de Vivienda Gratuita, en dicho cuatrienio se generaron unidades equivalentes al 14 % del total del déficit 2005 de vivienda urbana (cabecera municipal Dane) de los municipios en los que el Gobierno nacional desarrolló proyectos. Este análisis no incluye el déficit agregado 2005-2014, producto del crecimiento poblacional de las mencionadas cabeceras municipales.

Por su parte, en el periodo 2014-2017 se han iniciado 23.988 unidades de vivienda adicionales en 133 municipios del país, como parte de la segunda fase del Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno nacional. La población de estos municipios a 2017 está estimada en 3.763.086 habitantes.

Además, en el periodo 2012-2016 la incorporación por parte de las administraciones municipales de suelo rural, suburbano y de expansión urbana al perímetro urbano, para el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda (acción urbanística autorizada por las leyes 1537 de 2012 y 1753 de 2015), se ha realizado en 30 municipios del país, los cuales cuentan con menos de 100.000 habitantes.

Al revisar los datos del Dane sobre las áreas de cabeceras y centros poblados, y al calcular los aumentos de estas para el periodo 2005-2017, se identificó que en estos municipios variaron las áreas municipales con características urbanas (cabecera municipal + centro poblado) como se muestra en la tabla 2.

12 Además se finalizaron 35 proyectos iniciados bajo otros esquemas, los cuales representaron 10.028 unidades de vivienda entregadas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita en 14 departamentos.

Tabla 2. Aumento de las áreas de cabeceras y centros poblados de municipios con incorporación de suelo

Departamento	Municipio	Proyecciones de población Dane, 2017	Área en km² Dane					
			Cabecera 2005	Centro poblado 2005	Cabecera 2017	Centro poblado 2017	Porcentaje de ampliación 2005-2017 (%)	Área que aumentó 2005-2017
Antioquia	Chigorodó	80.132	3,49	0,07	3,58	0,25	8	0,28
Antioquia	Tarazá	45.083	1,59	0,29	1,90	1,20	64	1,21
Bolívar	Santa Rosa del Sur	43.955	1,02	0,00	2,28	0,75	196	2,00
Caldas	Aranzazu	11.164	0,51	0,20	0,60	0,20	13	0,09
Caldas	La Merced	5.281	0,46	0,21	0,40	0,62	50	0,34
Caquetá	Belén de los Andaquies	11.663	0,70	0,14	0,92	0,16	28	0,24
Cesar	Astrea	19.305	0,79	0,51	1,76	0,95	108	1,41
Cesar	Chiriguaná	19.121	2,07	2,97	3,04	4,66	53	2,67
Cesar	La Jagua de Ibirico	22.341	2,21	0,86	4,76	2,14	125	3,84
Cesar	Pailitas	17.369	1,49	0,59	1,96	0,89	37	0,77
Cesar	Pelaya	18.134	2,10	0,87	2,42	1,09	19	0,55
Cesar	San Diego	13.266	1,26	1,10	2,64	1,63	80	1,90
Cesar	San Martín	18.748	0,76	1,46	1,39	1,09	12	0,26
Cesar	Tamalameque	13.802	1,70	1,34	1,95	2,57	49	1,48
Huila	Campoalegre	34.627	2,51	0,06	3,55	3,51	175	4,50

Departamento	Municipio	Proyecciones de población Dane, 2017	Área en km² Dane					
			Cabecera 2005	Centro poblado 2005	Cabecera 2017	Centro poblado 2017	Porcentaje de ampliación 2005-2017 (%)	Área que aumentó 2005-2017
Huila	Gigante	34.410	1,55	0,47	2,16	0,92	53	1,06
Huila	Guadalupe	22.060	0,56	0,03	0,72	1,12	210	1,25
Huila	Palermo	33.825	1,64	0,53	1,32	1,43	27	0,59
Huila	Rivera	19.186	1,44	0,76	2,54	3,56	178	3,91
Huila	Saladoblanco	11.699	0,49	0,07	0,74	0,09	49	0,27
La Guajira	Distracción	16.484	0,49	0,72	1,00	1,17	79	0,96
La Guajira	Fonseca	34.286	4,08	1,18	5,44	4,49	89	4,67
La Guajira	La Jagua del Pilar	3.289	0,00	0,50	0,39	0,28	35	0,18
La Guajira	Urumita	18.792	1,17	0,00	2,44	0,00	109	1,27
Magdalena	El Piñón	16.729	0,76	2,27	0,85	2,28	3	0,10
Nariño	Colón	10.206	0,16	0,06	0,17	0,14	41	0,09
Nariño	La Unión	25.689	1,62	0,03	1,28	0,27	-6	- 0,11
Nariño	Puerres	8.259	0,95	0,15	1,03	0,95	79	0,88
Nariño	San Lorenzo	20.147	0,20	0,11	0,29	0,25	72	0,22
Nariño	San Pablo	17.312	0,30	0,05	0,86	0,23	211	0,74

Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2017.

A partir de lo anterior se observa que de los 30 municipios que incorporaron suelo para VIP/VIS solo el de La Unión (Nariño) disminuyó su área con características urbanas; los restantes 29 aumentaron sus áreas con estas características, llegando a sumar entre todas 37,7 km^2, lo que equivale a que entre 2005 y 2017 se hubiera formado una zona urbana similar en tamaño a Manizales (37,45 km^2).

Por último, en el marco de sus funciones, el MVCT (2017) realiza asistencia técnica y capacitación a los municipios en la formulación del POT, mediante la orientación en la consolidación de documentos y el cumplimiento de las instancias de concertación conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997, en especial sobre los siguientes temas:

- Habilitación de suelo para la construcción de VIS, para atender el déficit generado en el país con el acelerado crecimiento de la población urbana.

- Incorporación de la "Gestión del riesgo" en los POT para disminuir la vulnerabilidad fiscal de las entidades territoriales frente a la ocurrencia de desastres.

- Construcción de determinantes de ordenamiento territorial, para promover la implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización (Armonización del POT).

- Implementación de instrumentos para promover la oferta de suelo para VIS, para promover la utilización de los instrumentos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997, que permitan soportar el desarrollo de proyectos urbanos.

- Incorporación de la variable poblacional en la planeación del Desarrollo, para garantizar que las decisiones relacionadas con el ordenamiento del territorio, se tomen teniendo en cuenta las dinámicas demográficas y poblacionales que se han venido presentando en el tiempo.

A partir de esto, el Ministerio ha prestado asistencia técnica en distintos temas a un importante número de municipios del país. En la figura 16 se recogen aquellos procesos en que se ha asistido a los municipios en revisión de sus POT (374), incorporación de suelo para VIP/VIS (229) e incorporación de la gestión de riesgo en los POT (378).

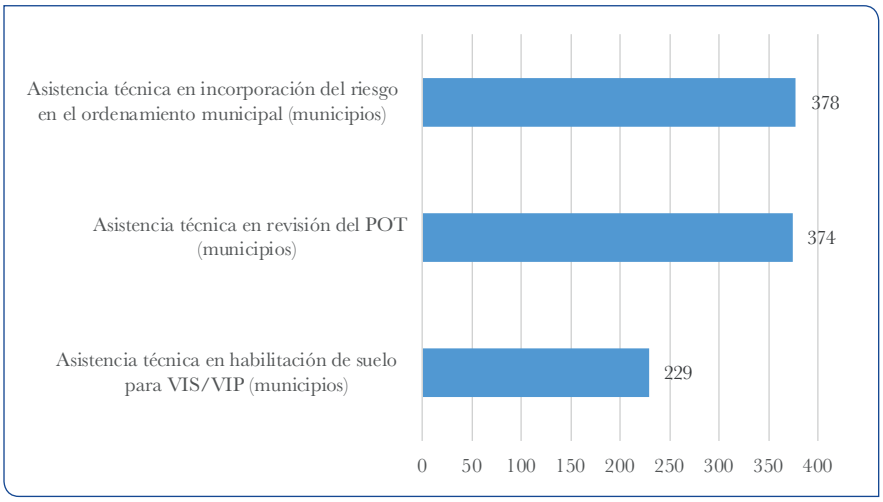

Figura 16. Asistencia técnica del MVCT, 2010-2017.

Fuente: elaboración propia con base en MVCT, 2017.

Al inicio del periodo 2016-2019 de las administraciones municipales y distritales, alrededor del 83 % de los municipios del país deberían iniciar la revisión de sus POT por vencimiento de la vigencia de largo plazo. El MVCT ha venido realizando el acompañamiento técnico a las entidades territoriales en la aplicación de los instrumentos y procedimientos, de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, especialmente en lo relacionado con formulación; seguimiento; evaluación e implementación; componentes y contenidos de los POT.

La asistencia técnica hace énfasis en los siguientes temas:

- Revisión y ajuste de los POT-POT: acompañamiento técnico a las entidades territoriales en la aplicación de los instrumentos y procedimientos establecidos en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, especialmente en lo relacionado con seguimiento, evaluación, formulación, e implementación de los POT.

- Incorporación de la gestión del riesgo: para orientar a los municipios en el conocimiento de las condiciones de amenazas y riesgos que se presentan en el territorio y mejorar su planificación garantizando la seguridad humana.

- Articulación regional: para promover la implementación de estrategias de desarrollo regional que fortalezcan la descentralización.

- Incorporación de la variable poblacional: para garantizar que las decisiones relacionadas con el ordenamiento del territorio se tomen teniendo en cuenta las dinámicas demográficas y poblacionales que se han venido presentando en el tiempo.

- Habilitación de suelo para la construcción de VIS: para atender el déficit generado en el país con el acelerado crecimiento de la población urbana.

- Instrumentos de gestión y financiación: para promover la utilización de los instrumentos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997, que permitan soportar el desarrollo de proyectos urbanos.

En el último cuatrienio (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) se han efectuado procesos de asistencia técnica con los cuales se han capacitado 373 municipios de los 400 programados para el cuatrienio. En el tema de "Incorporación de la gestión del riesgo en los procesos de ordenamiento territorial", con el fin de contar con instrumentos de planeación que orienten el desarrollo futuro de los municipios considerando los fenómenos a los cuales están expuestos, se han capacitado 377 municipios de los 400 programados, con el propósito de mejorar la capacidad técnica de gestión del riesgo en los niveles regional y local.

Como se observa en la información presentada, los municipios del país se encuentran en un proceso de transformación territorial importante, que pasa por el crecimiento poblacional y de perímetros urbanos de pequeños y medianos municipios, además de cambios en la ocupación territorial tanto urbana como rural. En términos ambientales la información presentada también evidencia la necesaria relación que debe existir entre las acciones y decisiones de regulación de usos del suelo y las vocaciones y ocupación real del territorio por sus actores.

Este análisis cuantitativo lleva a discusiones cualitativas relacionadas con la heterogeneidad de los territorios en un mismo momento de confluencia de decisiones sobre el ordenamiento. Aunque se evidencian características comunes a un conjunto de municipios (por población, condiciones geográficas, etc.), es importante señalar los diferentes momentos en que se encuentran, tanto las necesidades de los pobladores en las áreas urbanas y rurales y

los distintos municipios (categorías de municipios) como las respuestas y capacidades institucionales en los territorios.

Esta situación se expresa en retos y desafíos muy importantes para las revisiones de los POT, ya que es en esos espacios territoriales donde además confluyen decisiones de otros niveles de gobierno.

En ese contexto, la información ambiental, sectorial, social y político-administrativa es fundamental para entender la realidad no solo municipal sino regional, para la toma de decisiones. Por ello se espera que con este aporte se inicien reflexiones más complejas que permitan sustentar las acciones e intervenciones territoriales.

2 Los POT en Colombia: contenidos y proyectos

Este apartado pretende hacer una revisión exhaustiva de los principales contenidos de los POT en relación con lo definido en la ley, con el fin de establecer sus oportunidades o dificultades para prever y garantizar unas condiciones normativas que permitan enfrentar los procesos de revisión y modificación de los POT.

Inicialmente es fundamental señalar que la búsqueda de los POT seleccionados fue una labor difícil y en ocasiones sin resultados, pues de todos los municipios elegidos en un primer momento (por medio de la metodología señalada al inicio de este capítulo) solo 52 de ellos contaban con información accesible a la ciudadanía a través de la página web del municipio. Por eso fue necesario revisar los POT de los municipios subsiguientes en la lista de experiencias seleccionadas (opciones 1, 2 y hasta 3) para consolidar este análisis. Lo anterior demuestra el desuso de algunas herramientas de publicidad que han sido puestas a disposición de las administraciones municipales en el marco de la Política de Transparencia y Acceso a Información Pública del Gobierno Nacional, como es la página web institucional de los municipios.

En el proceso de caracterización de dichos POT se identificaron cuatro tipologías de clasificación para entender el nivel de complejidad en relación con la obtención del acuerdo o decreto (documento del POT) y la fuente de información empleada. Se establecieron los cuatro grupos de búsqueda que se describen a continuación.

Tipología A
Entidades directamente relacionadas con el proceso de elaboración y aprobación del contenido del POT. En este grupo se encuentran las búsquedas realizadas en las páginas oficiales de cada Alcaldía y de la Secretaría correspondiente según el nivel de información que tuvieran los portales oficiales, o en su defecto en la página de los concejos municipales.

Aunque las páginas de internet oficiales de los municipios fueron estandarizadas en el marco de la Estrategia de Gobierno en línea del orden territorial que implementa el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), varios espacios no cuentan con el documento del POT, y en su reemplazo se encontraron otros documentos como el Plan de Desarrollo Municipal. En dicha tipología, en otros casos se encuentran subidos los proyectos de Acuerdo, los diagnósticos, pero en ningún espacio se encuentra el POT o el número del Acuerdo firmado, lo que dificulta su búsqueda. Así mismo, algunos municipios aún no cuentan con su página web, o esta se encuentra desactualizada, como se observa en la tabla 3.

Tipología B
Entidades o instituciones vinculadas en el proceso de revisión del contenido del POT y aquellas encargadas de consolidar bases documentales y normativas. En este grupo se encuentran las búsquedas realizadas en las páginas y los repositorios documentales digitales de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a las que pertenece cada entidad territorial y de las gobernaciones haciendo especial énfasis en los micrositios de las oficinas y secretarías de Planeación. Además se realizó la búsqueda en las Gacetas Municipales de aquellos municipios que contaran con este aplicativo *on line* y en el repositorio documental del Centro de Documentación e Información Municipal (CDIM) de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

La mayor cantidad de documentación se encontró en el repositorio documental del CDIM de la ESAP, donde había documentos esenciales en la construcción del POT municipal, como diagnóstico, el Acuerdo o Decreto y su cartografía, entre otros insumos definitivos para la revisión de estos. Sin embargo, al igual que en la tipología A, cuenta con déficit en algunos municipios de los cuales no se encuentran archivos o alguna información. En todo caso,se priorizaron los documentos oficiales de los municipios, como se observa en la tabla 3.

Tipología C

Buscadores web a través de datos identificadores como palabras clave o número y fecha de la norma, entre otros. En este grupo se encuentran las búsquedas realizadas a partir de la combinación de palabras clave como el nombre del municipio, el tipo de plan o alguno de sus componentes, además de las realizadas a partir de la fecha y el número del Acuerdo por el cual se aprobó el Plan. Lo anterior remitió a páginas como Issuu.com, Scribd.com y SlideShare.net, entre otras.

Esta fue una de las búsquedas de información menos efectiva, pues en otro tipo de páginas no gubernamentales no se encontró la información requerida para la revisión, con excepción de algunas que contaban con el Acuerdo o la reglamentación necesaria, como se observa en la tabla 3.

Tipología D

Contacto vía telefónica y por correo electrónico con funcionarios de las alcaldías y gobernaciones, además de profesionales vinculados con la academia. En este grupo se ubican los contactos realizados por estos medios, directamente con funcionarios vinculados a las secretarías de Planeación de las alcaldías y gobernaciones, además de aquellos profesionales conocidos que durante su proceso de formación adelantaron trabajos e investigaciones referentes a alguno de los municipios seleccionados para el análisis del POT.

La dificultad se presentó porque las entidades municipales encargadas del tema que recibieron el correo electrónico o la comunicación telefónica no respondieron. En este caso el común denominador fue la ausencia de respuesta a las solicitudes, como se observa en la tabla 3.

Tabla 3. Tipologías de clasificación para la búsqueda de los POT

POT priorizados	A	B	C	D	Total general
100 POT originales	59	31	12	24	126
Opción 1	11	1			12
Opción 2	7	3			10
Opción 3	6				6
Total general	83	35	12	24	154

Fuente: elaboración propia con base en los POT de 106 municipios, 2017.

En definitiva, el acceso a la información de los POT de los diferentes municipios fue muy restringido, lo que llama la atención sobre el reto que se tiene en términos de capacidad institucional de los gobiernos municipales para garantizar la divulgación de información de carácter e interés público, y del Gobierno nacional para desarrollar e implementar de manera efectiva mecanismos de seguimiento y control.

2.1 Revisión y análisis de los contenidos de los POT

La revisión de contenidos de los 154 actos administrativos y documentos del POT en los 106 municipios arrojó que 136 POT son de primera generación y 18 de segunda generación. Este apartado incorpora el análisis de la estructura territorial de las normas definidas en la Ley 388 de 1997 en los componentes general, urbano y rural. A partir de lo anterior, se identificaron grupos de componentes sobre los cuales no se desarrollan contenidos en un número importante de los actos administrativos revisados, datos que se analizarán a continuación, relacionando de manera separada la información de los POT de primera generación y de los POT de segunda generación identificados.

2.1.1 Revisión de los POT de primera generación

Aunque los POT de primera generación revisados siguieron de manera general la estructura que define la Ley 388 de 1997, no incluyeron todos los contenidos que dicha Ley identifica como necesarios para el ordenamiento de los territorios municipales. La figura 17 es una representación gráfica de los planes analizados que incluyeron cada uno de los contenidos analizados para esta revisión.

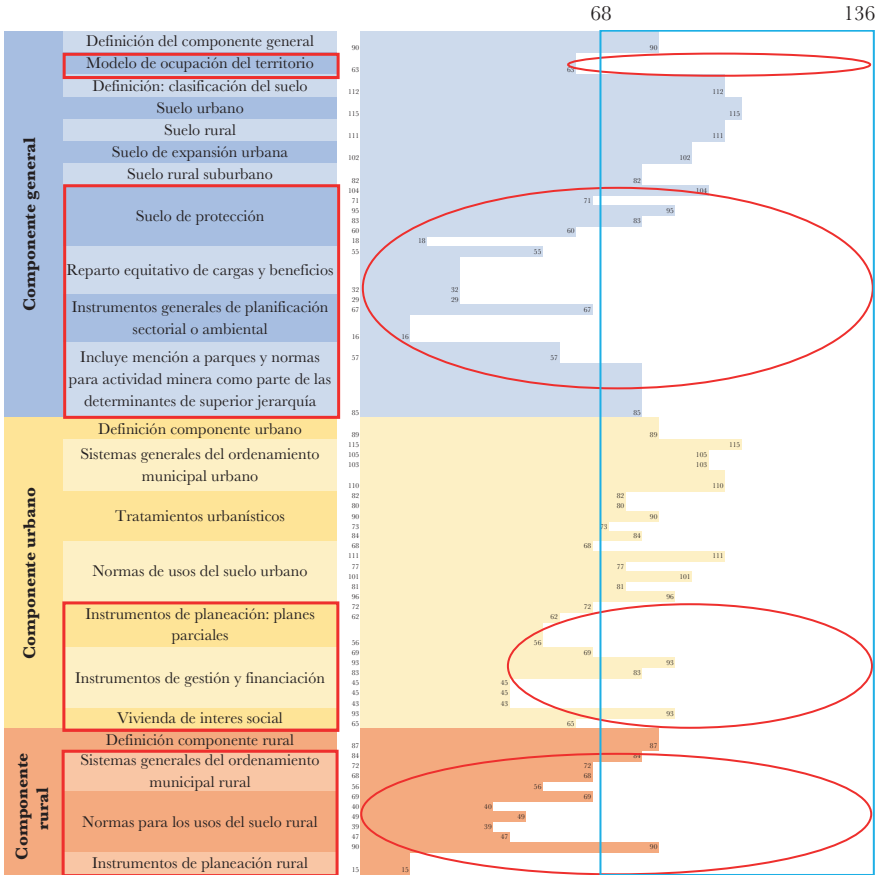

Figura 17. Cantidad de municipios y contenidos revisados de los POT de primera generación.
Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la figura 17, la mayoría de los POT de primera generación se concentraron en el desarrollo de normas asociadas con la clasificación del suelo, con un énfasis muy importante en la estructura y los sistemas generales de vías, espacio público y equipamientos del área urbana, además de los usos y aprovechamientos urbanos. Por otra parte, se observa un desarrollo normativo genérico para el suelo rural. A continuación se realizará un análisis puntual sobre cada uno de estos componentes.

2.1.1.1 Componente general

El modelo de ocupación del territorio define la estructura urbano-rural e intraurbana, al establecer de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determinar las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establecer las características de los sistemas de comunicación vial del municipio (Ley 388 de 1997, artículo 12).

Los contenidos normativos (normas urbanísticas) asociados con el modelo de ocupación territorial solo fueron incorporados en 63 de los 136 POT, es decir que el 46 % de los POT incorporaron la definición explícita del modelo de ocupación del territorio. De aquellos documentos que incluyeron el modelo, 20 fueron EOT, 11 PBOT y 32 POT, los cuale fueron sobre todo de ciudades capitales: Armenia, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, San Andrés, Yopal, Sincelejo, Ibagué, Cali, Valledupar, Riohacha, Pasto, Medellín, Cartagena, Popayán, Florencia Barranquilla, Montería, Neiva y Santa Marta. Otros POT que incluyeron dicho modelo en su POT de primera generación fueron Soacha, Buenaventura, San Juan de Girón y Palmira.

Llaman la atención los municipios con menos de 30.000 habitantes que incluyeron y desarrollaron su modelo de ocupación en su EOT como Almaguer, Urumita, Galeras, Mani, San Juan de Arama, Encino, Armero Guayabal, El Peñón, Carmen de Apicalá, Curillo, Santa Helena, Giraldo, Pueblo Viejo, El Doncello, San Miguel, Mitú, Olaya Herrera, Guasca y Puente Nacional.

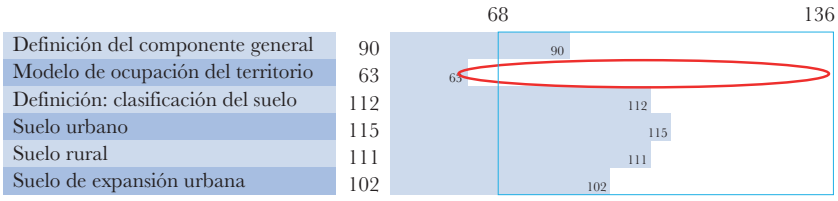

Figura 18. Cantidad de actos administrativos revisados que incluyeron normas explícitas sobre el modelo de ocupación territorial en los POT de primera generación.
Fuente: elaboración propia.

Los POT que no reportaron la inclusión de dicho contenido no significa que no tengan un modelo de ocupación, sino que este no se hace explícito, de tal manera que la visión misma del territorio y la estructura urbano-rural e intraurbana puede estar definida de forma desagregada de los demás

componentes del POT. La mención explícita de un modelo de ocupación del territorio no es necesaria, pero sí contribuye a que la estructura normativa y los componentes del POT se desarrollen de manera articulada y guarden relación con el componente general y la planeación de largo plazo del instrumento de ordenamiento municipal (figura 19).

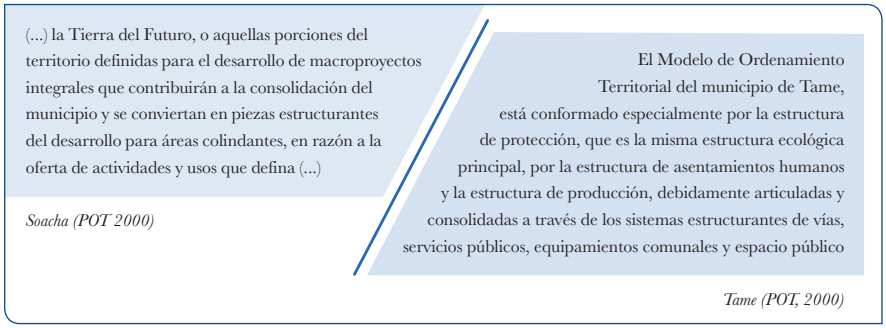

Figura 19. Ejemplos de modelos de ocupación territorial en los POT de primera generación.
Fuente: elaboración propia con base en los POT revisados.

Por otro lado, es importante señalar que la mayoría de los POT de primera generación analizados (109 actos administrativos) incorporaron la clasificación del suelo y las definiciones, vocaciones y áreas de los suelos urbano, rural y de expansión. Esto evidencia la importancia que tienen estos temas en los contenidos de dichos POT. En general los POT incluyen clasificaciones del suelo con base en la norma nacional. Sin embargo, se evidencian casos como el de Cucunubá (POT del 2000) en el que se define una clasificación que incluye suelo urbano, de protección, de redensificación o consolidación y el suelo rural.

También es importante señalar que si bien en los POT de primera generación se definieron las áreas de expansión, el análisis de las variables asociadas con los planes parciales muestra algunas reflexiones sobre los instrumentos para desarrollar este suelo, ya que, como se observa en la figura 20, aunque 102 de 136 POT delimitaron áreas de expansión, 64 no definen la figura de plan parcial para el proceso de incorporación de estas áreas al suelo urbano.

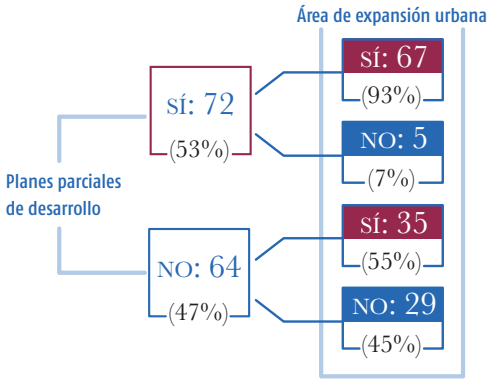

Figura 20. Proporción de actos administrativos revisados que incorporaron áreas de expansión y definición de planes parciales en los POT de primera generación.
Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los POT.

En general, el suelo de protección, el reparto de cargas y beneficios urbano y rural, los instrumentos de planificación sectorial y articulación del POT con áreas protegidas nacionales e instrumentos de planificación y manejo de cuencas no se encontraron desarrollados en varios POT. Esto es importante porque dichos contenidos definen condiciones generales de largo plazo para ocupar el territorio; orientan la generación de espacio público y bienes de uso público a partir del reparto de cargas y beneficios; e identifican áreas y definen normas para proteger zonas por condiciones ambientales y de riesgo por fenómenos naturales tanto para el desarrollo de infraestructura de servicios públicos como para la articulación local con las áreas protegidas nacionales y el sistema hídrico del país.

En relación con el suelo de protección se encontró que el 76 % de los 136 POT revisados incluye la identificación de suelo de protección ambiental, lo cual es preponderante ya que este es estratégico para los municipios, es parte de las normas estructurantes del componente general y soporta el modelo de ocupación además de la estructura territorial del POT. Lama la atención que el 24 % de los POT no definió dichos contenidos, que son obligatorios de acuerdo con la Ley.

De igual forma, en promedio, el 61 % de los POT revisados se identifica la definición de normas para suelos de protección para infraestructuras de servicios públicos y por condiciones de amenaza por inundación y remoción en masa. Lo anterior permite afirmar que los primeros planes de ordenamiento de una cantidad importante de municipios no previeron las condiciones para el desarrollo y la consolidación de los sistemas de servicios

públicos y la definición de áreas con amenaza por inundación o por remoción en masa (figura 21).

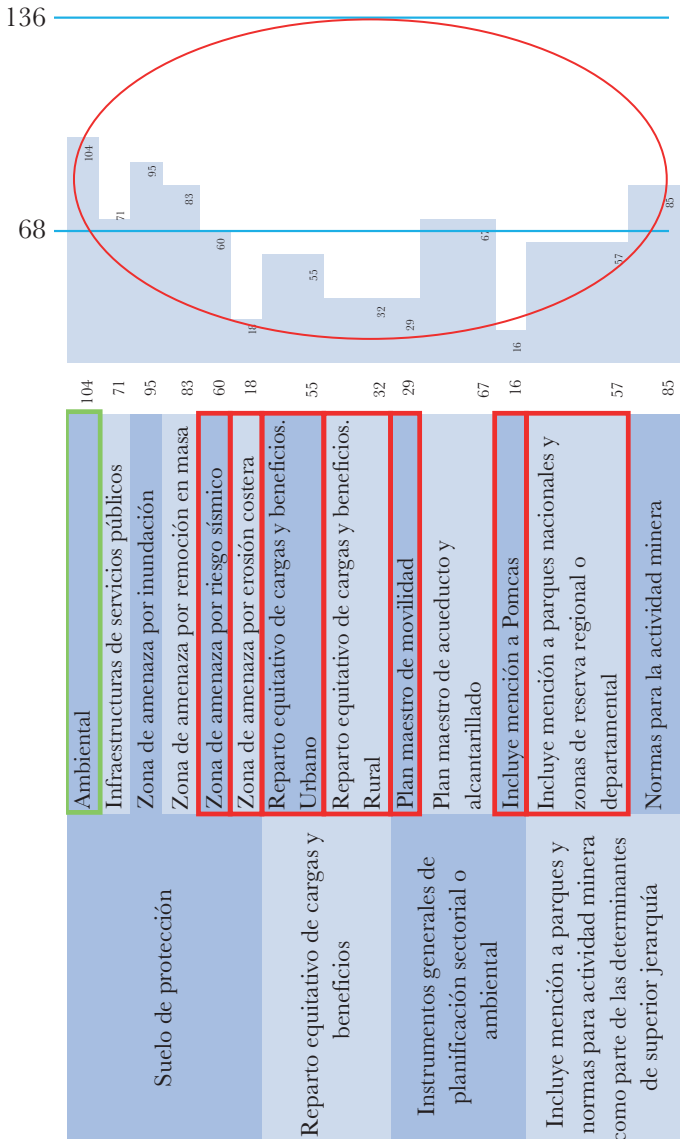

Figura 21. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente general de los POT de primera generación.

Fuente: elaboración propia.

Al revisar la información sobre las condiciones generales que deben orientar el reparto de cargas y beneficios se observa un porcentaje inferior al 30 % de normas sobre este tema incluidas como componentes generales de los POT. Lo anterior permite afirmar que el principio del reparto equitativo de cargas y beneficios no se desarrolló en el componente general, sino que se incluyeron en los componentes urbano y rural, sin que existan lineamientos y condiciones para la aplicación de este principio en las políticas, objetivos y estrategias del componente general. Esto podría generar desarticulación en la generación del espacio público o la consolidación del sistema de movilidad o del suelo de protección del municipio cuando se ejecuten actuaciones urbanísticas en el suelo urbano o rural.

Otro aspecto relevante que se identificó es que menos del 30 % incluyó en el componente general normas que articulan el POT con instrumentos de planificación sectorial (movilidad y saneamiento básico) de escala municipal con instrumentos de ordenación de cuencas hidrográficas (menos del 20 %).

2.1.1.2 Componente urbano

En este componente la referencia a normas relacionadas con instrumentos de planeación, de gestión y financiación del desarrollo urbano y VIS presentaron una condición similar a la expuesta para los contenidos identificados en el componente general, es decir bajos porcentajes de inclusión de contenidos en los POT sobre estos temas.

Como se observa en la figura 22, los contenidos mínimos identificados para el componente urbano están incluidos en el 65 % de los actos administrativos revisados, lo mismo que sucede con los tratamientos urbanísticos. Esto es determinante para abordar en las revisiones ordinarias de estos POT, debido a que es un porcentaje importante de los POT que no incorporan las normas urbanísticas para la intervención de zonas de la ciudad con distintas características territoriales, las cuales deben estar orientadas por la definición del tratamiento y modo de intervención que requieren las zonas históricas, consolidadas, susceptibles de renovación, o las no urbanizadas y aptas para ser desarrolladas.

Figura 22. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente urbano de los POT de primera generación.

Fuente: elaboración propia.

Además de lo anterior se observa un importante número de actos administrativos con la referencia a instrumentos de planeación, gestión y financiación en el POT, tales como cargas urbanísticas, cesiones urbanísticas y participación en plusvalía, los cuales se concentran en la mayoría de los casos en las normas definidas para la intervención de áreas en tratamiento

de desarrollo o renovación urbana. En total 43 de los 93 actos administrativos que desde los POT de primera generación ya definían cesiones y/o cargas urbanísticas eran POT, 21 PBOT y 29 EOT. La mayoría de los POT corresponden a ciudades capitales como Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Santa Marta, Quibdó, Riohacha, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio y Yopal. En este grupo es relevante señalar a los municipios no capitales que hicieron o desarrollaron este instrumento en sus POT: Apartadó, Palmira, San Andrés, San Juan de Girón, Santiago de Tolú, Soacha, Tuluá y Turbo.

También vale la pena resaltar los casos de municipios pequeños que incluyeron dicho instrumento en sus EOT, como Algarrobo, Almaguer, Armero Guayabal, California, Carmen de Apicalá, Cucunubá, Curillo, El Doncello, El Peñón, Gachalá, Galeras, Guasca, Inírida, La Macarena, La Playa, Mani, Medina, Mitú, Pueblo Viejo, Puerto Carreño, San Jacinto, Santa Helena, Uribe, Urumita, Villagarzón, Villanueva y Vista Hermosa.

Sin embargo se observa un bajo número de POT que incluyen la reglamentación tanto de certificados de derechos de construcción y desarrollo y bancos de tierras (45 de 136) como de declaratorias de desarrollo y construcción prioritaria (43 de 136) (figura 23).

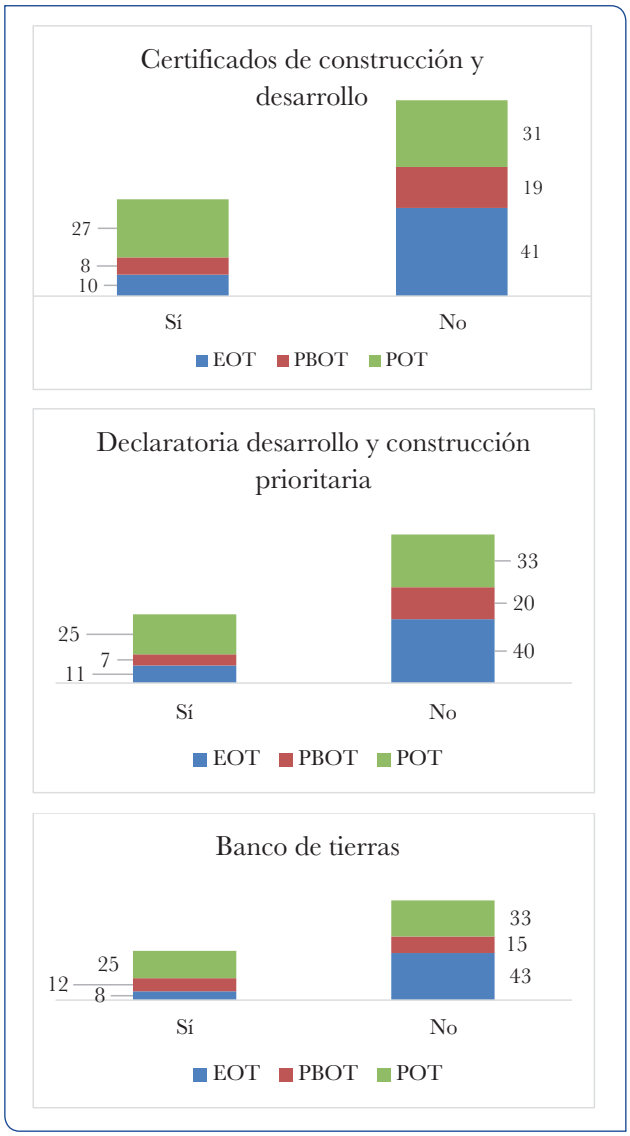

Figura 23. Cantidad de actos administrativos que incluyeron instrumentos de gestión y financiación en los POT de primera generación.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de POT.

2.1.1.3 Componente rural

Solo en algunos casos el componente rural de los POT revisados incluyó desarrollos normativos específicos relacionados con los sistemas generales (vías, espacio público, equipamientos, servicios públicos), las normas para los usos del suelo rural y las condiciones normativas para los instrumentos de planeación.

En el suelo rural, los POT de primera generación analizados tuvieron un desarrollo muy general de las normas urbanísticas, concentrando su reglamentación en el sistema vial y en las normas para el desarrollo del uso residencial y los usos agropecuarios, y al mismo tiempo limitando la implantación de usos industriales o de comercio y servicios (coherente con la vocación de la zona rural). Sin embargo, la preponderancia que se le da al uso residencial y las diferentes tipologías para su desarrollo pueden haber generado procesos de ocupación y densificación de la ruralidad, sin desarrollos de usos dotacionales, los cuales tienen reglamentación en solo 40 de los 136 actos administrativos estudiados (figura 24).

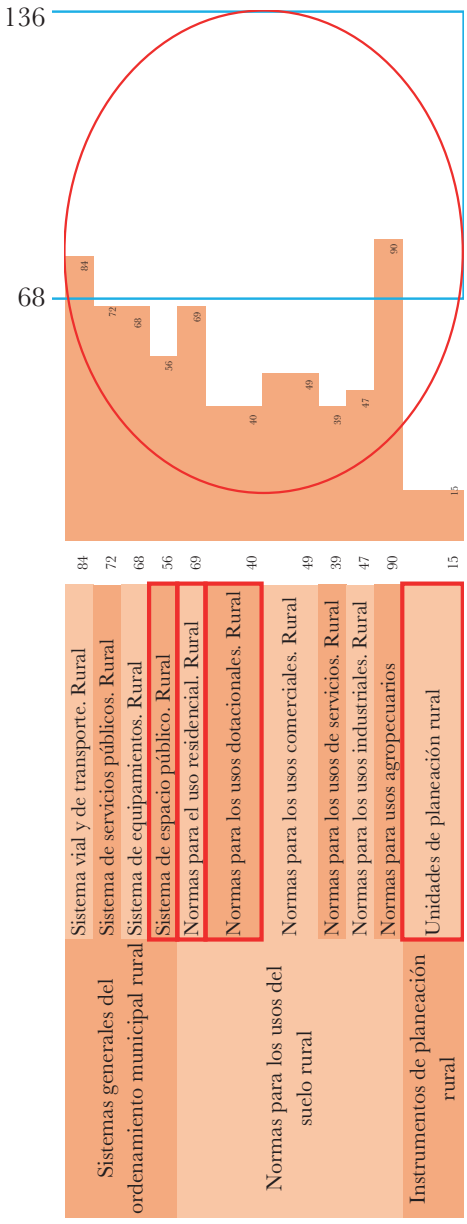

Figura 24. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente rural de los POT de primera generación.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, solo el 11 % de los POT estudiados incluyó la reglamentación de los instrumentos de planeación rural como las Unidades de Planeamiento Rural (UPR), lo que ha podido generar un desarrollo desordenado de las zonas rurales, sin reglas de juego para los procesos de edificación, parcelación, dotación y generación de espacio público e infraestructuras rurales a partir de la captura de valor. Es de anotar que, en todo caso, las UPR fueron reglamentadas por el Gobierno nacional para 2007, pues antes de ese año no había lineamientos que permitieran la reglamentación de las normas urbanísticas aplicables a dichas áreas.

Lo anterior evidencia la necesidad de que en la revisión de estos POT se evalúen las vocaciones de las zonas rurales de los municipios con el objetivo de consolidar su condición rural; proteger sus valores ambientales y agrológicos limitando los procesos de ocupación y densificación de la ruralidad y desarrollando mecanismos e instrumentos para que en desarrollo de los POT se definan los sistemas de espacio público y equipamientos rurales y se reglamenten de manera puntual las normas para dicho ordenamiento.

2.2.2 Revisión de los POT de segunda generación

La estructura de contenidos de los POT de segunda generación permitió identificar (figura 25) que, a diferencia de los de primera generación, estos actos administrativos tienen más del 70 % de los contenidos mínimos identificados a partir de lo definido en la Ley 388 de 1997.

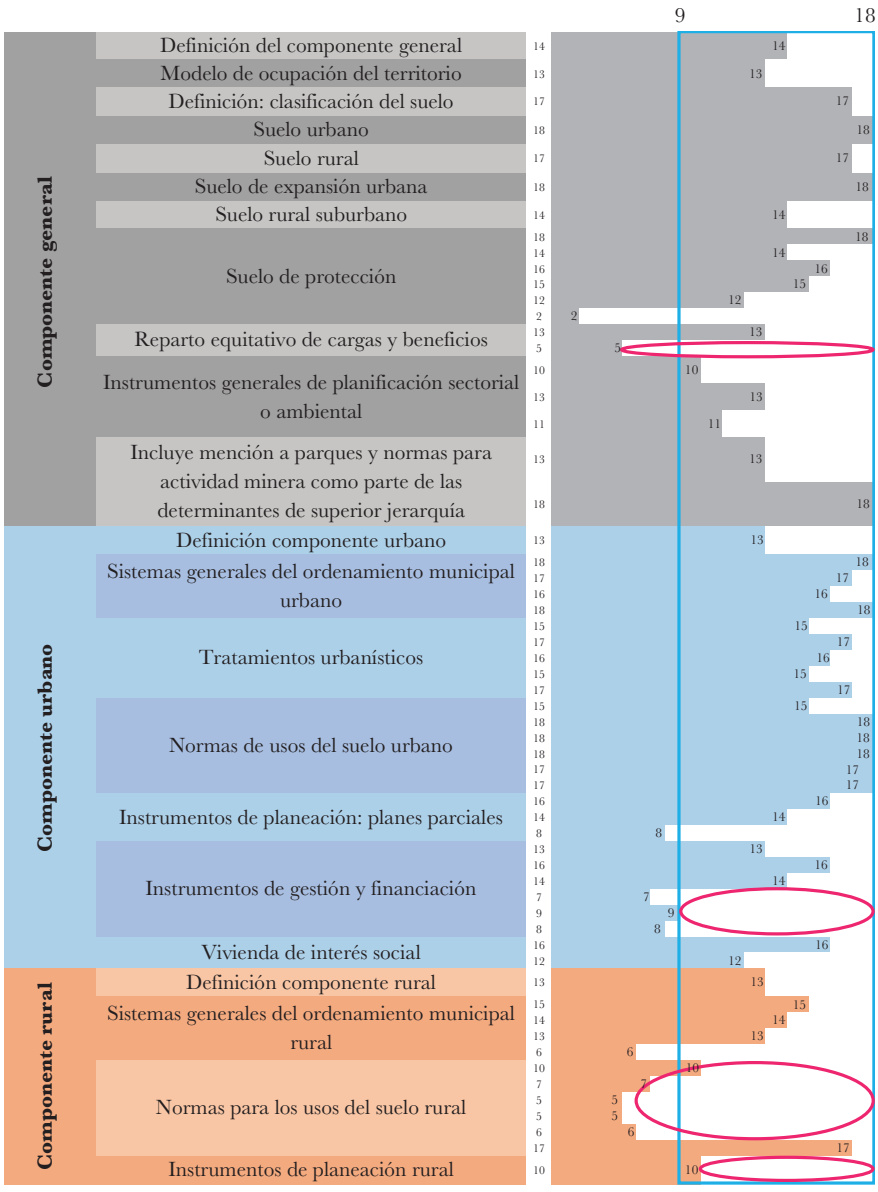

Figura 25. Cantidad de actos administrativos y contenidos revisados en los POT de segunda generación.

Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en la figura 25, los POT estudiados en este numeral desarrollaron de manera más amplia los contenidos relacionados con el modelo de ocupación del territorio, suelo de protección, reparto de cargas y beneficios para el suelo urbano, VIS, sistemas generales rurales y, en algunos casos, UPR (ya reglamentadas por el Gobierno nacional en 2007). Sin embargo se mantiene la baja reglamentación del reparto de cargas y beneficios en el suelo rural; en el desarrollo de instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano; y en las normas para los usos del suelo en el componente rural. A continuación se profundizará en el análisis de estos temas.

2.2.2.1 Componente general

En el componente general, más del 70 % de los POT revisados desarrolló contenidos del modelo de ocupación del suelo y la clasificación del suelo (urbano, rural, expansión urbana, suelo de protección ambiental-riesgo-servicios públicos). Los casos de Pereira y Apartadó son interesantes porque en sus revisiones del POT modificaron la clasificación del suelo para eliminar la categoría de suelo rural-suburbano (figura 26).

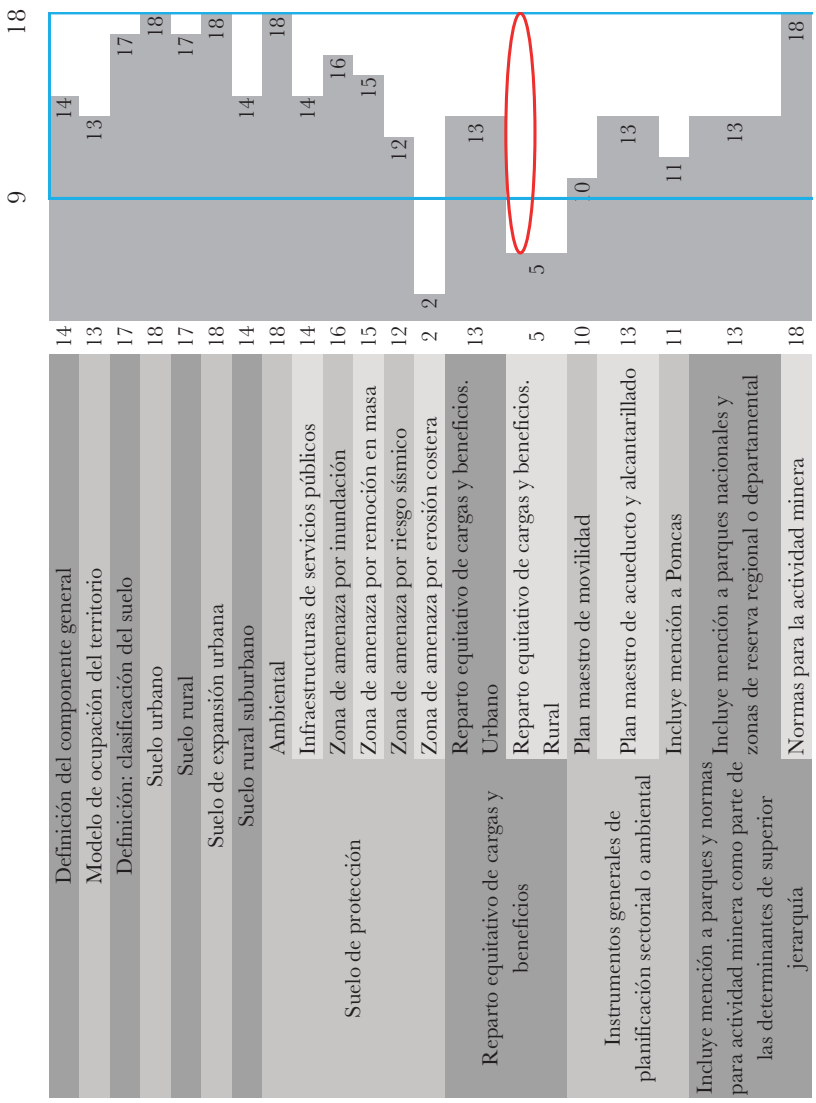

Figura 26. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente general de los POT de segunda generación.

Fuente: elaboración propia.

La reglamentación y articulación con instrumentos de planeación sectorial municipal –como los planes maestros de movilidad o los planes maestros de acueducto y alcantarillado– alcanzaron una representación en el 58 % de

los POT de segunda generación. Sin embargo las normas desde el componente general para el reparto de cargas y beneficios en el suelo rural solo se desarrolló en cinco POT (de 18), que representan el 27 % de los documentos estudiados.

2.2.2.2 Componente urbano

En relación con este componente, los datos evidencian que los planes de ordenamiento de segunda generación desarrollaron en un mayor porcentaje reglamentaciones para los tratamientos urbanísticos y para el desarrollo de programas y la localización de proyectos de VIS y VIP. Lo anterior permite afirmar que, al parecer, dichos POT se han formulado y reglamentado con una mayor especificidad territorial y normativa para intervenir de manera localizada y específica las distintas estructuras urbanas existentes en los municipios (figura 27).

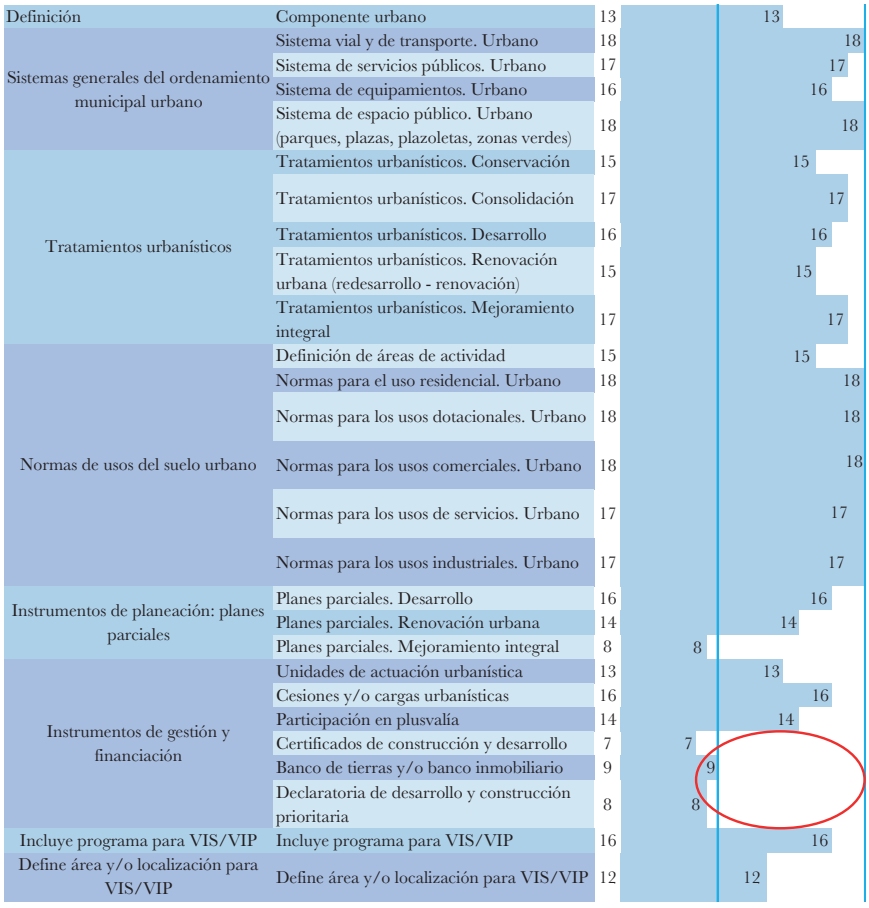

Figura 27. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente urbano de los POT de segunda generación.

Fuente: elaboración propia.

No obstante –al igual que en los POT de primera generación– se sigue presentando una baja reglamentación de los instrumentos de gestión y financiación como los certificados de desarrollo y construcción, los bancos de tierras y las declaratorias de desarrollo y construcción prioritaria. Esto puede estar explicado por la baja capacidad institucional para entender y apostar a la implementación de estos, entre otras causas asociadas con los modelos de ocupación territorial priorizados en los municipios.

2.2.2.3 Componente rural

En el componente rural los POT de segunda generación mantienen la baja reglamentación del sistema de espacio público, lo cual se explica por la falta de lineamientos para la aplicación del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios en la ruralidad. De igual forma, evidencian una preferencia por la reglamentación del uso residencial, con un importante desarrollo normativo de los usos agropecuarios (90 %) y de las UPR (70 %) en los POT estudiados (figura 28).

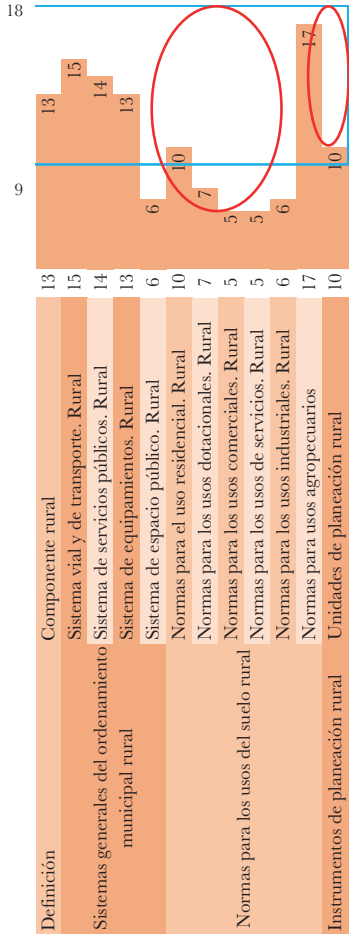

Figura 28. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente rural de los POT de segunda generación.

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior es relevante debido a que los POT de segunda generación estudiados han desarrollado de manera más específica las normas y los instrumentos para la planeación de ruralidad, frente a las necesidades de la consolidación del sistema de espacio público y en el desarrollo de la aplicación del principio del reparto de cargas y beneficios en las actuaciones urbanísticas aplicables a este tipo de suelo en los municipios.

3 ¿Existen las condiciones para implementar proyectos en los POT?

La Ley 388 de 1997 establece en su artículo 18 que los programas de ejecución definen con carácter obligatorio las *actuaciones sobre el territorio* previstas en el Plan de Ordenamiento, que serán ejecutadas de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Plan, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. Igualmente, el Programa de Ejecución se integrará al Plan de Inversiones, y dentro de este también se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el periodo correspondiente; se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de VIS en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, atendiendo las estrategias, los parámetros y las directrices señaladas en el Plan de Ordenamiento.

En este sentido, tal como se señala en el artículo 21 de esta misma ley, el POT debe procurar armonía con el Plan de Desarrollo Municipal. El POT define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en 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.

En relación con lo anterior, es importante destacar que los proyectos adquieren gran relevancia dentro del ámbito del ordenamiento territorial, puesto que se constituyen como una herramienta por medio de la cual se concretan y canalizan acciones de transformación física del territorio que tienen incidencia en las dinámicas socioespaciales y la calidad de vida de los habitantes.

¿Qué se puede entender como un proyecto?

> Un proyecto es una acción en la que: (i) se interviene, por cambiar el entorno tanto por su existencia como por entregar un resultado; (ii) se evoluciona, por buscar la solución de un problema que no es fijo ni estable, sino que se va dando conforme el proyecto está en ejecución; y (iii) se construye, por desarrollar una solución técnica que es la respuesta a un problema. (Dahlbom y Mathiassen, 1995, parte II)

Además es importante destacar que:

> dentro de un proyecto de acción no es fin en sí mismo conseguir objetivos prefijados, sino que se construyen objetivos en el mismo proyecto, reflejando así el proceso de cambio implícito a todo proyecto por su dinamismo interno y por su interacción con el entorno. (Estay-Niculcar, 2007)

Por otra parte es importante resaltar que los proyectos del POT no son proyectos de inversión mientras no se incluyan en los planes de desarrollo. El *Manual de procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional*, del Departamento Nacional de Planeación (DNP), define así los proyectos de inversión:

> los proyectos son documentos que simulan las condiciones de la producción de bienes y servicios; por lo tanto, para llevarlo a cabo, es preciso realizar la totalidad de las actividades previstas, dado que ejecutar solo una parte de ellas implica la no generación de los beneficios planteados inicialmente en el proyecto, lo que en consecuencia significa que se han desperdiciado recursos. (DNP, 2006)

Así mismo,

> se entiende como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades sentidas de la población. (DPN, 2013)

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, y para los efectos del presente análisis, se tomaron como *proyectos* aquellas actuaciones sobre el territorio prioritarias en infraestructura de transporte, vías y equipamientos; vivienda

y mejoramiento integral y servicios públicos domiciliarios, que se tiene previsto ejecutar en el periodo correspondiente del POT.

3.1 Programa de Ejecución

La revisión de los 106 municipios permitió constatar que 51 de ellos tienen programas de ejecución en el POT. Sin embargo, 17 de los 51 remiten a documentos anexos tales como el Documento Técnico de Soporte (DTS) u otros anexos que no se pudieron revisar para establecer el detalle de los proyectos[13], por lo que no fue posible identificar su grado de desagregación. En total, se evidenció la existencia de programas de ejecución en 34 de los 106 municipios, aunque solo 16 con la definición de tiempos (corto, mediano y largo plazo) para la implementación de los proyectos y la desagregación de proyectos estratégicos.

Según el análisis de los 34 municipios que tienen Programa de Ejecución, cuatro tienen un grado de desagregación alto, en 14 es medio y en los 16 restantes es bajo. Como se observa en la tabla 4, municipios como Cartagena, López de Micay, Planadas y San Juan de Arama tienen altos niveles de desagregación en sus programas de ejecución, pero solo los dos primeros definen tiempos para su ejecución.

En total, de los 34 municipios 16 tienen un nivel de desagregación bajo (proyectos con alta generalidad) y nueve no tienen tiempos establecidos para su ejecución. Además, aunque 14 de los 34 municipios que tienen Programa de Ejecución cuentan con niveles de desagregación medio (proyectos estratégicos concretos), solo siete establecen plazos de implementación de estos.

Tabla 4. Municipios revisados que incluyen Programa de Ejecución en los POT. Nivel de desagregación y tiempos de ejecución de los proyectos

Municipio	Nivel de desagregación			Tiempos para la ejecución	
	Alto	Medio	Bajo	Sí	No
Cartagena	X			X	
López de Micay	X			X	

13 Un ejemplo de ello es el POT de Villavicencio (Acuerdo 287 de 2015) que tiene como título "Programa de Ejecución" (artículo 512), pero a renglón seguido señala: "El Programa de Ejecución del Norte se encuentra definido en el anexo 5 "Programa de Ejecución", el cual hace parte integral de este Acuerdo". Otro caso es el del municipio de Pasto (Acuerdo 004 de 2015) que señala en su artículo 3737. Programa de Ejecución. (…) "El Programa de Ejecución se encuentra incluido en el anexo No. APE1".

Estado de las principales variables municipales que inciden en el ordenamiento territorial y en los planes de ordenamiento territorial, 2000-2017

Municipio	Nivel de desagregación			Tiempos para la ejecución	
	Alto	Medio	Bajo	Sí	No
Planadas	X				X
San Juan de Arama	X				X
Cali		X		X	
California		X			X
Cantón de San Pablo		X		X	
El Doncello		X			X
Florencia		X			X
Guapi		X			X
Ibagué		X			X
Maní		X		X	
Piedecuesta		X		X	
Sincelejo		X			X
Urrao		X		X	
Valparaíso		X			X
Vista Hermosa		X		X	
Yopal		X		X	
Apartadó			X	X	
Arauca			X		X
Armero Guayabal			X		X
Buenaventura			X		X
Candelaria			X		X
Chigorodó			X		X
Corozal			X	X	
Cúcuta			X		X
Galeras			X		X
Garagoa			X	X	
Giraldo			X	X	
Guamo			X	X	
Manizales			X		X
Medina			X	X	
Pasto			X	X	
San Jacinto			X		X

Fuente: elaboración propia con base en los POT de 106 municipios, 2017.

Aunque solo 51 municipios definen el Programa de Ejecución en el POT (de los cuales solo se pudo conocer la información de 34), esto no quiere decir que el documento de Plan de Ordenamiento no defina proyectos específicos en los tres temas analizados, ya que lo que se encontró en dicha revisión es que a lo largo de dichos textos sí se definen acciones territoriales con localizaciones específicas.

La figura 29 da cuenta de que la mayor cantidad de proyectos en los POT de los municipios revisados son de movilidad (80 de los 106 municipios), seguido de servicios públicos (65 de los 106) y de vivienda (46 de los 106). Se resalta que más del 50 % de los municipios analizados no define proyectos referentes a esta última temática. Cabe anotar que 15 municipios no presentan proyectos específicos (Algarrobo, Arjona, Bojayá, Canalete, Clemencia, Gachalá, Galapa, Palmira, Plato, Quibdó, San Sebastián de Buenavista, Santa Rosa, Tiquisio, Tuta y Villanueva).

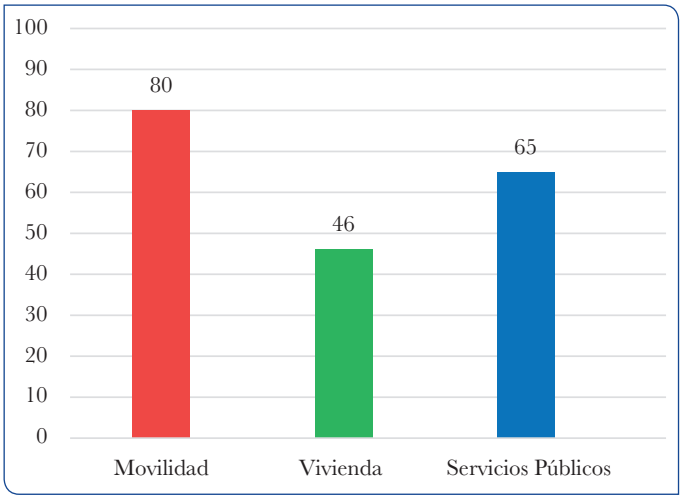

Figura 29. Número de municipios que definen proyectos de movilidad, vivienda y servicios públicos en los POT.

Fuente: elaboración propia con base en los POT de 106 municipios, 2017.

De los 106 municipios, 18 tienen POT de segunda generación, en los cuales se encontró que solo 11 definen el Programa de Ejecución con proyectos en los tres temas de análisis; sin embargo tres de ellos remiten a otros documentos para identificar dichos proyectos.

3.2 Proyectos de movilidad, vivienda y servicios públicos en los POT

Pese a que pocos municipios definen un capítulo o apartado específico para el Programa de Ejecución, en la revisión de los POT se encontró que –según la definición de proyecto presentada– los POT definen en cambio acciones territoriales prioritarias en algunos de los temas de interés para este análisis.

Específicamente en el caso de la movilidad se identificaron proyectos en construcción (vías-infraestructura de transporte), mantenimiento, pavimentación o ampliación de vías y la implementación de sistemas de transporte público. En la figura 30 se muestran los municipios con proyectos identificados en los 106 municipios para cada ítem.

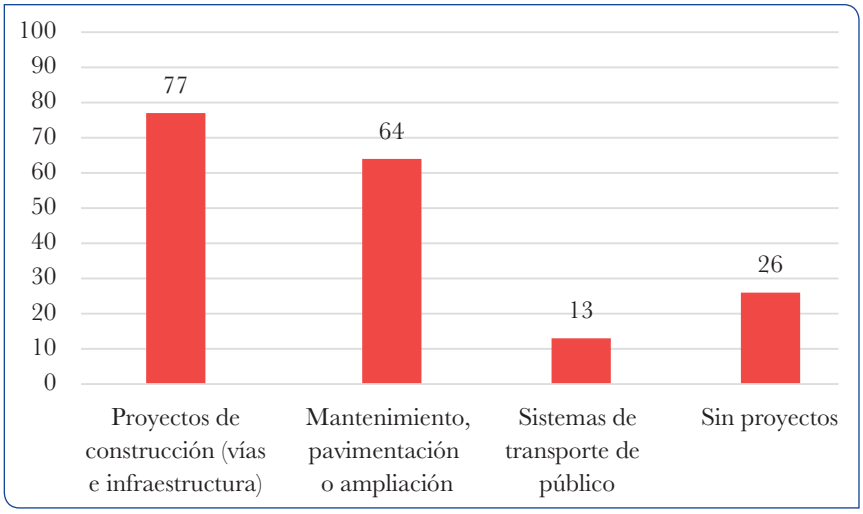

Figura 30. Número de municipios y tipos de proyectos de movilidad identificados en los POT.

Fuente: elaboración propia con base en los POT de 106 municipios, 2017.

Como se observa en la figura 30, 77 % de los municipios se enfocan en la construcción de vías e infraestructura como puentes, andenes o terminales de transporte. Así mismo, un gran número de estos municipios plantea en el POT proyectos de mantenimiento, pavimentación o ampliación de vías o infraestructura existentes. En lo que se refiere a sistemas de transporte público, 13 municipios trazan proyectos relacionados, y solo algunos de los que tienen un área urbana mejor consolidada plantean proyectos de este tipo.

Sobre los municipios que presentan proyectos de movilidad destacan algunas ciudades capitales como Armenia, Barranquilla, Bogotá, Cali, Cúcuta, Medellín, Montería, Valledupar y Villavicencio, dado que trazan proyectos tanto de infraestructura como de mantenimiento y sistemas de transporte. Frente a esto, sobresale el municipio de Ayapel, el cual propone un sistema urbano de transporte público, incluso cuando el mismo acuerdo aclara que no se cuenta con la escala apropiada para su sostenibilidad. Solo 26 % de los municipios analizados no definen proyectos específicos de movilidad.

También vale la pena destacar la definición de proyectos de mantenimiento y pavimentación de vías en los POT, ya que esos proyectos, aunque mejoran las condiciones físicas y funcionales del sistema de movilidad, son típicos de los Planes de Desarrollo Municipal, en el marco del modelo de ordenamiento establecido en el POT, además de ser parte ya de la estructura urbana y rural de este último.

En el caso de la vivienda se encontraron proyectos de vivienda nueva (VIS-VIP), reubicación, mejoramiento y desarrollo de planes parciales. Como ya se anotó y se muestra en la figura 31, en 60 municipios no se cuenta con proyectos de este tipo.

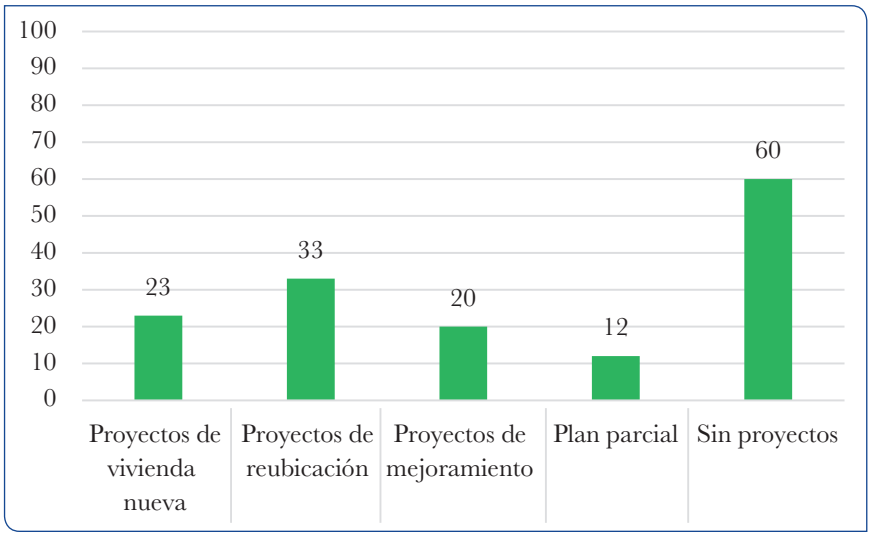

Figura 31. Número de municipios y tipos de proyectos de vivienda identificados en los POT.

Fuente: elaboración propia con base en POT de 106 municipios, 2017.

De los 106 municipios, 33 plantean proyectos que corresponden a la reubicación de viviendas por amenaza de riesgo, la mayoría con la definición de su localización actual, pero no la ubicación de destino. Los proyectos de vivienda nueva se refieren a construcción de VIS y VIP; 20 municipios incluyen proyectos de mejoramiento integral de barrios, y 12 la localización de planes parciales. Resalta el municipio de Apartadó, ya que define proyectos de los cuatro ítems analizados. Por otro lado, los municipios Cantón de San Pablo, Giraldo, Guamo, Manizales y Piedecuesta plantean proyectos de vivienda nueva, reubicación y mejoramiento.

En general, la falta de definición de proyectos específicos de vivienda puede estar relacionada con la definición y localización de las áreas de expansión en el POT, ítem que, como se observó en el apartado anterior, sí tiene importantes desarrollos en los planes de ordenamiento analizados (localización de áreas de expansión sujetas al desarrollo por plan parcial).

En el caso de los servicios públicos (figura 32), se identificaron proyectos de ampliación y adecuación de redes de acueducto; de ampliación y adecuación de redes de alcantarillado; de infraestructura de servicios públicos como bocatomas y plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y de disposición de residuos sólidos. También se reconocieron proyectos de tele-

comunicaciones, gas y energía eléctrica que no se tuvieron en cuenta, debido a que no dependen exclusivamente del POT sino de planes de expansión de redes sectoriales que toman como insumo la clasificación del suelo y las condiciones de la reglamentación de usos de dichos POT.

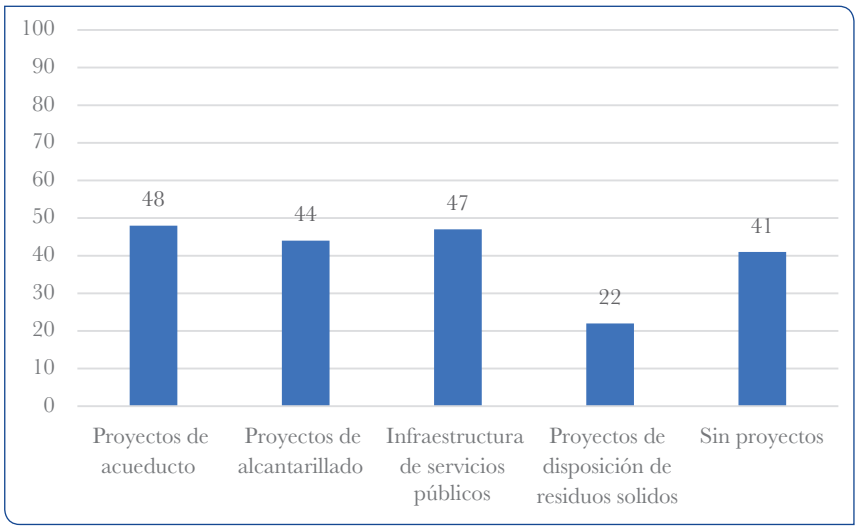

Figura 32. Número de municipios y tipos de proyectos de servicios públicos identificados en los POT.

Fuente: elaboración propia con base en los POT de 106 municipios, 2017.

Como se muestra en la figura 32, el número de proyectos de redes de acueducto y de alcantarillado e infraestructura de servicios públicos en los municipios alcanzan cifras similares. Por otro lado, solo 22 municipios presentan proyectos relacionados con disposición de residuos sólidos. Resaltan los municipios de Albania, Apartadó, Armenia, Corozal, Espinal, La Macarena, Leticia, Mocoa, Pereira, Valparaíso, Villavicencio y Vista Hermosa, por tener proyectos definidos en todos los ítems.

Un 38 % de los municipios (41 de 106) no definen en sus POT proyectos específicos de servicios públicos, lo cual es relevante ya que en la mayoría de los POT sí se establecen las áreas de expansión o ampliación de los perímetros urbanos y desarrollo de áreas rurales, hecho que debería estar vinculado con dichos proyectos.

Finalmente es importante mostrar un ítem que se encontró en la revisión de los proyectos, y es la existencia de presupuestos en el marco de la definición de proyectos en los POT. En 27 de los 106 municipios se detallan recursos,

ya sea en un plan de inversión o indiscriminadamente dentro del cuerpo del documento del POT; estos son:

- Cali
- Cantón de San Pablo
- Carmen de Apicalá
- Corozal
- El Doncello
- Florencia
- Galeras
- Garagoa
- Giraldo
- Guamo
- Guapi
- La Playa
- López de Micay
- Magangué
- Maní
- Manizales
- Pasto
- Piedecuesta
- Planadas
- Puente Nacional
- San Jacinto
- San Juan de Arama
- San Sebastián de Buenavista
- Sincelejo
- Urrao
- Vista Hermosa
- Yopal

A pesar de que los diferentes POT revisados presentaban diversos planes a realizar, en su gran mayoría la información necesaria para implementar acciones estratégicas en el territorio se mostró genérica.

Este análisis tanto del estado de los cambios de las principales variables territoriales en los municipios del país como de los contenidos y proyectos establecidos en los POT, arrojó una mirada general sobre el contexto en el cual se van a realizar los procesos de modificación y revisiones de los planes a nivel municipal. Sin embargo este resultado se constituyó solo en la base

para definir aquellas experiencias que podrían aportar –en un escenario de discusión pública– a la reflexión de los principales retos del ordenamiento territorial después de 20 años de Ley de Desarrollo Territorial.

En el capítulo 2 se expone el balance realizado por los actores territoriales y los demás invitados de los distintos niveles de gobierno del país, referente a las oportunidades, dificultades y retos de los procesos de formulación e implementación de los planes de ordenamiento en el país. Estas conclusiones recogen las experiencias presentadas en los Foros Regionales ya descritos en esta publicación.

Capítulo 2

Foros Regionales: experiencias y desafíos del ordenamiento territorial

Los Foros Regionales se realizaron en mesas plenarias tanto con actores políticos, funcionarios de los gobiernos nacional y de las entidades territoriales, como con académicos (profesores de las sedes de la Universidad Nacional de Colombia o de otras universidades regionales). Se discutieron experiencias "exitosas" y "no exitosas" y se hicieron evidentes las principales oportunidades, restricciones y retos del proceso de ordenamiento en los municipios de cada una de las regiones seleccionadas: Norte, Pacífico-Occidente y Centro-Oriente.

Dichos invitados se seleccionaron con base en las principales experiencias de formulación e implementación de los POT en Colombia, identificadas a partir de la metodología elaborada para este proyecto con el fin de seleccionar los municipios y participantes en todo el país. En total asistieron 56 ponentes y comentaristas a los tres Foros Regionales realizados (ver tabla 5).

Tabla 5. Ponentes y comentaristas por Foro Regional

Foro Regional	Tipo de ponente/comentarista	Número
Pacífico-Occidente	Alcalde	1
	Director o secretario de Planeación	6
	Gobernador o Gobernación	1
	Gobierno nacional	4
	Asociaciones – Área Metropolitana-RAP	1
	Profesores -academia	5
Centro-Oriente	Alcalde	1
	Director o secretario de Planeación	4
	Gobernador o Gobernación	1
	Gobierno nacional	4
	Asociaciones – Área Metropolitana-RAP	2
	Profesores-academia	7

Foro Regional	Tipo de ponente/comentarista	Número
Norte	Alcalde	2
	Director o secretario de Planeación	7
	Gobernador o Gobernación	1
	Gobierno nacional	3
	Asociaciones – Área Metropolitana-RAP	1
	Profesores- academia	5
Total		**56**

Los Foros contaron con una Plenaria Central en la que se presentó el Balance General de la Ley 388 de 1997 y demás normativa de ordenamiento territorial en el país, además de la aplicación de instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. Así mismo se desarrollaron tres plenarias con discusiones sobre las experiencias y los desafíos en cuanto a ordenamiento ambiental y rural; ordenamiento e instrumentos de integración regional y metropolitano; y ampliación de perímetros urbanos y el papel de los POT y sus instrumentos. Dichas plenarias contaron con la participación de más de 550 personas en las tres ciudades[1].

En términos de participación en el desarrollo de los Foros Regionales, la respuesta de los actores territoriales (gubernamentales, sociales, políticos, etc.) mostró que los temas sobre los cuales se debatió son muy necesarios para los procesos de revisión de los POT que se adelantan actualmente en el país.

El presente capítulo tiene como objetivo presentar un balance de las principales conclusiones y experiencias de los tres Foros Regionales realizados para conmemorar los 20 años del ordenamiento territorial en Colombia. El documento está basado en las presentaciones y ponencias de los actores invitados y consolida una sistematización analítica de sus principales ideas, datos, fuentes y reflexiones sobre los retos, experiencias y dificultades de su participación en los procesos de ordenamiento territorial.

Con ello se espera aportar a los análisis y a la toma de decisiones de las entidades territoriales, en un contexto de transformación poblacional y de ocupación urbana-rural y de revisión de los Esquemas de Ordenamiento

1 Además se reporta la participación de 87 personas vía streaming en el Foro Centro-Oriente.

Territorial (EOT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), y los Planes Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios del país.

1 Balance general de la Ley 388 de 1997 y los POT en el país: experiencias y desafíos

El país se enfrenta a importantes crecimientos poblacionales y de ocupación territorial en sus áreas urbanas, pese a que sigue manteniendo una importante cantidad de suelo rural (o al menos tipificado por las normas de ordenamiento). Este no es un fenómeno nuevo, pues hace 20 años, momento en el que se aprobó la Ley 388 de 1997 –Ley de Desarrollo Territorial– ya se evidenciaba un importante fenómeno de urbanización acelerada en el país –iniciado ya desde la segunda mitad del siglo XX– además de una importante redistribución de la población y aumento de las relaciones funcionales entre las grandes ciudades y sus municipios vecinos.

En este contexto, y de acuerdo con las cifras del Dane (2017), el crecimiento de la población en las cabeceras municipales entre 1997 y 2017 ha sido del 37,2 %, con un cambio en la proporción relacionada con el total municipal, que pasó del 71,3 % al 76,7 % (figura 32). Los mayores crecimientos se presentaron en Bogotá, Antioquia, Valle, Cundinamarca y Atlántico. No obstante, la población también se ha desplazado a centros urbanos diferentes a las cabeceras municipales. Las más altas tasas de crecimiento poblacional en las cabeceras municipales se presentaron en Vichada, La Guajira, Casanare, Vaupés y Guaviare. [2]

2 Ver un análisis de estas cifras en el capítulo 1 de este libro.

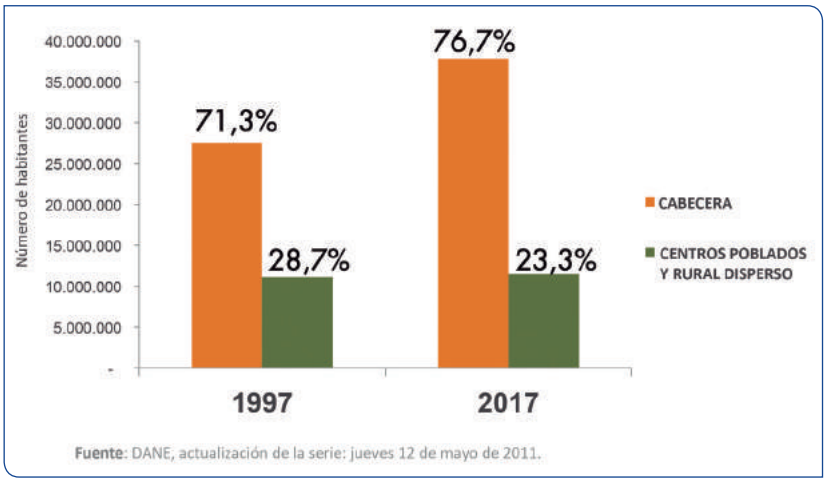

Figura 33. Porción de población cabecera municipal vs. centros poblados y rural disperso (1997-2017).

Fuente: Miguel Ángel Cárdenas Contreras, director de Geoestadística, Dane. Foro Región Pacífico-Occidente, 29 de septiembre de 2017.

Así mismo, el análisis producido por el Dane, en conjunto con el DNP, que estudia el cálculo del consumo de suelo versus el crecimiento de la población (figura 34), muestra que la mayoría de las ciudades intermedias y pequeñas que giran alrededor de centros urbanos importantes tienen indicadores mayores a 1, lo que significa un mayor consumo de suelo frente al crecimiento de la población (expansión), al mismo tiempo que ciudades como Bogotá, Cartagena y Barranquilla, entre otras, muestran indicadores menores a 1, con un menor consumo de suelo frente al crecimiento poblacional (densificación). Esto al menos en los datos producidos con base en el Censo de 2005.

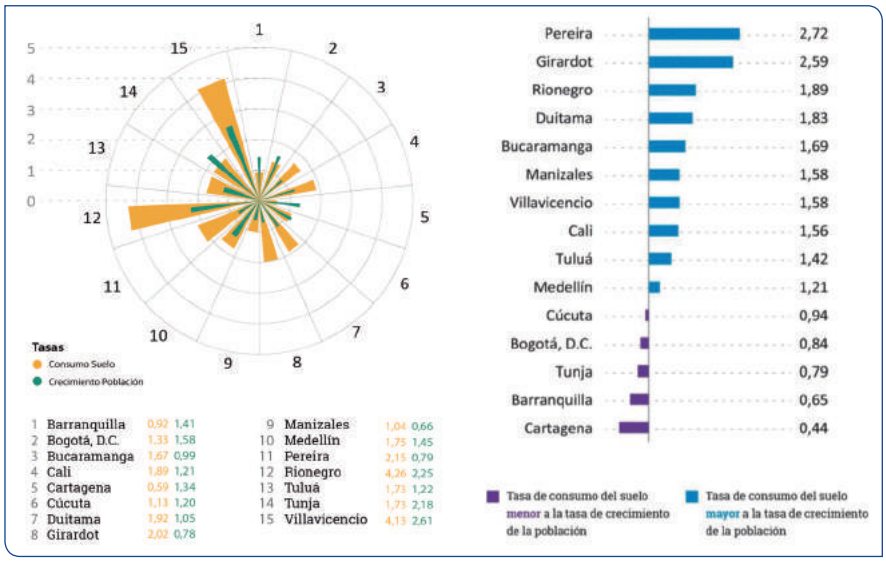

Figura 34. Indicadores preliminares para diversas ciudades de Colombia sobre el consumo del suelo vs. el crecimiento poblacional.

Fuente: Miguel Ángel Cárdenas Contreras, director de Geoestadística, Dane. Foro Región Pacífico-Occidente, 29 de septiembre de 2017.

El Dane, como autoridad nacional de generación de estadísticas, evidenció en los Foros Regionales que la información es el centro o la prioridad en la segunda generación de los POT. Según Cárdenas (2017a, b y c), el país está en mora de generar información para el ordenamiento ambiental con el fin de construir el conocimiento nacional y municipal. Esto es primordial para generar una ordenación de la relación del ser humano con su territorio.

Así mismo señala que para lograr una planeación estratégica en los POT de nueva generación es fundamental tener una buena información, la cual se debe generar tanto en el momento inicial de la formulación como en la implementación, el seguimiento y el control de los procesos de ordenamiento.

Por último, para Cárdenas (2017a, b y c) el reto después de 20 años de generar información para el ordenamiento no es solo que ella esté disponible, sino articular grandes volúmenes de información sectorial y no estructurada por medio de mecanismos de integración y georreferenciación de esta, además de su uso para el proceso de toma de decisiones territoriales y regionales.

Otra de las conclusiones frente a las experiencias de aplicación de la Ley 388 de 1997 está relacionada con la necesidad de entender las diferentes

realidades territoriales del país, no solo de las grandes ciudades sino también de aquellas áreas pobladas pequeñas y de las grandes extensiones de la ruralidad. Lo anterior porque en la actualidad existe un mayor conocimiento acerca del proceso de planificación y el POT ha pasado de ser un requisito más que cumplir, para convertirse en un instrumento importante para las autoridades gubernamentales y para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

- Las revisiones de los POT en el marco de los principios que estableció la Ley 388 de 1997 deben tener en cuenta tres dimensiones del ejercicio: la técnica, la política y la participativa, por lo que deben ser consensuados con los habitantes teniendo en cuenta tanto los intereses sectoriales y colectivos como las dinámicas territoriales específicas.

En la dimensión técnica es necesario entonces generar información técnica suficiente, relevante y cualificada, además de normas claras, sencillas y aplicables que resuelvan las necesidades territoriales y que sean sostenibles en el tiempo.

La dimensión política contempla dos variables fundamentales del ordenamiento: la de la política pública y la de la competencia política. La primera se relaciona con el ejercicio de las competencias territoriales y su articulación entre los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, desde 1999 se plantean discusiones importantes que todavía tienen vigencia. Una de las principales dificultades alrededor del POT es que se ha entendido solo como un estatuto de usos del suelo. Esta ha sido la salida más rápida y práctica de las municipalidades para tratar el tema. Sin embargo definir áreas de expansión no es la única discusión alrededor de los POT, pues las decisiones de este instrumento son político-administrativas y de planeación física (Vallecilla, 2017).

Como señala Cuadros (2017a, b y c), es fundamental que se reconozca que el POT no establece políticas sectoriales sino que es un instrumento para la territorialización de estas. Según esta perspectiva, la estructura ambiental y la gestión del riesgo plantean condicionantes importantes al momento de delimitar áreas y establecer manejos especiales que se reflejen en el uso y la ocupación del territorio. Según lo anterior, la mayor relevancia a los mode-

los eminentemente urbanos olvida que en extensión Colombia es un país eminentemente rural.

- El enfoque de la planificación y el desarrollo se ha dado desde una perspectiva sectorial, por lo que se debe dar mayor prioridad al enfoque territorial y poblacional.

Otro ejemplo que señala Cuadros (2017a, b y c) lo constituye la política de vivienda, que al tener como fundamento la norma municipal y su articulación con las directrices del gobierno nacional requiere de análisis enfocados hacia el tipo de POT deseable frente a los objetivos del modelo de ocupación y sus estrategias locales. En ese sentido, la competencia de las administraciones municipales en la revisión de los POT condicionará (o no), mejores desarrollos urbanísticos.

En síntesis, Cuadros (2017a, b y c) señala que es necesario mejorar los sistemas de movilidad y la capacidad de soporte de los territorios como ejes estructuradores de la planificación, ya que existen asuntos básicos como la infraestructura de soporte, el ancho de sus calles, el tamaño de sus parques, colegios, bibliotecas, etc. En este ámbito, debe haber un análisis de las condiciones de cada ciudad, en función del establecimiento de la norma urbanística.

- Estas restricciones son fundamentales a la hora de hacer un ejercicio de planeación, puesto que condicionan las actividades y sostenibilidad del territorio. Los instrumentos y las decisiones de uso y ocupación terminan generando condiciones y reglas de juego para los propietarios y las comunidades.

En la Ley 152 de 1994 –Ley Orgánica del Plan de Desarrollo– se estableció la obligación de que las administraciones participen en la ejecución del POT, a través del Programa de Ejecución para priorizar los proyectos que quedarán articulados al plan de inversiones del Plan de Desarrollo.

La articulación vinculante de los POT con los Planes de Desarrollo Territorial es un asunto de voluntad política. No es tema solamente de disposiciones normativas, si no de cumplimiento. Para cumplir con lo anterior, es importante garantizar procesos de gestión, haciendo énfasis en que se continúen las líneas estratégicas durante varias administraciones, puesto que es un proceso dinámico sujeto a ajustes constantes. De este modo, se vislumbra un énfasis en los proyectos clave que se necesitan para el desarrollo territorial a largo plazo.

En términos de la competencia política es fundamental reflexionar sobre la reforma al sistema político que les permita a los actores encargados de tomar decisiones tener una alta legitimidad (Contreras, 2017a), además de la generación de consensos entre los distintos tipos de intereses en el territorio bajo los principios constitucionales y legales como la prevalencia del interés general sobre el particular –función pública del urbanismo–. Los planes de ordenamiento deben ser prospectivos en vez de reactivos; buscar la reducción de desigualdades y fomentar la justicia espacial haciendo frente al urbanismo reduccionista y a la lógica de la ganancia localizada (Bustamante, 2017).

En su dimensión participativa (Vega, 2017) señala los retos de las autoridades de planeación participativa (Consejos Territoriales de Planeación municipales, distritales y departamentales) para enfrentar la revisión de los POT. Una de las principales discusiones para entender el alcance de la planeación es el modelo de desarrollo. El ordenamiento territorial tendrá mayor utilidad si le apuesta al cierre de brechas y a la inclusión social, en lo cual los POT de primera generación no han hecho aportes importantes. El principal desafío es la creación de modelos de ocupación que generen y consoliden un modelo distinto de relacionamiento sociedad-territorio.

A partir de un enfoque de derechos, Vega (2017) sostiene que la perspectiva institucional le ha dado prioridad a las necesidades y los intereses de pocos sectores, no a las mayorías que expresan el mapa de todos los actores presentes en el territorio. En relación con la forma de relacionamiento Estado-ciudadanía, es importante avanzar hacia posiciones que faciliten la toma de decisiones. En esta misma dimensión existen desafíos éticos asociados con la apuesta por un pacto colectivo en el que los beneficios obtenidos de la planificación respondan al interés colectivo. Los Consejos Territoriales

cumplen una función primordial, para lo cual deben formarse para participar de manera estructural en estos procesos.

Según García, C. (2017), se ha logrado incorporar el plan en la institucionalidad, el desarrollo académico y la evolución del derecho urbano, además de algunos logros reales como planes parciales con contribuciones importantes en el ordenamiento. En este momento, este último se puede evaluar no solo en mapas y cifras, sino también en fotografías que muestran las transformaciones territoriales. Sin embargo se observan dificultades como la escasa implementación de instrumentos de gestión urbana y la distorsión del Plan de Ordenamiento por medio de reglamentaciones complementarias.

En su análisis también se evidencia falta de articulación entre la Ley 388 de 1997 y otras reglamentaciones nacionales, por lo que es fundamental armonizar la norma del ordenamiento rural (p.e. el Decreto 3600 de 2007) y otras normas que inciden sobre los procesos territoriales de planeación y gestión con el fin de garantizar la implementación de las disposiciones legales y por ende cumplir los objetivos del ordenamiento territorial.

En síntesis, en la evaluación de las herramientas generadas por la Ley 388 de 1997 realizada por los panelistas se vislumbra poco avance en el mejoramiento de las ciudades y sus habitantes, lo que no necesariamente tiene que ver con el contenido de esta, sino con su implementación. Existen diversas razones por las cuales no se cumplen los objetivos y principios de la Ley, relacionadas con la falta de articulación de los POT con los planes de desarrollo y las funciones que adelantan las áreas metropolitanas; la limitada armonización entre el uso equitativo y racional del suelo y la conservación ambiental, y la necesidad de una adelantar una planificación integral del territorio para la gestión del riesgo, entre otras. También se requiere de intervenciones urbanísticas eficientes; garantía del derecho a la vivienda y al espacio público; y concurrencia de las entidades territoriales en acciones para mejorar la calidad de vida (Ibarra, 2017).

Lo anterior amerita un debate y una discusión pública.

- El ordenamiento territorial no es exclusivamente técnico, sino que requiere de una amplia participación política y ciudadana.

2 Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos

El crecimiento urbano es una realidad de la mayoría de los municipios del país. Como ya se evidenció en los datos del Dane y en el capítulo 1 de este libro, pese a que este no es un aumento similar a las tasas de urbanización de décadas anteriores, hoy es una expresión de los procesos de redistribución de la población, producto de distintas dinámicas en los territorios. En este apartado se recogen las conclusiones de las tres plenarias realizadas en los Foros Regionales Pacífico-Occidente, Centro-Oriente y Norte, en torno a la discusión sobre el papel de los POT frente al crecimiento urbano del país.

Es de anotar que los casos presentados en los Foros muestran la heterogeneidad de realidades del país. Precisamente los problemas de los territorios son distintos en razón tanto de sus propias dinámicas poblacionales y de ocupación en el tiempo como de las respuestas institucionales en materia de planeación que se dan en cada nivel territorial (municipal, departamental y regional-metropolitano), además de sus relaciones funcionales del sistema de ciudades (DNP, 2012). En este apartado se presentarán las distintas conclusiones a partir de la identificación de problemas comunes, pero también de la revisión de casos particulares, que en todo caso expresan lo que sucede en los municipios del país.

Una de las principales evidencias en esta plenaria está relacionada con el alto crecimiento de las áreas urbanas (cabeceras municipales) de aquellos municipios de menos de 30.000 habitantes y entre 30.000 y 100.000 habitantes; frente a la limitada capacidad de sus autoridades para responder con planes de ordenamiento que planifiquen los requerimientos de suelo y servicios públicos; gestionen los recursos públicos y los mecanismos de captura de valor correspondientes; y al mismo tiempo logren controlar los procesos de urbanización ilegal e informalidad en áreas de riesgo.

Un dato que llama la atención es que aunque se cumplió con la aprobación de los POT en 1999 y 2001, el conjunto de actores municipales que participaron en la plenaria señalan la poca previsión que hubo en relación con las condiciones territoriales de los municipios en los documentos de los POT, ya sea para determinar sus condiciones de desarrollo –como su modelo de ocupación territorial–, lo que implicó un conjunto de primeras modifica-

ciones (entre 2008 y 2012), asociadas especialmente con la ampliación de suelo de expansión y la incorporación de suelo al perímetro urbano, como en el caso de Yopal (Casanare), Albania (La Guajira) (figura 35), Magangué (Bolívar)[3].

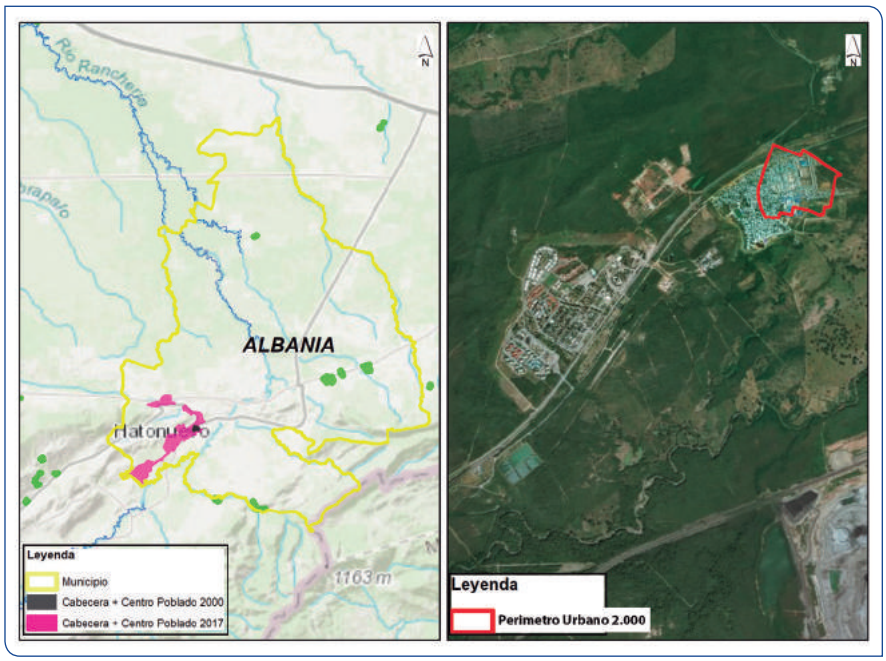

Figura 35. Albania (La Guajira). Crecimiento de perímetro urbano 2000-2017.
Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2000-2017; Google Earth, 2017.

Otra de las dificultades expresadas por los panelistas de aquellos municipios que tienen POT de primera generación aprobado y que se enfrentan a hechos de aumento poblacional y de ocupación territorial es la limitada relación existente entre las características del municipio y sus pobladores, y los procesos de planificación y gestión que se han propuesto desde los POT. Esto hace referencia a que los documentos están diseñados y aprobados sin tener

3 Sipí (Chocó) hizo actualización en 2008, Buenaventura (Valle del Cauca) lo intentó en 2012 y Mosquera (Nariño), pese a sus esfuerzos en 2001-2003 y 2012-2015, aún no tiene POT. Estos municipios, además de Popayán (Cauca), se encuentran en la actualidad vinculados al programa de POT Modernos, que en estos casos se ha considerado como la principal alternativa que tienen dichos municipios para diseñar y adoptar dicho instrumento.

en cuenta las condiciones de pobreza extrema, la población vulnerable sin atención estatal (afros, indígenas, etc.) y la carencia de los servicios públicos básicos de saneamiento.

La experiencia de Mosquera (Nariño) (figura 36) muestra que por ser un municipio costero –rodeado de manglares y mar, con un 70 % del territorio urbano palafítico (asentado sobre manglares)[4] y solo el 30 % en tierra firme con dos calles construidas– ha sido difícil que tenga un crecimiento organizado en el territorio. El municipio es costero y no cuenta con acueducto y alcantarillado, por lo que la principal fuente de agua son las aguas lluvias, lo que en momentos de sequía restringe el acceso al agua (Vivas, 2017).

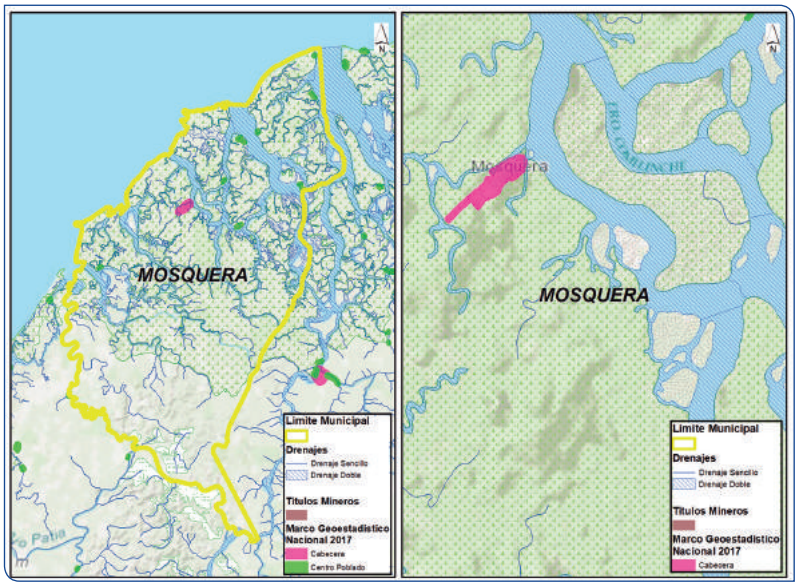

Figura 36. Situación geográfica de Mosquera (Nariño).
Fuente: elaboración propia con base en Dane e Igac, 2017; Esri, 2017.

Por su parte Sipí (Chocó) tiene el 93 % de población afro y el 7 % indígena, con el 99 % de la población en pobreza extrema. La población vive del "pancoger" y toda la cabecera municipal carece de servicios básicos. Pese a que el gobierno municipal ha iniciado la gestión del acueducto y el alcantarillado, y ha creado el comité de gestión del riesgo para articular el gobierno con los consejos comunitarios, es poco lo que el POT ha podido aportar al

4 Incluso la zona de expansión urbana es un terreno palafítico.

mejoramiento de estas condiciones (Largacha, 2017). Dentro de las estrategias para generar recursos se evalúa la posibilidad de definir el cobro del predial afro, mecanismo con poco desarrollo en la actualidad.

Otro municipio con importantes crecimientos poblacionales y difíciles condiciones sociales es Murindó (Antioquia), que tiene un 40 % de población indígena, un 50 % afrodescendiente y un 10 % mestizos y desplazados, lo que representa una población 100 % en condiciones de vulnerabilidad. Además se señala que el municipio tiene un 98 % de necesidades básicas insatisfechas, un 95,14 % de pobreza extrema y un índice del 49 % de analfabetismo.

El principal proyecto del POT para Murindó (Antioquia) (figura 37), según su alcalde, es reubicar su cabecera municipal[5] y construir su vía principal. El EOT del municipio tuvo su primera modificación en 2012, aunque, como lo señala Maturana (2017), en 2013 se declaró la cabecera municipal como de riesgo alto por inundación, por lo que el Gobierno nacional y el departamental no pudieron invertir recursos públicos, tema que aún no se resuelve por condiciones jurídicas y administrativas asociadas con su localización en zona de amenaza (Maturana, 2017).

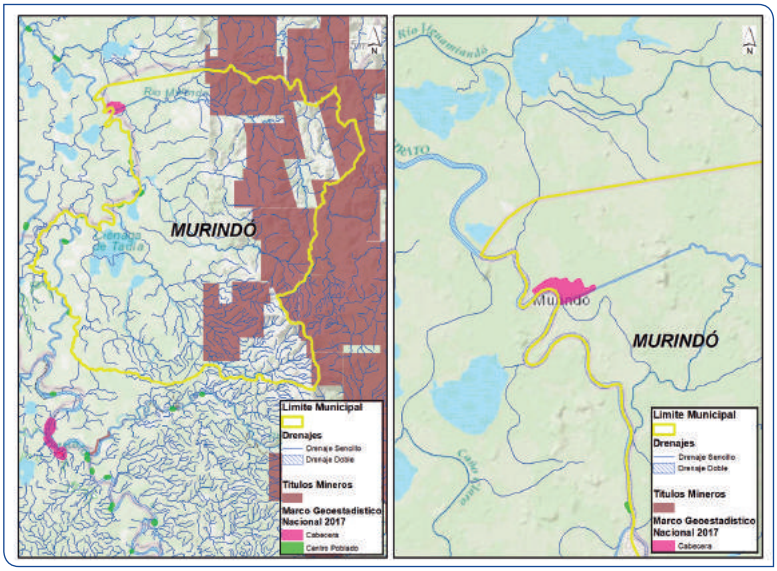

Figura 37. Situación geográfica de Murindó (Antioquia).
Fuente: elaboración propia con base en Dane e Igac, 2017; Esri, 2017.

5 En 2017 el municipio cumplió 25 años de ser destruido por un terremoto que obligó a reubicar provisionalmente la cabecera municipal a orillas del río Atrato.

Además Murindó se encuentra entre los 170 municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017 para construir un Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDT) de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La expectativa de los actores territoriales es que dicho Plan recoja el esquema de ordenamiento territorial, el Plan de Desarrollo Municipal, el plan de vida de los indígenas y el Plan de Desarrollo de los afrodescendientes, entre otros.

Finalmente se encuentra el caso de Buenaventura (Valle del Cauca), municipio que promulgó el POT en 2001 con un intento de actualización en 2012 (sin aprobación). La evaluación presentada por López (2017) muestra una baja ejecución del POT por falta de voluntad política, de conocimiento y de capacidad institucional. Una de las principales dificultades del POT actual, identificada por sus actores territoriales, fue la delimitación de un suelo de expansión urbana, que fue titulado a los Consejos Comunitarios de comunidades negras, lo que ha impedido que la empresa privada invierta allí, por la falta de claridad jurídica sobre el procedimiento. A pesar de que hay buena cobertura de los servicios públicos, la prestación es muy precaria en la medida en que se tiene agua cada tres días. Por lo tanto existe necesidad de mejorar la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos (López, 2017).

Como se observa, este primer grupo de experiencias muestra un conjunto de retos de los POT asociado con los servicios básicos conexos al crecimiento urbano y la necesaria expresión poblacional y territorial del instrumento. Sin embargo existe otro grupo de ciudades que se enfrentan a problemas y retos particulares, que aunque no son muy distintos en términos del problema (ampliación de perímetros urbanos), sí son importantes por la alta influencia de proyectos nacionales o de multinacionales que están modificando la composición poblacional (rural-urbano) y las vocaciones económicas de la población, requiriendo importantes instrumentos para la sostenibilidad del territorio asociados con su capacidad de carga.

Como señala González (2017), ciudades como Yopal (Casanare) (figura 38) muestran realidades de municipios que modifican su crecimiento y vocación económica y demás condiciones territoriales por la influencia de los fenómenos de migración y colonización producto de las actividades de extracción de hidrocarburos. En pocos años (1973 a 2013), Yopal

pasó de 10.000 habitantes con población mayoritariamente rural, en 1973, a 140.000 habitantes en 2013, y de una economía netamente agropecuaria a una economía de servicios y extractiva de minería, que además sufre de fenómenos como el paramilitarismo y la guerrilla. Todo lo anterior generó un desarrollo acelerado, desordenado, y una ampliación de expectativas particulares sobre los procesos de desarrollo urbano.

En 2013 el POT de Yopal aprueba amplias zonas de expansión en el municipio, pasando de 1.900 hectáreas de zona urbana a plantear en una sola área de expansión 3.800 hectáreas (González, 2017). Este es un problema fundamental de los procesos de expansión a los que se suma el desarrollo de urbanizaciones ilegales y áreas para el desarrollo futuro del municipio que van a multiplicar el número de habitantes en 12 años. Sin embargo, las redes de servicios públicos no acompañan este crecimiento. A esta situación se suma la baja del precio del petróleo que hace que la población migrante abandone el municipio pero se sigan generando desarrollos urbanos ilegales por fuera de las zonas marcadas por el POT. Además de la zona de expansión, también se está construyendo y urbanizando el suelo rural (González, 2017).

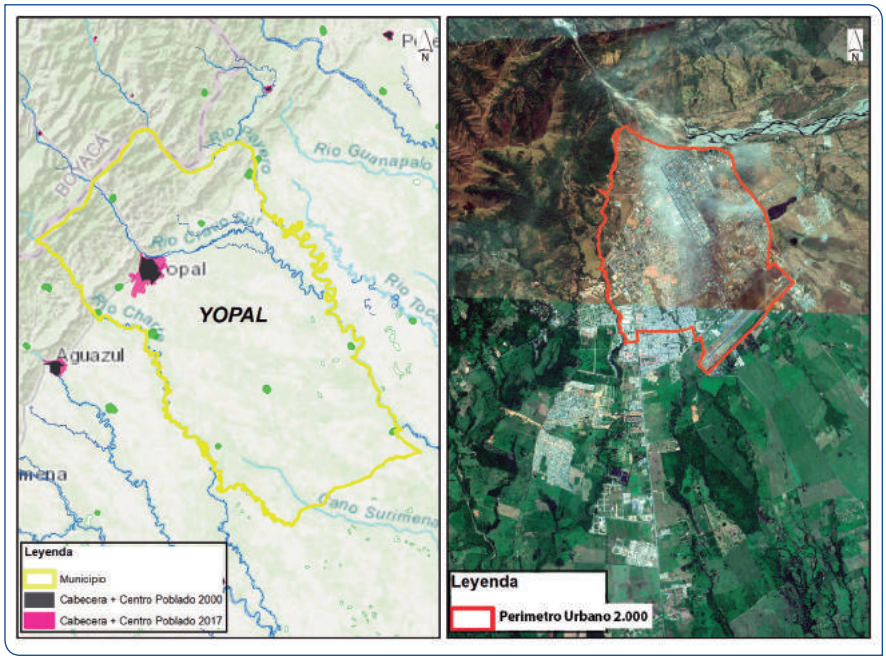

Figura 38. Yopal (Casanare). Crecimiento de perímetro urbano 2000-2017.
Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2000-2017; Google Earth, 2017.

Frente a la caída de los ingresos públicos, González (2017) sostiene que no se han podido aplicar instrumentos como la plusvalía, y tampoco se ha realizado la actualización catastral, por lo que aunque se sigue urbanizando la ciudad, los recursos del municipio siguen siendo los mismos para enfrentar los problemas. La administración municipal es la que ha asumido los costos de los equipamientos y los servicios públicos para estos desarrollos ilegales, que después reciben licencia o son legalizados. Además Yopal no cuenta con expediente municipal ni con planes maestros de alcantarillado y de movilidad, mientras se encuentra a la espera de los resultados de la consultoría del Pomca.

El caso de Albania (La Guajira), aunque tiene condiciones particulares, tiene en común con Yopal (Casanare) el impacto de las actividades mineras sobre los procesos de ordenamiento territorial, especialmente el aumento de la población en el casco urbano y el cambio de vocación económica del municipio. Las principal actividades económicas de Albania hasta hace un tiempo eran la agricultura y la ganadería, situación que se modificó por la explotación minera del Cerrejón, que se ha convertido en la principal fuente de ingresos. El 50 % de los habitantes son de etnia Wayúu, tiene cuatro corregimientos, uno de los cuales es totalmente indígena, además de que existen más de 100 comunidades indígenas. El municipio tiene un EOT formulado en 2004, con una revisión excepcional en 2010 por ampliación del perímetro urbano, y otra revisión y ajuste en 2014 (Vence, 2017).

El municipio –señala el funcionario de Planeación Municipal– está rodeado por títulos mineros otorgados hace varios años, los cuales han generado bastante dificultad, porque la economía que generan ha desarrollado una migración alta hacia el casco urbano y no se puede expandir más por los territorios que lo rodean. Existe otra dificultad asociada con la adquisición de predios que están en reserva ambiental para su protección, ya que estos le pertenecen a los títulos mineros.

Según Vence (2017), uno de los principales retos del proceso de revisión del POT para consolidar el suelo de protección es concertar con las empresas mineras tanto para adquirir de tierras en dichas áreas (zonas con usos de suelo específicos con valores ambientales) como para determinar las áreas y usos requeridos frente al crecimiento del municipio (para satisfacer la migración de zonas rurales al casco urbano y satisfacer así sus necesidades de vivienda), incorporar las variables y determinantes para la gestión del riesgo y garantizar el cumplimiento de lo establecido en el POT.

El caso de Magangué (Bolívar) (figura 39) también expresa el crecimiento de perímetros urbanos con restricciones en servicios públicos y la necesidad de superar el déficit de vivienda con sus respectivos soportes complementarios de espacio público, equipamientos e infraestructura. El primer POT fue aprobado en 1999 y actualizado en 2000. El balance del primer documento (Salas, 2017) es de un POT incompleto que carece de normas urbanísticas, las cuales fueron suplidas en la práctica por el Código de Urbanismo de 1992. Así mismo, la actualización de 2000 fue solo la ampliación del perímetro urbano, pese a que la norma advertía de la falta de sistema de servicios públicos. Este POT del 2000 contemplaba la formulación de macroproyectos que a la fecha no se han realizado. Carece de componente urbano, de DTS, de memoria justificativa y de una cartografía completa, dado que de 1998 a 2017 el municipio ha cambiado de manera importante por las olas invernales de 2004 y 2005.

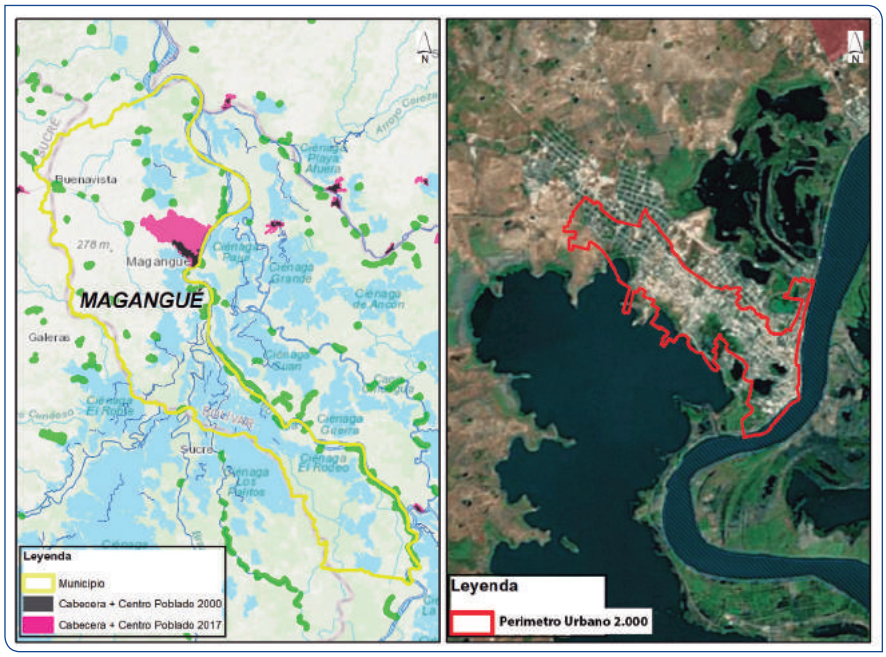

Figura 39. Magangué (Bolívar). Crecimiento de perímetro urbano y centros poblados 2000-2017.

Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2000-2017; Google Earth, 2017.

Los retos que tiene el municipio de Magangué son la construcción del alcantarillado (18 % en el área urbana) urbano y rural y el relleno sanitario

(con el que aún no cuenta el municipio); la recuperación y organización del espacio público urbano (debido al desplazamiento por la violencia); la implementación de un sistema masivo de transporte urbano (el mototaxismo no lo ha permitido); la superación del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda urbana y rural; la reposición y ampliación de la cobertura de pavimento de vías urbanas y rurales; la reactivación del sector agropecuario y la diversificación de la base económica del municipio; y la superación del déficit de infraestructura y dotación de los servicios de salud, educación, agua potable (está en proceso de optimización y superación de cobertura) y gas natural (Salas, 2017).

El caso de Providencia, en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, es particular por su condición de isla y sus características de desarrollo territorial. El EOT fue aprobado en el 2000, y actualmente se encuentra en proceso de actualización. Esta revisión se ha direccionado hacia la incorporación de la cultura y el crecimiento poblacional, tratando de mantener las construcciones tradicionales (no se permiten más de 8 m de altura) e implementar el uso adecuado del territorio. También se trata de que el raizal sea el dueño del terreno y de que la economía se enfoque hacia el turismo, lo cual constituye uno de los principales retos porque se tiene una tradición económica basada en la pesca. Para estos fines se destinaría el 60 % del presupuesto en construir atractivos turísticos. También se tiene contemplado un estudio de capacidad de carga porque el turismo está desbordado y no le conviene a la Isla para garantizar un crecimiento sostenible. Hoy San Andrés tiene una población de 100.000 habitantes y se pretende que no pase lo mismo con Providencia (Bent, 2017).

Estos casos son un importante reflejo de las condiciones de áreas urbanas importantes en el país. Sin embargo, para la discusión fue fundamental entender lo que está sucediendo en las grandes ciudades, por lo que se expondrá el caso de Medellín, ciudad que presenta enseñanzas que pueden ser útiles al proceso que enfrenta el conjunto de municipios en el país. Un ejemplo de ello es que su principal apuesta ya no es más la expansión (incluso por condiciones geográficas) sino la renovación urbana, situación distinta a los municipios vecinos que se enfrentan a problemas y respuestas institucionales particulares.

Dicha experiencia se presenta a partir de las principales reflexiones de las ponencias desarrolladas en el Foro Centro-Oriente por Juan Carlos García Bocanegra (consultor) y Claudia García, subdirectora de Planeación Territorial de Medellín.

Medellín tuvo su POT de primera generación en 1999 (Acuerdo 62), el cual fue modificado en 2006 y tuvo nuevamente una revisión ordinaria en 2014. En la figura 40 se evidencian las apuestas del POT de Medellín en cada proceso y en la figura 41 se hace un resumen de estas.

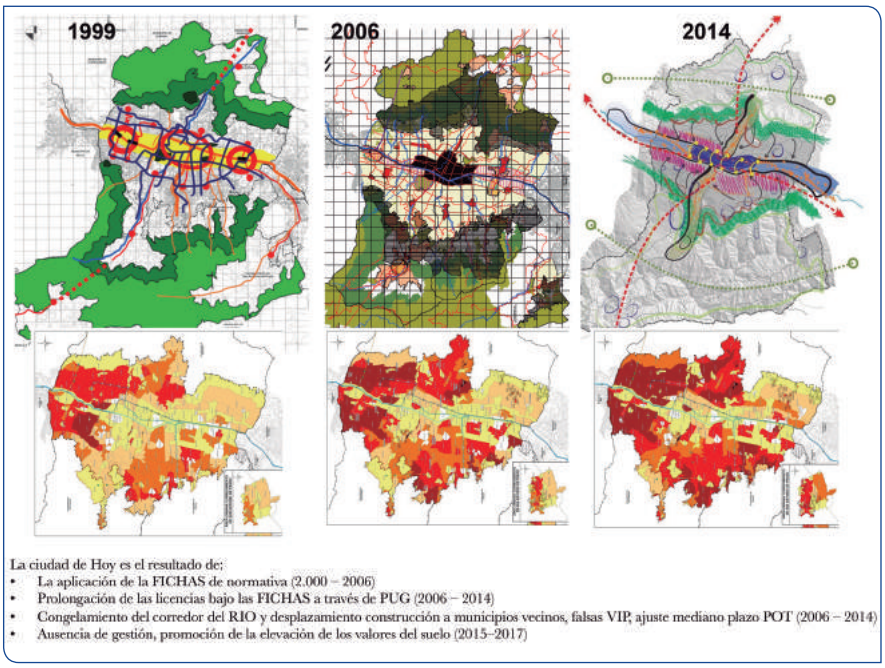

Figura 40. Procesos de ordenamiento en Medellín.
Fuente: Carlos García Bocanegra, consultor, Foro Región Centro-Oriente, 2 de octubre de 2017.

Las dificultades en la implementación son variadas. El balance presentado por García B., J.C. (2017) muestra cómo las fichas normativas generaron inconsistencias entre el modelo y la norma. La transición del marco estratégico del Plan de Ordenamiento a la normativa misma como se aplica sigue siendo una reflexión pendiente. El aprendizaje más importante es que los instrumentos de gestión son indispensables para concretar el modelo de ocupación, aunque no son suficientes. También es necesario instalar los mecanismos de gestión y los instrumentos de financiación, para lo cual se reconoce la importancia de la información catastral y la participación ciudadana.

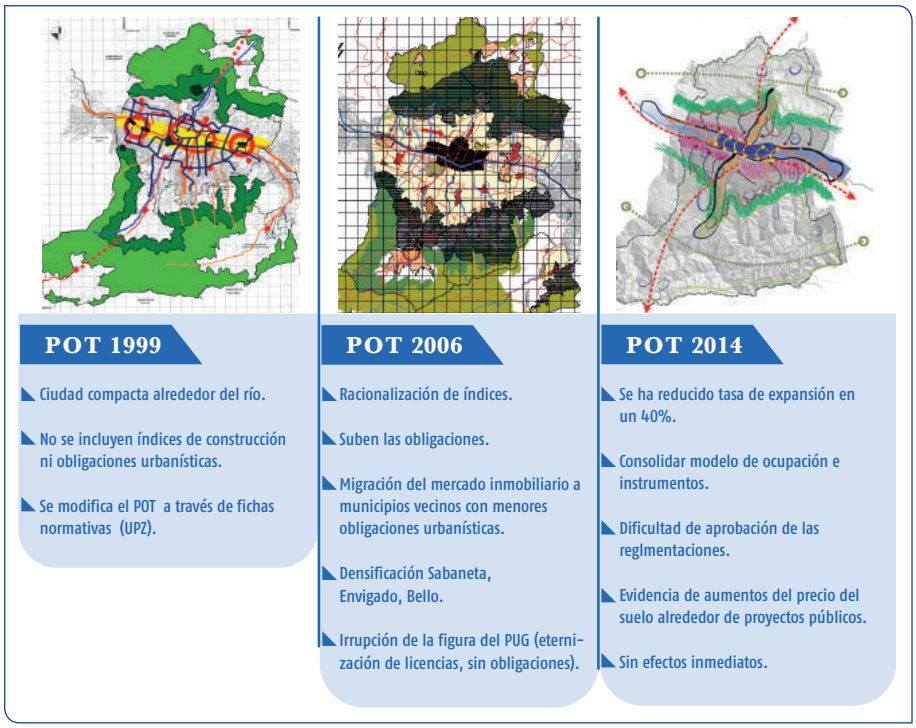

Figura 41. Resumen de los procesos de ordenamiento en Medellín.
Fuente: elaboración propia con base en García B., J.C. (2017) y García, C. (2017).

Con base en lo anterior, se debe reconocer que los sistemas físico-espaciales tienen tanta importancia como el sistema institucional y de gestión que va a potenciar el cumplimiento de las metas y de la equidad territorial. Medellín reconoce que si no implementan los instrumentos, sobre todo los de financiación y los de intervención del suelo, no va a poder concretar ese modelo (García, C. 2017). Así mismo, los aprovechamientos son un tema relevante para la agenda, ya que estos son los que deben orientar el desarrollo del territorio sobre la base de su capacidad de soporte.

La concreción de la apuesta de Medellín se basa en los procesos de renovación urbana, los cuales requieren de un protagonismo de la administración pública, pero también de la generación de confianza para el sector inmobiliario. Esta apuesta incluye la vivienda social y la política de protección a moradores como principio del Plan de Ordenamiento, además de un portafolio de estrategias y proyectos que vincule a los propietarios, a los moradores y las actividades económicas a los procesos de renovación. Es

necesario superar como único instrumento el protocolo de reasentamiento –o un decreto de compensaciones– y racionalizar las cargas que van al desarrollo mismo de los proyectos y a mantener una ciudadanía activa (García, C., 2017).

También es importante superar la ruptura entre lo que puede haber entre el marco estratégico y la norma, para abordar la ciudad como un proyecto. El Plan de Ordenamiento aborda áreas de intervención estratégicas sobre las cuales es importante tener unos instrumentos de planificación de segundo nivel, ya que aquellas abarcan mucho más el proyecto y definen tanto los sistemas públicos y colectivos como el sistema estructurante, por lo que es importante definir las reglas para seguir a la implementación por medio de instrumentos que cierran esa posible brecha de disfunción entre el marco estratégico y la norma.

Como se observa, el caso de Medellín es particular frente a las experiencias reseñadas en las plenarias de los Foros Regionales. Sin embargo, todas las autoridades de los municipios que participaron en dichos espacios fueron contundentes en evidenciar la problemática asociada con el crecimiento de asentamientos informales por la inadecuada planeación y gestión, la carencia de suelo y de condiciones normativas para el desarrollo formal de vivienda social (aunque se han ampliado de manera importante los perímetros urbanos y de expansión urbana), además de la limitada capacidad de control urbanístico de sus autoridades. Esta última también está relacionada con la dependencia de los recursos transferidos por la nación y por la imposibilidad de generar otras fuentes para la sostenibilidad fiscal de los municipios.

El caso de Yopal es diciente. Antes de 2013 el PBOT incorporó a la zona urbana diferentes urbanizaciones ilegales. Un caso representativo de este hecho es el loteo de 5.000 predios en la Ciudadela la Bendición que las familias ocuparon con la expectativa de su legalización por parte de las autoridades gubernamentales y a cambio de beneficios electorales. Otros grandes problemas de la ilegalidad es la "ilegalidad legalizada" y la "ilegalidad permanente" (González, 2017).

Según Alí (2017), Aguachica (Cesar) ha crecido como una parte importante de los municipios del país, a base de invasiones, sin planeación territorial. Por su experiencia, señala que durante las campañas electorales es cuando más invasiones hay en los municipios. También municipios como Sipí, Mosquera y Buenaventura evidencian importantes áreas de asentamientos informales producto de la "autogestión" de vivienda, y destacan la nece-

sidad de implementar programas de mejoramiento integral de barrios y adecuación de áreas para construcción de vivienda nueva.

Henao (2017) señala al respecto que si bien la Ley 388 está desarrollada en el país, en gran parte del territorio no se pueden ver sus avances, ya que se habla sobre la densificación de ciudades, de los suelos de expansión, de lo que se espera para construir, pero dice muy poco sobre la ciudad ya construida y que se desarrolla de manera informal. Este es un gran desafío en términos de reglamentaciones y soluciones, por lo que plantea que se deberían hacer más políticas y normas hacia la ciudad ya construida e informal. Se debería trabajar más en ese tipo de ciudades, las cuales no pueden trabajar con esos requisitos de crecimiento de la ley, por lo que el verdadero y gran reto está en el mejoramiento integral de barrios y legalización de barrios con buenos instrumentos de financiación.

Medellín, por ejemplo, también señala la necesidad de que desde la gobernanza se incida en asuntos tan importantes como el control urbanístico, situación que también pasa por superar los problemas de seguridad y de control territorial. El reto es seguir generando acciones adecuadas en los territorios (García, C., 2017).

3 Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo

Este conjunto de reflexiones se basa en las plenarias realizadas en los Foros Regionales en torno a la norma y la práctica en ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Recoge las reflexiones que se hicieron para expedir el Decreto 1807 de 2014 (compilado por el Decreto Nacional 1077 de 2015) y las experiencias municipales y departamentales, además de las CAR en los procesos de ordenamiento territorial a partir de la Ley 388 de 1997.

En la actualidad, Colombia es cada día más consciente de que el POT es la herramienta de planificación más adecuada para prevenir desastres y modificar la forma tradicional de construir y ocupar el territorio, con modelos de ocupación territorial eficientes y adecuados a la realidad territorial y socioeconómica de cada una de las porciones del territorio.

Con la Ley 388 de 1997, el POT se complementa con otros instrumentos de gestión, financiación, control y seguimiento, sustentados en la participación ciudadana como la forma más efectiva de aprovechar el conocimiento que tienen los habitantes de su territorio, lo que les permite a los actores municipales identificar los problemas potenciales que existen, y por ende aplicar

medidas necesarias para corregir o mitigar los posibles eventos que puedan afectar a la población o a la infraestructura que esté en riesgo.

Pese a que los temas de riesgo empezaron a formar parte de las discusiones de ordenamiento en el país desde la aprobación de la Ley 46 de 1988, se puede decir que es con la Ley 388 de 1997 que se incorporan a las normas del marco constitucional de 1991 los conceptos de amenaza, vulnerabilidad, riesgo y prevención y atención de desastres. (Gamboa, 2017a y b; Parra, 2017).

Así mismo, el proceso de planeación territorial con el enfoque de la gestión del riesgo requiere llevar a cabo una serie de fases de van desde la evaluación y zonificación de la amenaza y el análisis de la vulnerabilidad hasta la zonificación del riesgo, como parte del diagnóstico técnico que da soporte y argumento al análisis de la información. A partir de ello se evalúan las condiciones físico-sociales de un territorio base para hacer más acertada la toma de decisiones en el nivel municipal, que permitan identificar dentro del municipio aquellas áreas con condiciones que deben ser restringidas, condicionadas o permitidas en sus usos, las cuales se reflejan en normas que posibilitan darle sostenibilidad al territorio en función de sus condiciones y sus posibilidades de desarrollo.

Como complemento de lo anterior, el Gobierno nacional, por medio del Decreto 019 de 2012 (artículo 189), definió la obligación de contemplar la gestión de riesgo como un tema estructural del POT, considerando su desarrollo como un requisito fundamental sin el cual no se puede abordar su proceso de revisión y ajuste.

De igual forma, el Decreto 1077 de 2015 reglamenta lo estipulado en el Decreto 019 de 2012 y establece las condiciones técnicas y de escala de los estudios de amenazas o riesgo, cuya realización se basa en el principio de gradualidad, partiendo de la premisa de que la aproximación al conocimiento y entendimiento de las amenazas por fenómenos naturales se debe hacer de manera progresiva. Esto quiere decir que se debe graduar el alcance y la resolución de los estudios en una secuencia lógica, que inicia con actividades de reconocimiento y estimaciones gruesas, y profundiza progresivamente según la naturaleza del fenómeno, hasta alcanzar los niveles de mayor resolución y refinamiento analítico. Esto último se logra por medio de los estudios de detalle.

El balance nacional arrojó que los POT de primera generación avanzaron en la identificación de la susceptibilidad a la amenaza y en algunos casos evaluaron la amenaza. No obstante, aún no se habían desarrollado referentes metodológicos que permitieran orientar esta actividad, por lo que se presentaron confusiones en el empleo de términos como amenaza, vulnerabilidad y riesgo, los cuales se utilizaban indiscriminadamente sin reunir la rigurosidad científica que cada uno de ellos desarrolla.

En algunos casos, los municipios definieron en sus POT, por ejemplo, áreas de riesgo no mitigables para la localización de asentamientos humanos sin los sustentos técnicos requeridos para su determinación, con lo cual se restringió el desarrollo de acciones de intervención en estas áreas generando un sinnúmero de conflictos sociales con las comunidades asentadas en estas zonas (Gamboa, 2017a y b).

La amenaza es definida como la probabilidad de que ocurra un evento, en un tiempo y lugar determinado y que potencialmente pueda causar una pérdida. Así, según Gamboa (2017a y b), los planes de primera generación presentaron:

- Confusión entre los términos *amenaza* y *riesgo*.
- Empleo inadecuado de los términos "zona de riesgo no mitigable" y "zona de riesgo mitigable".
- Las zonas de amenaza se definieron con criterios de campo, criterios heurísticos principalmente.
- No se evaluó la vulnerabilidad, por lo que no se identificaron las construcciones en riesgo.
- Anarquía en los tipos de estudios ambientales.

El Decreto 1807 de 2014 (compilado por el Decreto Nacional 1077 de 2015) introdujo así nuevos conceptos sobre la gestión de riesgo en el ordenamiento territorial. Este decreto hizo la siguiente precisión importante:

- Áreas con condición de amenaza: zonas clasificadas como de amenaza media y alta en las que se establezca en el POT la necesidad de clasificarlas como suelo urbano, de expansión o centros poblados rurales para permitir su desarrollo.

- Áreas con condición de riesgo: zonas clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas, y además en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos e infraestructuras de servicios públicos.

En este contexto, Gamboa (2017a y b) diferencia dos tipos de estudios a realizar para la planeación territorial:

- Estudios básicos: definen zonas de amenaza, con condición de amenaza y de riesgo para elaboración de los POT. Se elaboran a escalas 1:5.000 y 1:25.000 para todos los municipios. Definen cuáles de dichas áreas necesitan de estudios en detalle y determina medidas de intervención orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.

- Estudios de detalle: definen zonas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo durante la ejecución de los POT. Se elaboran a escala detallada en áreas definidas a nivel municipal en el POT. Son elaborados para sectores específicos y sirven para definir amenazas, riesgo y vulnerabilidad. Sobre los suelos de protección por riesgo, solamente serán declarados después de los estudios en detalle, lo que diferencia los suelos de protección ambiental de los demás suelos de protección.

En ese sentido, incluir la gestión de riesgo en el POT no es cumplir solo con los estudios (figura 42), sino que estos deben definir las restricciones al uso definidas por la amenaza, integrarse a la zonificación de usos; y los aprovechamientos deben guardar relación con las amenazas (con especial énfasis en el uso residencial). Los estudios se deben emplear para establecer los usos permitidos en determinadas zonas, además del aprovechamiento de cada una de estas (Gamboa, 2017a y b).

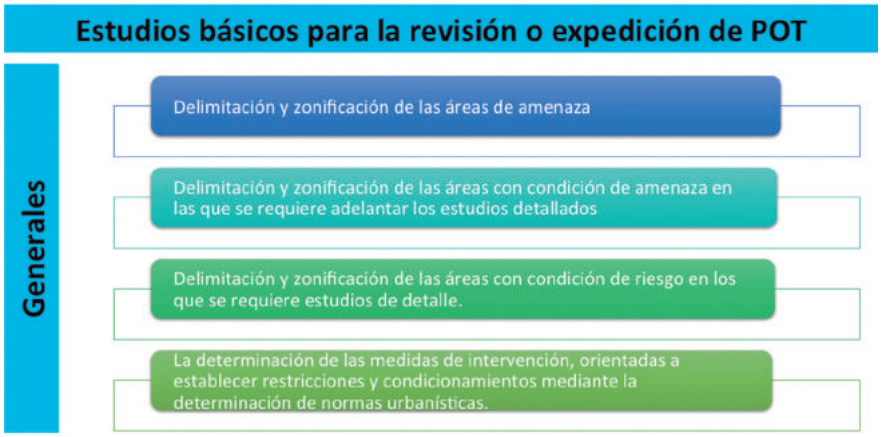

Figura 42. Estudios básicos para la revisión o expedición de los POT.
Fuente: Marco Gamboa, Universidad Eafit, Medellín. Plenaria 2: Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Foro Región Centro-Oriente, 2 de octubre de 2017.

Otro avance con este decreto es el suelo de protección. Antes de 2014 los suelos categorizados en amenaza alta eran clasificados en los POT como suelos de protección. A partir de este Decreto, solo serán considerados en esta clase los suelos que con fundamento en los resultados de los estudios o por información de recurrencia o registros históricos tienen condiciones que hacen difícil el manejo de las amenazas, o que después de la realización de estudios detallados de amenaza, vulnerabilidad y riesgo son categorizados como de riesgo alto no mitigable.

Como retos son de resaltar la necesidad de investigar más sobre el riesgo tecnológico, en especial en las ciudades con grandes proyectos industriales. Por último, recordar la necesidad de elaborar e incluir en el ordenamiento territorial los estudios de detalle, además de trabajar en la ejecución de estos estudios para que de esta manera se evalúe la vulnerabilidad y el riesgo y se definan las medidas estructurales y no estructurales. Solo así la gestión de riesgo será incorporada de manera adecuada en el ordenamiento territorial de las ciudades colombianas (Gamboa, 2017a y b).

Por otra parte, la evaluación de los temas de ordenamiento ambiental, rural y de riesgo en 20 años de ordenamiento territorial por parte de las CAR (del Valle del Cauca, Corpocaldas, del Valle del Sinú y San Jorge) muestra que se vienen identificando diferentes dimensiones del riesgo.

La evaluación presentada por Arango, C. (2017) muestra la inexistencia de una medición del riesgo en los POT de primera generación, evidenciando solo la existencia de información correspondiente a la zonificación de las amenazas. Según Arango, C. (2017), lo anterior obedece en parte a la falta de capacidad institucional y al desconocimiento de los alcances de los estudios. Así mismo se evidencian dificultades metodológicas que implican la creación de mecanismos particulares y novedosos para enfrentar las realidades territoriales. En todo caso, señala el ponente, la definición de una metodología –de escalas de trabajo e información homogéneas, planteadas en el Decreto 1807 de 2014 (compilado por el Decreto Nacional 1077 de 2015)– es un avance, aunque es necesario trabajar en abordar el análisis de otros fenómenos según las realidades de los municipios colombianos. Manizales (Caldas), por ejemplo, tiene una zona de volcán que no se amolda a la mecánica de los suelos tradicionales. En este aspecto es fundamental incluir el factor antrópico para valorar el riesgo (basuras, escombros, etc.).

También es fundamental entender la condición dinámica del riesgo (puede variar de mitigable a no mitigable), ya que este es dinámico, puede mejorar o empeorar dependiendo de si hay intervención o no, por lo que es fundamental incluir la gestión ambiental y del riesgo en los asuntos sectoriales y territoriales en todos los niveles de gobierno. Hoy esto todavía es una dificultad. Los sectores aún no han incluido el tema de la gestión de riesgo, ya que lo siguen viendo como una externalidad.

Como ejemplo de lo anterior, Arango, C. (2017) señala los procesos de incorporación de suelo rural para usos residenciales en los municipios, que en pocos casos ha considerado los factores ambientales y de riesgo. Este problema se une con el de la informalidad en "zonas de alto riesgo". Existen muchas zonas de barrios informales que el POT definió como zonas de alto riesgo no mitigable. Son zonas de alta vulnerabilidad, pero en las que los problemas son más de ocupación urbana que de movimientos en masa o inundación. Al delimitar estos barrios como zonas de riesgo, la comunidad no es atendida por el Estado (Arango, C., 2017). Según lo anterior, Arango, C. (2017) señala que pese a que se han identificado los problemas y se planteó una solución normativa (con el Decreto 1807 de 2014 y su compilatorio 1077 de 2015), hoy todavía es necesario profundizar en el alcance de las metodologías y de los resultados de los estudios municipales y regionales para hacer mejores procesos de planeación y gestión territorial.

Ahora bien, en la intervención realizada por el representante de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), todos los procesos

de concertación con esta entidad (42 municipios del Valle del Cauca) para los POT de primera generación se completaron hasta 2006, como se muestra en la figura 43. Así mismo, hasta 2015 solo seis municipios habían incluido el componente de gestión del riesgo en los POT de segunda generación, mientras que otros 21 aún se encuentran en ajustes o modificaciones (Parra, 2017).

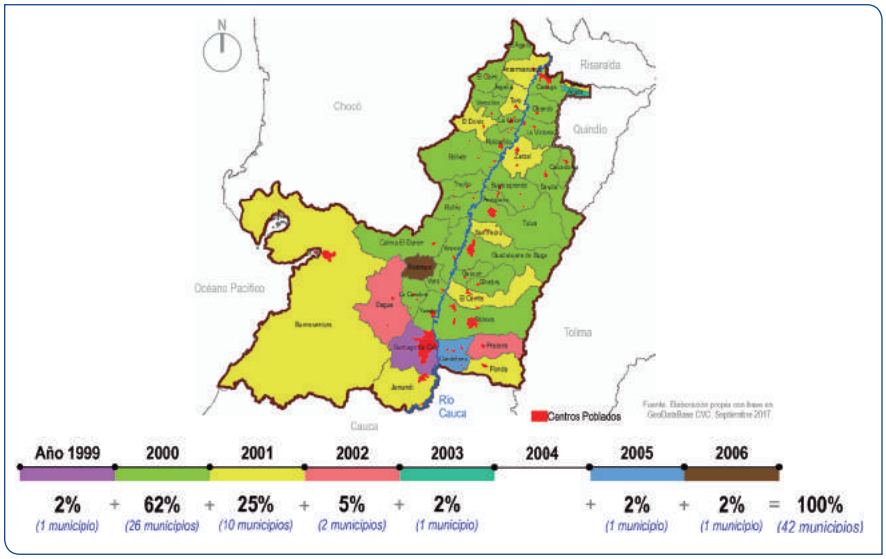

Figura 43. Concertación de los POT de primera generación con la CVC.
Fuente: Luis Guillermo Parra Suárez, director de Planeación de la CVC. Plenaria 2: Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Foro Región Centro-Oriente, 2 de octubre de 2017.

En este escenario, los principales retos se concentran en la necesidad de incorporar la gestión del riesgo en todo el proceso de ordenamiento territorial (no solo en la formulación). Más que calificar el riesgo es importante buscar la forma de reducirlo; es un problema técnico y político (Parra, 2017).

Estas problemáticas y desafíos se expresan de manera diferencial en los territorios. En las ponencias de los Foros se encontraron algunos municipios expuestos a amenazas y riesgos con avances en la respuesta de las autoridades municipales, y otros con poca capacidad institucional para enfrentar sus realidades. Varias experiencias evidenciaron la necesaria articulación de los POT municipales con los proyectos de interés nacional por su importancia en la transformación de las condiciones territoriales del riesgo, ambientales y de ocupación territorial (p. e. autopistas, puertos y minería).

Popayán (Cauca) es un municipio que ha desarrollado importantes análisis y caracterizaciones en las distintas dimensiones del ordenamiento territorial, y específicamente sobre su condición de vulnerabilidad, amenaza y riesgo[6]. Estos diagnósticos han permitido delinear diferentes escenarios para el municipio (actual, tendencial, óptimo e intermedio). En todo caso, el tema de los asentamientos informales se debe evaluar puntualmente, ya que algunos casos requieren seguimientos detallados, reubicación u otros que se trabajan como mejoramiento barrial según la amenaza mitigable o no.

Otra conclusión de estas plenarias está relacionada con el alcance de los estudios de riesgo y ambientales. En ese sentido, es evidente que algunos temas son exclusivos de los municipios por medio de los POT (cada vez menos), pero también es necesario identificar y gestionar los temas de riesgo y de ordenamiento ambiental como asuntos regionales.

Casos como Maceo, Turbo, Aguachica y Pueblo Nuevo muestran la importante relación entre los proyectos de interés nacional y el ordenamiento territorial municipal. El municipio de Maceo, por ejemplo, tiene un EOT del 2000 y un intento de modificación en 2015 (no fue enviada a la aprobación del Concejo Municipal). La revisión del EOT realizó una identificación de las amenazas y del riesgo (con elaboración de una cartografía básica), pero sin profundización por cuestiones asociadas con recursos limitados. Este análisis de riesgo se modifica de 2014 en adelante por el cambio de condiciones ambientales, sociales y físicas que han generado transformaciones significativas en el municipio y por ende en las decisiones contempladas en el EOT.

En el caso de Maceo (figura 44) se evidenciaron como nuevos determinantes para la revisión del EOT: el trazado de las autopistas del río Magdalena por la cabecera municipal y la presencia de dos grandes empresas multinacionales mineras: Cemex y Anglo Gold Ashanti, además de los impactos de

6 Popayán Ciudad Sostenible y Competitiva, para ciudades emergentes y sostenibles, en el que se desarrollaron 146 indicadores en las dimensiones ambiental, urbana, económica y social; y fiscal y de gobernanza del municipio. Por otra parte se desarrolló el programa de estudios de base, en el que se plantearon tres módulos: (1) evaluación de la mitigación al cambio climático; (2) evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático y riesgos de desastre; y (3) estudio de la huella urbana y escenarios de crecimiento. Otros análisis desarrollados entre 2012 y 2015 son, por ejemplo, la microzonificación sísmica en 2012; la zonificación de amenaza por movimientos en masa, en 2015; el riesgo por inundación, la estructura ecológica principal, en 2015 y el Plan Especial de Manejo y protección del sector Antiguo, en 2009.

los fenómenos climáticos del Niño y de la Niña en el municipio. Finalmente, como determinantes sociales se evidenció la necesidad de tener en cuenta las migraciones poblacionales de todas las regiones del país e incluso del exterior que están llegando al municipio generando alto costo de vida y presencia de grupos ilegales, entre otros (Restrepo, 2017).

Este caso tiene algunas coincidencias con el municipio de Turbo, que tiene el 67 % del territorio rural. Allí el POT vigente incluye la política de recuperación de ríos, cauces y espacio público, temas complejos por sus dos grandes vertientes: río Atrato y río León. Corpourabá ha adelantado proyectos de túneles, mejoramientos viales para carreteras de conexión a Medellín y el puerto internacional "Puerto Antioquia". Estos proyectos –señala el funcionario invitado al Foro Regional–ya están generando impactos en la vida de las comunidades. El balance que realiza el mismo municipio señala la necesidad de que en la región Nueva Colonia (donde quedará el "Puerto Antioquia") se puedan prever y planear los impactos de estas infraestructuras en el proceso de planeación y gestión territorial.

Otro caso similar es el de Aguachica (Cesar), municipio con casi 130.000 habitantes, que pasó de ser una ciudad de 10.000 víctimas a tener 25.000 en pocos años. Tiene un PBOT de 2002 con una actualización en 2009. Sin embargo, como señala Ali (2017), las grandes obras –como la Ruta del Sol– que trajeron desarrollo también incentivaron un desplazamiento de personas que trabajaron en la obra y se quedaron permanentemente en el municipio. Hace 20 años era un municipio 40 % en zona rural y 60 % urbano. Hoy es 15 % rural y el 85 % urbano. Actualmente Aguachica tiene el aeropuerto (que no tenía tres años atrás), la Ruta del Sol y seis puertos multimodales entre Gamarra y La Gloria. Uno de los problemas con este crecimiento será –entre otros– la contaminación, ya que la gran mayoría de estos puertos serán utilizados para el transporte de carbón por el río Magdalena (Ali, 2017).

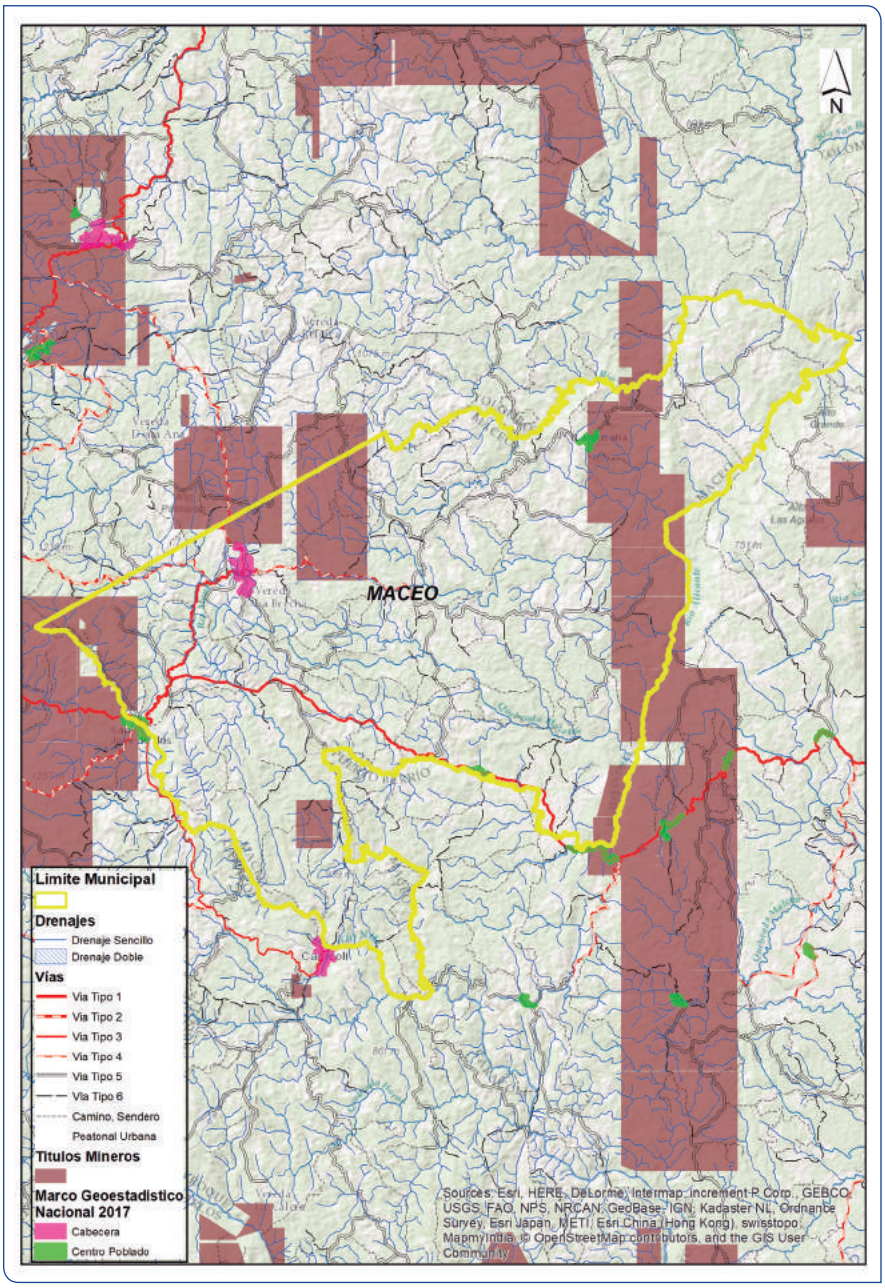

Figura 44. Maceo (Antioquia). Suelo rural, títulos mineros, cuerpos de agua y vías nacionales.

Fuente: elaboración propia con base en Dane e Igac, 2000-2017; Mapa Base Topográfico, Esri, 2017.

En el balance de experiencias y desafíos asociados con la ruralidad el panorama es diciente. En las experiencias presentadas en los Foros Regionales se evidencian tres características comunes: (1) la falta de correspondencia entre las vocaciones de los territorios y lo establecido en la norma (norma nacional, POT y los instrumentos que lo desarrollan) e incluso con la "realidad" del uso (con consecuencias como la suburbanización del suelo rural); (2) la generalidad normativa para planear e intervenir la ruralidad, así falta de claridad de los lineamientos en los POT y postergación de las decisiones en las UPR y (3) los impactos de los proyectos de interés nacional en los suelos rurales.

En Popayán (Cauca) la situación de la ruralidad, asociada con los cerros de la ciudad, es compleja, puesto que ese suelo se contempla como rural, mas no de conservación, por lo cual se han adelantado procesos, aún sin concertar, para solicitar el cambio de la condición ante la CAR respectiva (Zuluaga, 2017). Por otro lado, en el caso de la Unión (Nariño), Hernández (2017) señala la dificultad de implementación de los usos del suelo en lo rural, por su falta de articulación con las reglamentaciones del Gobierno nacional en la materia.

En el municipio de Maceo por ejemplo, el EOT vigente no cuenta con una cartografía que permita expedir certificados y licencias en el municipio, en especial sobre el tema de parcelaciones rurales, pues aunque está mencionado en el EOT, este no incorporó de manera específica las pautas de la norma nacional correspondiente (Restrepo, 2017).

Como ya se mencionó, otros municipios demuestran importantes conflictos de uso, mientras se evidencian problemas asociados con la ocupación y densificación de la ruralidad y la expansión de la vivienda campestre, con los impactos respectivos en ocupación de suelos ambientalmente necesarios para el equilibrio territorial de presentes y futuras generaciones. Además, aunque a partir de 2007 la norma definió instrumentos intermedios de planificación rural (las UPR), las experiencias municipales dan cuenta de la necesidad de que en los POT se avance en la reglamentación específica de normas para el suelo rural que incorpore dichas disposiciones de la norma nacional.

Según Romero (2017), en Sincelejo el POT de 2001 generó conflictos de uso en el suelo rural, pues mientras la vocación era agrícola, agropecuario intensivo forestal, el POT definió el uso como ganadería extensiva. Así

mismo, según la ponente, la revisión del POT en 2015 no resolvió este problema, ya que la norma fue genérica y no tiene precisiones al respecto. El 80 % del suelo rural en el municipio presenta conflictos de suelo porque no se usa para lo que su agrología indica, sino que está siendo utilizado para la ganadería, siendo este el uso que más conflictos trae y más degrada el suelo, y afecta el medioambiental por los gases de metano generados por los deshechos de los bovinos en general. Así mismo, el POT definió cuatro UPR que deben ser desarrolladas durante la implementación del Plan de Ordenamiento en su corto plazo. Sin embargo estas unidades de planificación, por su nivel de detalle, especialmente en temas agrológicos, hídricos y gestión del riesgo, requerirán estudios que aún no están previstos en el municipio.

También en Sincelejo, señala Romero (2017), se están consolidando urbanizaciones campestres, en razón a la falta de precisión de la norma municipal que ayude a orientar el ejercicio de la construcción del territorio. Así, se están generando puntos aislados de este tipo de construcciones en las áreas en las que se debe hacer conservación por reforestación, o por infiltración de acuíferos, o en aquellas zonas que son eminentemente agrícolas.

El municipio de Candelaria (Valle) también evidencia una dinámica de presencia de suburbanización, específicamente en industria y vivienda, no solo vivienda unifamiliar sino vivienda para estratos altos y estratos medios. Según el MVCT (Cuadros, 2017), el suelo suburbano (de acuerdo con la Ley) es aquel donde se permite la mezcla de usos entre el campo y la ciudad y donde se permiten desarrollos diferentes. Con base en esto último, se han generado normas municipales que establecen unas condiciones específicas que es necesario abordar a partir de las realidades del suelo rural. Una de las debilidades ha sido planificar el suelo rural como suelo urbano, ya que tienen un desarrollo y una vocación diferentes. En esta instancia, el marco normativo permite una adecuada reglamentación de estos espacios; no obstante el reto está en establecer normas y regulaciones que respondan a los desarrollos y vocaciones del suelo rural.

Lo anterior muestra que hoy todavía se produce expansión vía parcelaciones campestres como realidad territorial del país. El ejemplo de Medellín muestra que si bien se ha disminuido dicha expansión, esta se ha aumentado en la región del Oriente antioqueño.

El soporte ambiental no debería ser un componente solo de los POT, sino que también debería ser regional y departamental, y que cuente con apoyo de las CAR y del Gobierno nacional, para que los municipios que no tienen

la capacidad económica de realizar esos estudios puedan tener un buen POT (Henao, 2017).

Por otro lado, pese a que los contenidos ambientales de los POT forman parte de la concertación de las autoridades municipales con las CAR antes de aprobarse el POT, aún se requieren esfuerzos para articular los diferentes instrumentos de planificación territorial con los ambientales: Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), Pomcas, Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU), POT modernos, UPR y EEP. Con respecto a las cuencas hidrográficas, vale la pena mencionar las rondas hídricas. Muchos POT tienen la figura de suelo de protección y se utilizan los 30 metros a orillas de los cuerpos de agua, pero esos 30 metros pueden ser insuficientes según el cuerpo de agua que se esté estudiando (García L., J.C., 2017).

Una experiencia interesante es la de Turbo, municipio que cuenta con una zona de reserva ambiental influenciada por los dos principales ríos que se vierten al golfo de Urabá: el Atrato y el León (como zonas de protección por inundación). En este municipio se vienen adelantando proyectos como el reajuste de los Pomcas. En el Pomca de dichos ríos se ha creado una mesa de debate y discusión entre los secretarios de Medio Ambiente y Planeación de los municipios que integran el trayecto del río. Esto es un gran avance para el desarrollo de la región ya que existen problemas que pasan los límites del municipio (Blanco, 2017).

4 Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación

Como principio constitucional y legal del país, la planeación y la gestión territoriales son competencias municipales. Sin embargo son cada vez más los asuntos que requieren ser concebidos y entendidos, pero sobre todo resueltos a partir de una visión más amplia que los límites político-administrativos municipales. Es decir, después de 20 años de ordenamiento territorial continúan tanto los debates sobre la necesidad de responder a los problemas territoriales supramunicipales, como las reflexiones sobre el alcance de los procesos sociales, económicos, ambientales, etc., que en la práctica demandan soluciones regionales o metropolitanas.

El centro del debate se ha concentrado en la "figura" de asociación más conveniente (leyes 388 de 1997, 1454 de 2011 y 1625 de 2013); sin embargo, más allá de esta, que se constituye en un medio, en los Foros Regionales se presentaron experiencias que mostraron la necesidad de avanzar en los instrumentos, procedimientos, proyectos y conjunción de voluntades que permitan hacer de la asociación un mecanismo para lograr los fines del ordenamiento territorial: el cierre de brechas y el mejoramiento de las condiciones de los habitantes.

Para promover este debate se contó con la participación de funcionarios del nivel directivo de las áreas metropolitanas y de las regiones administrativas de planificación (figura 45), además de autoridades del nivel intermedio de gobierno del país (departamental). En las plenarias tres reflexiones orientaron los debates: la primera, asociada con el papel de las ciudades núcleo y de los municipios vecinos y sus autoridades gubernamentales en el proceso de integración; la segunda, relacionada con la necesidad de implementar los instrumentos que ya están contemplados en las leyes para la gestión de los asuntos regionales o metropolitanos; y la tercera, relacionada con la necesidad de contemplar mecanismos de financiación de las estructuras generadas para la asociatividad regional y de los proyectos definidos como de importancia supramunicipal o metropolitana.

Se resaltan los retos, experiencias y dificultades tanto de la Región Administrativa de Planificación Central (RAP Central), como de las RAP Pacífico y Caribe; y de las áreas metropolitanas de Valledupar, Valle de Aburrá y Bucaramanga. Es de anotar que en todos los casos se evidenció el trasfondo político de la asociatividad –relacionado principalmente con la voluntad de los actores políticos para promover este tipo de mecanismos–, además de la existencia de importantes retos en el ejercicio y la delimitación de competencias y de articulación con las demás de autoridades territoriales.

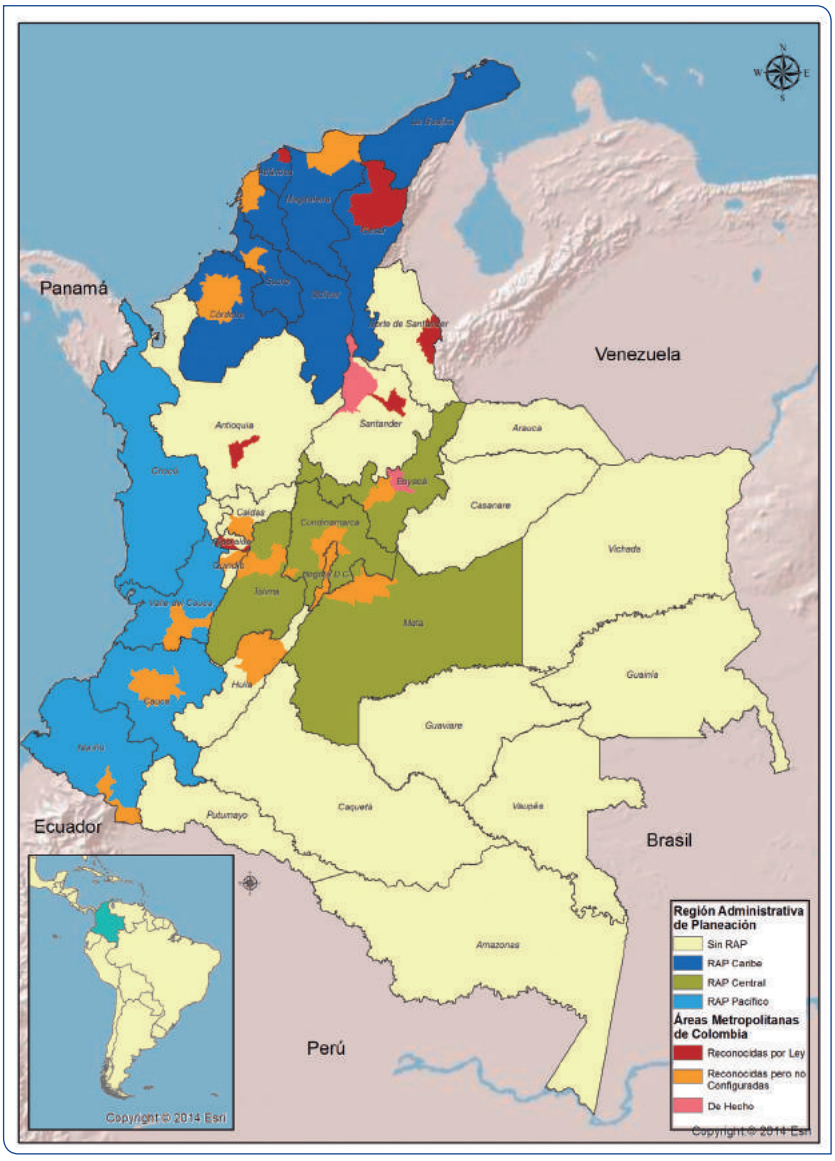

Figura 45. Áreas metropolitanas y regiones administrativas de planificación en Colombia.

Fuente: elaboración propia con base en Dane, 2000-2017.

Al respecto se mostraron los avances de la RAP Pacífico, que inició en 2010 con la integración de los departamentos de Chocó, Nariño, Cauca y Valle

del Cauca; su desarrollo a partir de los lineamientos de la Ley 1454 de 2011 y su consolidación de 2016 con la expedición de la autorización para su conformación en el Congreso de la República (Comisión de Ordenamiento Territorial) y la firma del acuerdo entre las partes mediado por las ordenanzas departamentales que autorizaban a cada departamento a conformar la Región.

Como se observa, la constitución formal está surtida hace ya casi un año. En la práctica esto significa que lo que está sobre la mesa es la agenda de la RAP Pacífico en términos de apuestas. La primera es evaluar el estado de las situaciones políticas, geográficas, económicas y sociales de cada departamento, y la posibilidad de establecer relaciones horizontales entre ellas (Sanclemente, 2017). Este es un reto de todos los mecanismos de integración, particularmente en razón a que la RAP Pacífico es la segunda que se aprueba a nivel nacional.

Otro hecho relevante de esta experiencia es la elaboración del documento definitivo del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POD) del Valle del Cauca que, según San Clemente (2017), se encuentra en instancias de la socialización y de la aprobación por parte de la Asamblea Departamental. A su vez, este Plan de Ordenamiento Departamental está sirviendo de guía de los otros tres departamentos: Nariño, Cauca y Chocó, al mismo tiempo que a través de la Subdirección de Desarrollo Regional se viene acompañando a los 41 municipios restantes del departamento del Valle del Cauca (a excepción de Cali) para la actualización de sus POT. La planificación conjunta de los cuatro departamentos busca identificar aquellas dinámicas y problemáticas que superen capacidades individuales de las entidades territoriales, para abordarlas de una manera coherente, coordinada, equitativa y sostenible.

Según el Dane, la Región Pacífico representa el 17 % de la población nacional, el 16 % de los municipios del país, y sumados los cuatro departamentos aportan el 15 % del PIB nacional. Son fundamentales por su posición geoestratégica, ubicada en un marco geográfico que permite conectarse hoy y a futuro a nivel de la economía de la cuenca del Pacífico. Igualmente, en la región se desarrollan ecosistemas marinos y de manglar reconocidos en todo el mundo y tienen hábitats claves en el ordenamiento de especies marinas como las ballenas jorobadas y los delfines. La habitan comunidades negras e indígenas que aportan una visión propia de la región.

Así mismo allí nace el 70 % de los ríos que permiten el consumo del agua potable del país, pero también tienen elementos como las deficiencias en la provisión de bienes y servicios, limitadas condiciones de accesibilidad y de conectividad, brechas sociales relacionadas con la poca gobernabilidad y con problemas de seguridad y de inequidad, tasa de desnutrición superior al promedio nacional, tasa de natalidad superior a la del país, baja cobertura en la educación media, cobertura insuficiente, déficit cualitativo en vivienda e igualmente baja cobertura en educación superior. Estos factores reclaman por parte de las cuatro gobernaciones un proceso de responsabilidad social e institucional y un compromiso de unión (Sanclemente, 2017).

Por su parte, la experiencia de la RAP-E[7] Central como la primera constituida en el país, con una alta relevancia tanto en densidad de centros urbanos y de población, como en PIB y riqueza ecosistémica, muestra otro aspecto central de la integración asociada con la necesaria declaración explícita de voluntad por parte de los gobernantes locales. La RAP-E surge desde una voluntad política autónoma avalada por la ley y los instrumentos que define para dichos procesos. Para los departamentos que forman parte de la RAP-E Central, el ámbito rural es fundamental, en tanto fuente de recursos ecosistémicos y como medio para garantizar la seguridad alimentaria (Bonilla, 2017).

En el mismo sentido, la experiencia de la RAP Caribe muestra la necesidad de aplicar lo que la norma permite para la integración regional en términos de garantizar la equidad territorial y el cierre de brechas. En ese sentido, se busca llegar a la región como entidad territorial para desconcentrar los procesos y que exista más cercanía entre la gente y el desarrollo territorial. De acuerdo con lo anterior, la Constitución ofrece todo el marco jurídico para sustentar el desarrollo de la región como entidad territorial, al mismo tiempo que la Ley 388 contempla los mecanismos para establecer relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales. Por ende, la prioridad es articular todo el trabajo adelantado en ordenamiento municipal y departamental con los temas regionales.

Ahora bien, un punto central para el funcionamiento de las RAP y de las áreas metropolitanas, pero en general para cualquier proceso formal de integración, lo constituyen su estructura de funcionamiento y operación; los

7 Se trata de la misma RAP, denominada así en la Ley para casos especiales como el de Bogotá y sus municipios.

recursos asignados; y su capacidad institucional para la gestión de proyectos prioritarios para la región.

En la RAP Pacífico cada uno de los departamentos se ha comprometido a aportar cada año hasta un 0,2 % de los ingresos corrientes de libre destinación de cada uno de los departamentos, por lo que es fundamental definir los proyectos y sus posibilidades de financiación. Un centro del debate en la RAP Pacífico a nivel procedimental es la limitación jurídica relacionada con el ordenador del gasto, que restringe las posibilidades de los esquemas asociativos en términos de ejecución de recursos y la sostenibilidad financiera.

Por su parte, en la RAP-E Central se trabajan cinco temas de importancia regional: (1) la sustentabilidad ecosistémica, (2) la competitividad y producción internacional, (3) la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, (4) la infraestructura logística y los servicios públicos, (5) la gobernanza y el buen gobierno. Los logros se han dado con las alianzas con instancias nacionales y departamentales, en las que han unido esfuerzos evitando desgastes innecesarios y facilitando procesos en la política pública. Un logro particular lo representa el proyecto para la protección de los páramos de la Región Central.

En el caso de la RAP-G11[8], el ejercicio partió hace 46 años con siete intentos de asociación en términos metropolitanos, hasta la aprobación de Ley 388 de 1997. La RAP-G11 es una entidad jurídica constituida en 2014 a partir del Acuerdo 373, que otorgó el reconocimiento como región de planificación para establecer proyectos en conjunto, estrategias de bordes urbanos y acercamiento con la Gobernación.

Unos de los principales problemas identificados para la integración han sido la ausencia de una visión compartida y la debilidad en la gestión conjunta de recursos, especialmente por medio de proyectos por regalías (baja capacidad en la formulación en conjunto de proyectos). En 2017 se han reactivado los comités con los diferentes secretarios de Planeación de estos municipios, en aras de identificar problemas comunes. Claramente se han podido señalar los puntos de infraestructura, vivienda, agua y cadenas productivas como necesidades comunes en cada uno de estos municipios.

Por otro lado, en el Foro se evidenciaron los logros, dificultades y retos de las áreas metropolitanas como otro mecanismo de asociación implementado

8 Buenaventura, Dagua, La Cumbre, Vijes, Yumbo, Santiago de Cali, Jamundí, Candelaria, Palmira, Pradera y Florida.

en el país. Según Mantilla (2017), la experiencia del Área Metropolitana de Bucaramanga surge en el proceso de resolver problemas comunes por parte de varios municipios. Durante diez años se generaron planes estratégicos bajo la figura de la "AMAB", hasta que en 1982 nace dicha Área con cuatro municipios con altos índices de conurbación: Girón, Piedecuesta, Floridablanca y Bucaramanga.

Hasta la aprobación de la Ley 388 de 1997, en el Área Metropolitana de Bucaramanga regía el Código de Urbanismo Metropolitano, por lo que la aprobación de esta le da soporte al PDIM, acogido por los primeros POT de los cuatro municipios. Después, con la Ley 1625 de 2013 se formuló el nuevo PDIM, que se posicionó como el marco estratégico de planeación territorial en el Área Metropolitana. Una revisión de la planeación metropolitana muestra la construcción de un conocimiento de su territorio metropolitano que ha sido vital en el ejercicio de planificación. Uno de los logros más importantes es la consolidación del Sistema General de Parques Metropolitanos.

Para las áreas metropolitanas, la principal dificultad de la gestión de asuntos supramunicipales ha sido la voluntad política de los actores locales y nacionales para apostar por esquemas asociativos, para solucionar problemas que estos actores de forma individual no pueden solucionar. Mantilla (2017) señala que una evidencia de ello es la limitada competencia de las autoridades metropolitanas en el ordenamiento rural del conjunto de los municipios que forman parte del Área, ya que pese a que estas son autoridades ambientales[9], esta competencia aplica solo en el área urbana de los municipios, mientras que lo rural es administrado por las CAR.

Además, aunque las áreas metropolitanas tienen un soporte normativo importante, existe una dificultad en la relación entre estas y el nivel departamental. Como respuesta a lo anterior, en Antioquia se están promoviendo las provincias regionales, las cuales se presentan entonces bajo la obligación de prestar servicios públicos entre los municipios asociados y de garantizar la ejecución de obras regionales y de proyectos de desarrollo y gestión ambiental (Muñoz, S., 2017).

Por su parte, la experiencia de Valledupar señala la necesidad de reglamentar la Ley 1625 de 2013 para avanzar en competencias como la de "coor-

9 Según el artículo 7 de la Ley 1625 de 2013, las áreas metropolitanas tienen como función "Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993" (Literal j. del artículo 7).

dinar el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda", pues hasta hoy no existen programas metropolitanos de vivienda. Igual sucede en el caso de la competencia, como autoridades únicas de transporte y de temas ambientales. En ese sentido, las revisiones de los POT se deben articular con los PIDM y con los Planes Estratégicos Metropolitanos (PEMOT) para hacer realidad la planificación y gestión metropolitana, al mismo tiempo que se deben concertar las voluntades y prioridades de las autoridades municipales, departamentales y nacionales (Saade, 2017).

Finalmente, en el espacio de los Foros Regionales también se presentaron las posiciones de las autoridades de planeación territorial municipal que viven en la práctica cotidiana los hechos metropolitanos o regionales. Por ejemplo Barranquilla en 2002, cuando formuló su POT, y en 2007 cuando lo revisó, incorporó el concepto de "ciudad y región", avanzando en la modificación de 2014 en un POT con instrumentos específicos de gestión y financiación para hacer realidad la visión de área metropolitana (Zaher, 2017). Barranquilla tiene el 30 % del área metropolitana y alberga casi el 60 % de la población generando el 75 % del PIB.

En desarrollo de lo anterior, los proyectos priorizados por el POT incorporan no solo la conectividad regional, sino también la internacional. Ejemplo de ello son el puerto de aguas profundas, la vía de los puertos, la navegabilidad del o sobre el río Magdalena, la carrera 38, el corredor portuario, el puente Pumarejo y terminación del Aeropuerto Ernesto Cortissoz. Además hay otros proyectos como un estudio de SITP y del sistema de transporte público que buscan integrar todos los modos de transporte público para mejorarlos en la ciudad. El proyecto de metro ligero ayudaría a conectar a todas las personas del suroriente del departamento o del área metropolitana.

Según Díaz (2017), el caso de Santa Marta muestra las principales problemáticas que motivan hoy la integración metropolitana o regional. La primera es el agua, ya que el impacto del cambio climático está generando un cambio en todo el ecosistema de la Sierra, con periodos de sequía de dos años continuos, lo que hace que el glaciar empiece el deshielo y que todas las fuentes hídricas que están asociadas con la Sierra empiecen a cambiar.

La adaptación al cambio climático es otra de las problemáticas que señala Díaz (2017) y que es relevante para promover la asociatividad. Uno de los grandes atractivos de Santa Marta y de la región es toda la biodiversidad de sus alrededores, y ese es uno de los potenciales que se deben proteger como región. La montaña empieza a ser importante en el ordenamiento te-

rritorial por varias razones. De una parte, la necesidad de crear corredores ecológicos para conservar la biodiversidad de la zona y garantizar fuentes de agua con flujos constantes. En ese sentido, se está creando un sistema de estímulos económicos que permiten la conservación alrededor de la Sierra, además de un cobro por pérdida de permeabilidad en las áreas urbanas. Es obligación del constructor resolver el manejo de lluvias permanentes y de compensar la pérdida de permeabilidad mediante un fondo que abarca temas de adaptación del cambio climático para poder hacer inversiones.

La infraestructura portuaria también es una razón para la integración. Alrededor de la costa hay una secuencia de puertos, aeropuertos, tren, y un transporte de carga muy importante. Según cifras de la Aerocivil citadas por Díaz (2017), existen cuatro aeropuertos que están movilizando 428.000 personas. Santa Marta empieza el proceso de consolidación de otro aeropuerto internacional, sumado al de Barranquilla. Se cuestiona cómo se va a coordinar la región en temas de mar y aire.

Por último, la ruralidad asociada con el fenómeno de desplazamiento es un tema de alta relevancia para la asociación regional, ya que se calcula que en Santa Marta dos de cada tres personas son desplazadas-víctimas de la violencia. Esa es una cifra muy importante porque se está generando un proceso de urbanización al que casi no se puede dar respuesta con los recursos que se tienen para inversión (Díaz, 2017).

Por su parte, la experiencia de Candelaria (Valle del Cauca) muestra un municipio con una amplia vocación de suelo rural con cuatro centros poblados urbanos que funcionan como municipios independientes generando problemáticas administrativas. Mientras la cabecera municipal tiene alrededor de 23.000 habitantes, uno de los corregimientos (Villa Gorgona) tiene casi 25.000 habitantes. Otro corregimiento es Juanchito, en el cual se desarrolla la urbanización Poblado Campestre que está alcanzando los 18.000 habitantes. Particularmente en sectores como El Poblado Campestre y Villa Gorgona se han desarrollado importantes proyectos de vivienda que vienen generando desplazamientos por motivos laborales y de estudio a Cali.

Como estrategia regional se plantea –por medio de la revisión excepcional del PBOT– pasar de ser un centro industrial a convertirse en un prestador de servicios para la región, pero no solo de vivienda, sino a través de macroproyectos importantes como el proyecto Malecón. Así mismo, a dos kilómetros de la cabecera municipal de Candelaria se está desarrollando el Proyecto Integral de Desarrollo Urbano (PIDU), promovido por el MVCT

con disponibilidad de más de 100 hectáreas para consolidar un proyecto de 6.580 viviendas. Según Tovar (2017), con ello se espera solucionar el problema de demanda de vivienda formal en Juanchito y la ocupación del río Párraga que se da hace más de 20 años. El otro componente de la vivienda gratuita se va destinar a población vulnerable por Red Unidos y también a población víctima del conflicto armado (Tovar, 2017). Además el municipio de Candelaria está inmerso en la Región de Planificación y Gestión (RPG), a través de la cual se tiene contemplado un plan estratégico regional de VIS, que también habilita vivienda campestre y recreativa.

Como se observa, este conjunto de experiencias muestra los recientes esfuerzos del país por gestionar los problemas territoriales de manera que se trasciendan los límites político-administrativos más allá de la figura o del mecanismo formalmente establecido. Hoy son evidentes fenómenos como la conurbación, que involucran respuestas institucionales no solo de planeación física sino también de ordenamiento ambiental y rural, de movilidad, y de habitabilidad, además de la participación de los distintos niveles de gobierno por medio de las herramientas de las que dispone en términos normativos y prácticos.

En conclusión, dentro de las principales dificultades identificadas para los esquemas asociativos se plantea el problema de la noción de lo regional, como un nivel más amplio que el departamental, en el que se integren realmente procesos de ordenamiento desde varios departamentos, y en el que se genere una identidad regional. En este aspecto se plantean tres problemáticas: la asignación de recursos (cómo y de dónde se perciben estos en la búsqueda de autonomía); la asignación de competencias, en cuanto a la cooperación entre los distintos niveles y el ordenamiento territorial; y por último los trámites interinstitucionales que faciliten el ejercicio de articulación y coordinación que tienen los mecanismos de asociación.

Capítulo 3

Herramientas para el desarrollo urbano y territorial

Las experiencias presentadas por los diferentes actores en los Foros Regionales evidenciaron, en algunos casos, falta de conocimiento, dificultades de manejo y por ende falta de aplicación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación, lo cual ha incidido directamente en los procesos de gestión del territorio y en la definición del modelo de ocupación e intervención de las áreas urbanas, entre otros.

Con base en lo anterior, el presente capítulo detalla la estructura de los POT asociada con los requerimientos normativos para adelantar las revisiones establecidas en la ley, pero sobre todo orienta a las autoridades gubernamentales y a la sociedad civil en los tiempos, alcances y requerimientos del proceso de ordenamiento territorial en el municipio, con el fin de construir una visión del ordenamiento y de la planeación y gestión territorial que trascienda la norma urbanística o la planeación sectorial municipal y contribuya tanto a la toma de decisiones administrativas como a la definición de acciones urbanísticas y a la ejecución de actuaciones públicas y privadas en el marco del POT, además de la aplicación de los instrumentos contenidos en la ley, en el Programa de Ejecución y en el plan de inversiones de cada Plan de Desarrollo.

Por ello en este capítulo se identifican los principios constitucionales y legales para la formulación y revisión de los POT, además de los principales contenidos que deben tener en cuenta los actores territoriales para adelantar los procesos de modificación o revisión de sus EOT, PBOT y POT. Así mismo se presentan los elementos clave que definen la formulación e implementación del plan parcial como uno de los principales instrumentos que desarrollan el POT y las normas urbanísticas para el suelo urbano y de expansión urbana en Colombia, con el fin de ofrecer herramientas que permitan orientar la generación y aplicación de las actuaciones urbanísticas sobre el territorio.

Por último se presentan algunos instrumentos de gestión del suelo que son útiles para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento territorial (principios que soportan el ordenamiento territorial en el país), además de permitir la obtención del suelo necesario para llevar a cabo las dotaciones o intervenciones del caso. Por último se describen los principales aspectos a tener en cuenta para la implementación de los instrumentos de financiación, bajo la premisa de que son aquellos que les permiten a los municipios obtener recursos económicos para implementar los proyectos de los planes de desarrollo municipal o los de ordenamiento territorial.

1 Principios y normas que orientan el ordenamiento territorial en Colombia

La Constitución Política de 1991 definió una batería de derechos sobre los cuales se fundamenta el ordenamiento territorial. En desarrollo de ello, se aprobaron las siguientes leyes:

- Ley 99 de 1993. Recursos naturales, ambiente y sistema nacional ambiental.

- Ley 105 de 1993. Ley marco del sector transporte.
- Ley 142 de 1994. Régimen de servicios públicos domiciliarios.
- Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Estas leyes conforman la estructura legal sectorial de referencia en la cual se insertó la Ley 388 de 1997 (Ley de desarrollo territorial), la cual estableció los tres principios rectores del ordenamiento (artículo 2) que se detallan a continuación.

La función social y ecológica de la propiedad

Este primer principio es la base fundamental para la reglamentación de los usos del suelo, la protección de los recursos y valores ambientales y la generación de espacio público e infraestructuras públicas.

¿A qué hace referencia exactamente?

- El propietario tiene derecho a subdividir, edificar y aprovechar económicamente su inmueble, siempre y cuando el Estado no lo requiera

en aplicación de la prelación del interés general y la función social de la propiedad.

- El aprovechamiento privado de la propiedad implica obligaciones que deben ser asumidas por los propietarios de manera equivalente a los beneficios que estos obtengan, producto de las normas urbanísticas que le hayan sido asignadas.

- La función ecológica de la propiedad condiciona el aprovechamiento privado del suelo a la necesidad ambiental y ecosistémica que tenga la sociedad de manera colectiva sobre un territorio, servicio, o recurso natural determinado.

La prevalencia del interés general sobre el particular

El segundo principio recoge lo establecido en el artículo primero del pacto constitucional, al definir que para el ordenamiento del territorio debe prevalecer el interés general, tanto para las acciones públicas como para las actuaciones privadas, en el marco del aprovechamiento de la propiedad privada.

¿A qué hace referencia exactamente?

- El gobierno municipal debe concertar los usos y aprovechamientos con base en el beneficio colectivo de la sociedad, permitiendo el usufructo privado del suelo en garantía del reparto equitativo de los beneficios que se originan producto del desarrollo urbanístico.

- El aprovechamiento privado está permitido, pero es regulado en función del interés general, con el objetivo de que el desarrollo urbanístico y territorial sea financiado a partir de la captura colectiva de una parte de los mayores valores que la propiedad privada adquiere producto de las acciones (decisiones y actuaciones públicas) sobre un territorio determinado.

- El acceso al espacio público y a los bienes colectivos es un derecho de toda la sociedad, por cuanto la producción, el mantenimiento y la administración de estos debe considerar que no existen requisitos o limitaciones para que todas las personas usen, disfruten y aprovechen de manera regulada las condiciones físicas y territoriales del espacio público urbano y rural.

La distribución equitativa de las cargas y los beneficios

El tercer principio define que producto del ordenamiento territorial se generan beneficios particulares, los cuales deben ser distribuidos entre toda la sociedad, para lo cual se deben asumir las cargas equivalentes a estos.

¿A qué hace referencia exactamente?

- El mayor valor que los predios privados adquieren producto de las acciones urbanísticas se debe distribuir entre sus propietarios y toda la sociedad a partir de la protección del medio ambiente, la generación de espacio público, el pago de compensaciones para la producción de vivienda social, infraestructuras públicas y soportes urbanos de manera directa por el aparato de Estado o delegada a terceros.

- Las decisiones administrativas (acciones urbanísticas) son aceptadas y aprobadas por el conjunto de la sociedad, al ser tomadas por las autoridades gubernamentales elegidas democráticamente, sobre los cuales existen mecanismos de participación y control social.

- Las obligaciones urbanísticas que deben asumir los propietarios de suelo son contraprestaciones que estos deben darle a la sociedad por el derecho a la propiedad privada, otorgado a los individuos particulares en la Constitución Política.

En este contexto, la ley le da al urbanismo una función pública, la cual articula los principios mencionados y define los fines del ordenamiento del territorio.

Con base en lo anterior, el proceso de revisión e implementación de los POT debe tener en cuenta una serie de normas (ver tabla 6) que concretan el ejercicio de los derechos y principios establecidos constitucionalmente.

Tabla 6. Normas nacionales que guían el ordenamiento territorial municipal

Ley	Título
Decreto Nacional 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
Ley 9 de 1989	Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina), y se dictan otras disposiciones.
Ley 105 de 1993	Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.
Ley 142 de 1994	Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
Ley 388 de 1997	Conocida como la Ley de Ordenamiento Territorial, por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1504 de 1998	Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los POT.
Decreto 3600 de 2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones tanto de la Ley 99 de 1993 como de la Ley 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, y se adoptan otras disposiciones.
Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
Ley 1537 de 2012	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, y se dictan otras disposiciones.
Ley 1625 de 2013	Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.
Ley 1807 de 2014	Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los POT, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1077 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Fuente: elaboración propia con base en la reglamentación nacional vigente.

En concordancia con lo anterior, los POT se definen 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" (figura 46).

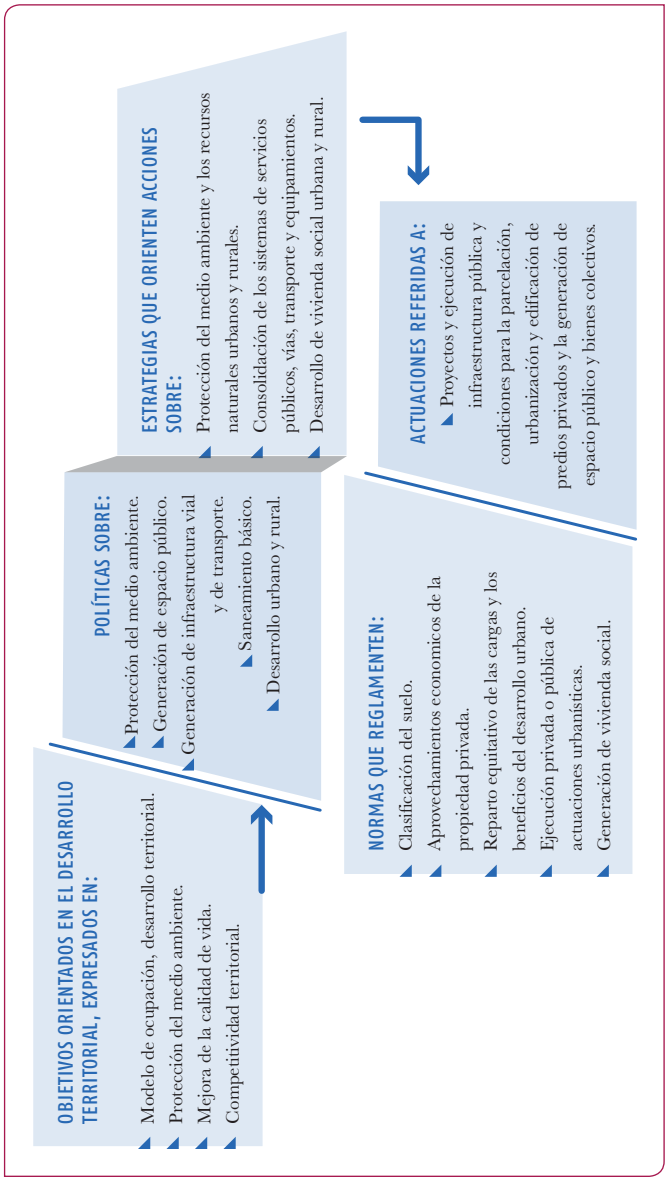

Figura 46. Contenido de los POT.
Fuente: elaboración propia.

¿Qué significa orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo?

- Definir las formas como se ocupa el territorio para darle soporte al desarrollo (modelo de ocupación territorial) estableciendo la clasificación del suelo, la delimitación de perímetro urbano, de expansión urbana, rural y de protección. Incluir el sistema de comunicación vial principal y el espacio público general a consolidar en el largo plazo en el municipio.
- Establecer las actividades económicas, los aprovechamientos urbanísticos, las obligaciones urbanísticas y las normas para la parcelación, urbanización y edificación de la propiedad privada.
- Definir las obras de infraestructura pública y las zonas de protección ambiental necesarias en el corto, mediano y largo plazo, y los instrumentos y mecanismos para la financiación de su adquisición, construcción y desarrollo.

Para cumplir con ello, la Ley definió una estructura normativa según la jerarquía estratégica de las normas, los plazos y las vigencias de sus contenidos. De esta manera, las vigencias del POT (artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004) están definidas como se muestra en la tabla 7.

Tabla 7. Vigencias de los POT

Vigencia de largo plazo (tres periodos constitucionales)	**Vigencia de mediano plazo (dos periodos constitucionales)**	**Vigencia de corto plazo (un periodo constitucional)**
Incluye las normas urbanísticas estructurales en los componentes:	Incluye las normas urbanísticas generales en los componentes:	Incluye las normas urbanísticas complementarias en los componentes:
General	General	Urbano
Urbano	Urbano	Rural
Rural	Rural	

Fuente: elaboración propia.

La vigencia de los contenidos y las condiciones que ameritan su revisión se establecen en el POT, y el momento previsto para la revisión debe coincidir con el inicio de un nuevo periodo constitucional de la administración municipal. En los siguientes apartados se expondrán las normas urbanísticas susceptibles de modificación en cada momento, con el objetivo de identificar los contenidos mínimos que se requieren para los distintos tipos de revisiones.

2 Herramientas para las revisiones de los POT: ¿qué se revisa, en qué momento?

Con base en lo dispuesto en el marco legal y normativo contenido en la Ley 388 de 1997 (modificada en lo pertinente por las leyes 507 de 1999 y 902 de 2004, y reglamentada por el decreto 1077 de 2015) y en la Ley 1537 de 2012, la revisión del POT se realiza por iniciativa del alcalde, quien deberá determinar el tipo de revisión y su presentación al Concejo Municipal para su aprobación según las siguientes condiciones que se muestran en la figura 47[1].

1 Editado con base en Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial

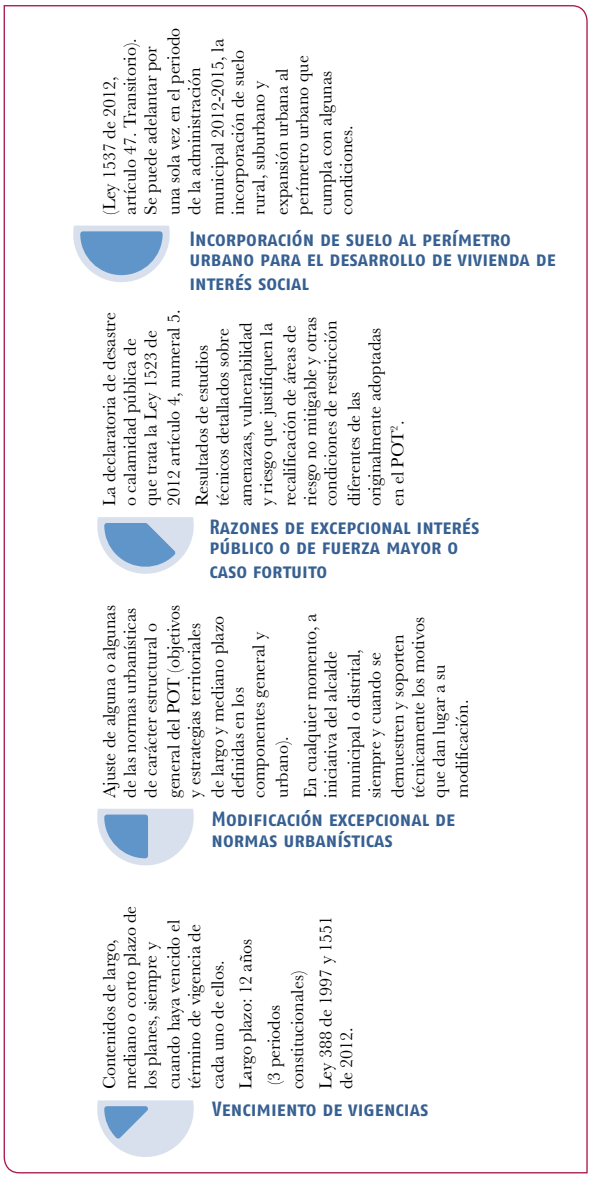

Figura 47. Tipos de revisiones de los POT.
Fuente: elaboración propia con base en la reglamentación vigente.

2 Existen al menos tres condiciones para la incorporación de suelo establecidas en la Ley 1537 de 2012. Condiciones mínimas: 1. Conexión o disponibilidad inmediata de

Después de 20 años de la aprobación de la ley y los tres periodos constitucionales que se establecen para modificar los POT, el país se enfrenta a un proceso de revisiones de los POT de casi el 80 % de los municipios, es decir de los objetivos y estrategias de ordenamiento de una gran porción del territorio.

Según cifras de 2015 del MVCT, 56 POT de municipios mayores a 100.000 habitantes en el país tendrían que revisarse; eso mismo se tendría que hacer en el caso de 158 PBOT[3] y 884 EOT[4]. Como muestra la figura 48, cuatro municipios no han formulado su POT; 467 municipios tienen cumplida la vigencia de largo plazo, 449 la de mediano plazo y 182 la de corto plazo.

Figura 48. Estado de los POT en Colombia, por vigencia.
Fuente: MVCT, Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial, 2015.

Con base en dichos datos, resulta fundamental presentar la estructura territorial de las normas urbanísticas de los POT, además del detalle de los

servicios públicos domiciliarios y garantía de conexión y articulación con los sistemas de movilidad existentes en el municipio o distrito. 2. No colindar ni estar ubicados en áreas de conservación y protección ni en otras áreas cuyo desarrollo se haya restringido en virtud de la concertación ambiental del POT vigente. 3. Los predios así incorporados al perímetro urbano quedarán sometidos al régimen de desarrollo y construcción prioritaria de que trata el artículo 52 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997. 4. Para su ejecución se aplicarán las normas del tratamiento urbanístico de desarrollo y no se requerirá de plan parcial ni de otro instrumento de planificación complementaria para su habilitación. En el proyecto de acuerdo se incluirá la clasificación de usos y tratamientos específicos del suelo.

3 Para municipios con poblaciones entre 30.000 y 100.000 habitantes.

4 Para municipios con poblaciones menores a 30.000 habitantes.

principales contenidos para ilustrar a los actores que toman decisiones que se encuentran en dichos procesos de modificación o revisión.

2.1 Estructura territorial de las normas en los planes de ordenamiento

Los contenidos de los POT tienen una estructura territorial que se define según las características físicas, ambientales, urbanísticas y poblacionales del territorio municipal, y por tanto se crean tres componentes (general, urbano y rural), dentro de los cuales se establecen las normas urbanísticas aplicables a todo el territorio del municipio, tanto a las áreas urbanas (perímetro urbano) como a las rurales.

A partir de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 388 de 1997, los contenidos del componente general (largo plazo) del POT se concentran en la definición de objetivos políticas, estrategias y normas (de mediano y largo plazo) del municipio cuya orientación se muestra en la figura 49.

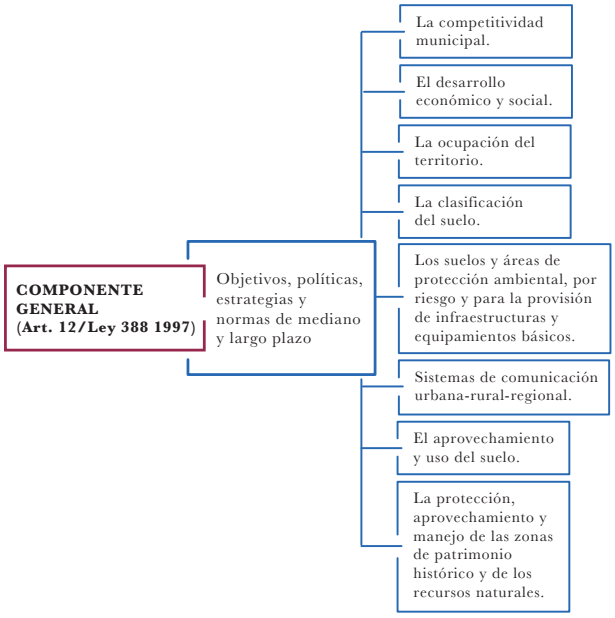

Figura 49. Componente general de los POT. Contenidos.

Fuente: elaboración propia.

Este componente debe contener además las normas que permitan concretar en el territorio los objetivos, políticas y estrategias en los temas mencio-

nados y definir las infraestructuras de escala municipal y la configuración de la estructura urbano-rural e intraurbana de cada municipio.

Algunos aspectos que es necesario tener en cuenta cuando se formulen o modifiquen contenidos del componente general y que apoyan las decisiones de los actores municipales son:

- El componente general del POT no incluye las normas sobre altura de las edificaciones; tipos o características de los parques y del espacio público local e intermedio, y localización de los programas de vivienda social en las áreas urbanas.
- Los objetivos, políticas y estrategias del componente "general" no son "genéricas" o "retóricas", y por tanto deben estar representadas en normas urbanísticas concretas desarrolladas en los componentes urbano y rural.
- No existe un perímetro al cual le apliquen exclusivamente las normas del componente general, sino que esta reglamentación es aplicable a todo el municipio.
- Las vías nacionales, los puertos y aeropuertos y demás infraestructuras nacionales forman parte del componente general del POT.
- Los planes especiales de manejo y protección del patrimonio y la reglamentación ambiental de las áreas protegidas forman parte del componente general del POT.
- La reglamentación para el suelo rural que se constituye en norma de superior jerarquía se debe incorporar en los procesos de formulación o revisión del POT como parte del componente general.

En seguida, y de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 388 de 1997, el componente urbano (largo – mediano – corto plazo) debe centrar su desarrollo normativo en la definición tanto de estrategias de mediano y corto plazo como en normas para orientar el desarrollo urbano en los temas que se muestran en la figura 50.

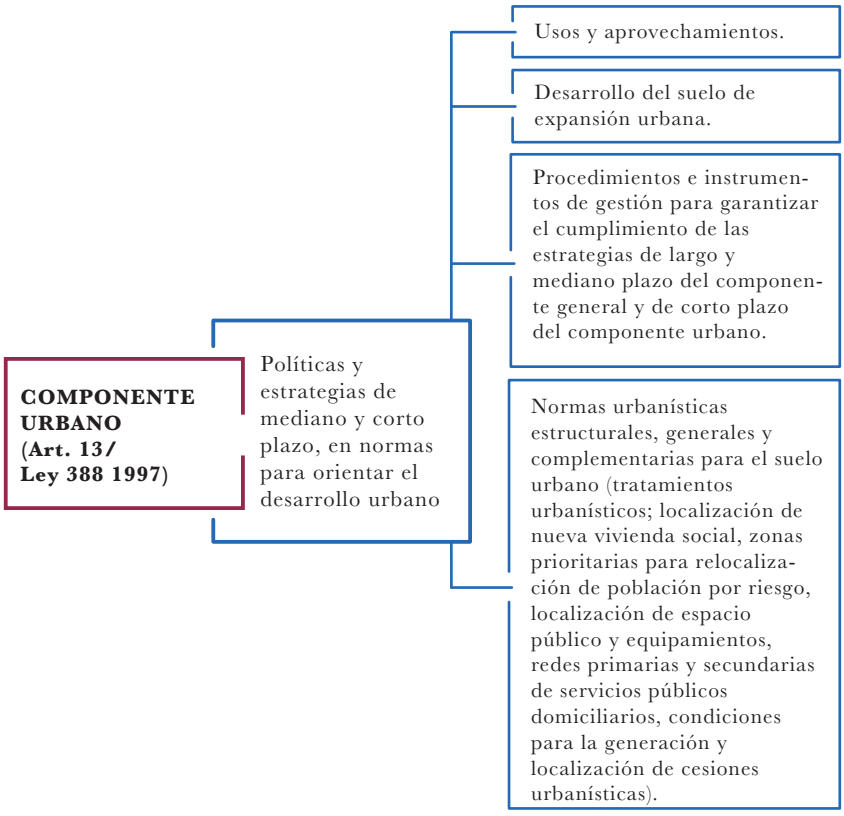

Figura 50. Componente urbano de los POT. Contenidos.

Fuente: elaboración propia.

Algunos aspectos que es necesario tener en cuenta cuando se formulen o modifiquen contenidos del componente urbano y que apoyan las decisiones de los actores municipales son:

- La modificación de las normas del componente urbano no puede incluir contenidos del componente general.
- La modificación del componente urbano no puede variar o redefinir el perímetro urbano del municipio, lo cual sería una modificación de las normas estructurantes del componente general.

- Las normas del componente urbano incluyen la reglamentación del suelo en tratamiento de desarrollo, en renovación urbana, en mejoramiento integral y en consolidación.
- Las normas del componente urbano incluyen las vías urbanas de conexión intraurbana, independientemente de su clasificación. En la modificación de los contenidos del componente urbano del POT no se pueden cambiar trazados de vías de conexión urbano-rural, de conexión regional o de vías nacionales.
- Las normas de carácter específico y local definidas en los instrumentos que desarrollan el Plan de Ordenamiento, como por ejemplo en el plan parcial, son normas complementarias del componente urbano y no requieren de modificación del POT para su cambio siempre que no lo contradigan.
- La intervención en espacios públicos, vías, o equipamientos existentes no debe estar autorizada en el POT, siempre que estos respeten la clasificación y las definiciones contenidas en el POT.
- El componente urbano del POT no puede modificar normas de procedimiento definidas por normas nacionales o vigencias establecidas en el componente general.

Así mismo, en concordancia con el artículo 14 de la mencionada ley, el componente rural (largo - mediano - corto plazo) del POT debe contener una estructura normativa que reglamente los contenidos que se muestran en la figura 51.

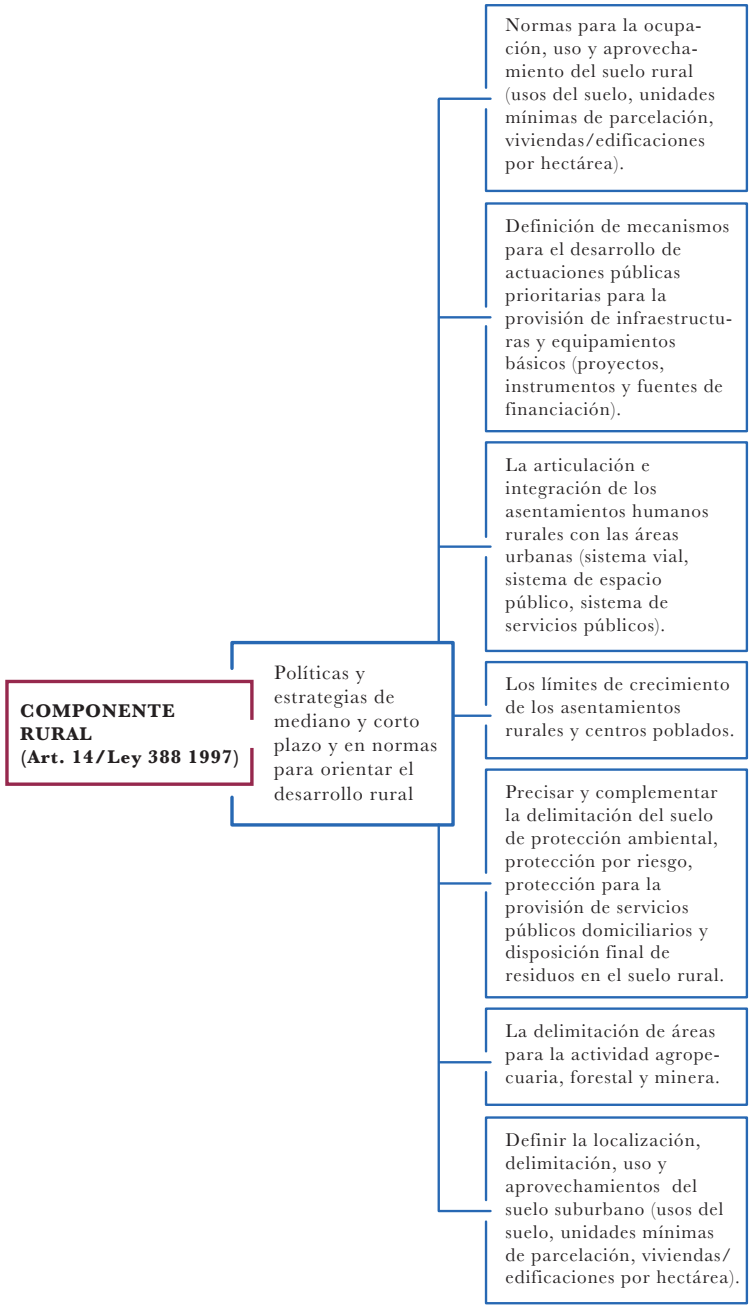

Figura 51. Componente rural de los POT. Contenidos.

Fuente: elaboración propia.

Algunos aspectos que es necesario tener en cuenta cuando se formulen o modifiquen contenidos del componente rural y que apoyan las decisiones de los actores municipales son:

- El componente rural del POT puede incluir la reglamentación específica sobre usos y aprovechamientos del área rural, sin que esto implique la necesidad de reglamentar las UPR.
- Las normas definidas para el suelo rural por instrumentos derivados de la Ley 99 de 1993, y por la reglamentación establecida por las CAR, o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible son de obligatorio cumplimiento y deben ser incorporadas como parte del componente general del POT.
- Las construcciones, subdivisiones y parcelaciones en el suelo rural deben solicitar aprobación de licencias urbanísticas, conforme a las normas de los componentes general y rural del POT previo a la edificación, subdivisión o parcelación de cualquier predio rural.
- La intervención de edificaciones en centros poblados debe cumplir con las normas de los componentes general y rural del POT y las reglamentaciones específicas contenidas en las UPR, cuando estas hayan sido expedidas.
- Solo pueden delimitarse perímetros de centros poblados en la modificación del componente rural del POT o en la reglamentación específica de las UPR.

2.2 Normas urbanísticas estructurantes

Las normas urbanísticas estructurantes (numeral 1, artículo 15 de la Ley 388 de 1997), son aquellas que orientan la forma y el modelo de ocupación y se refieren a los contenidos que se muestran en la figura 52.

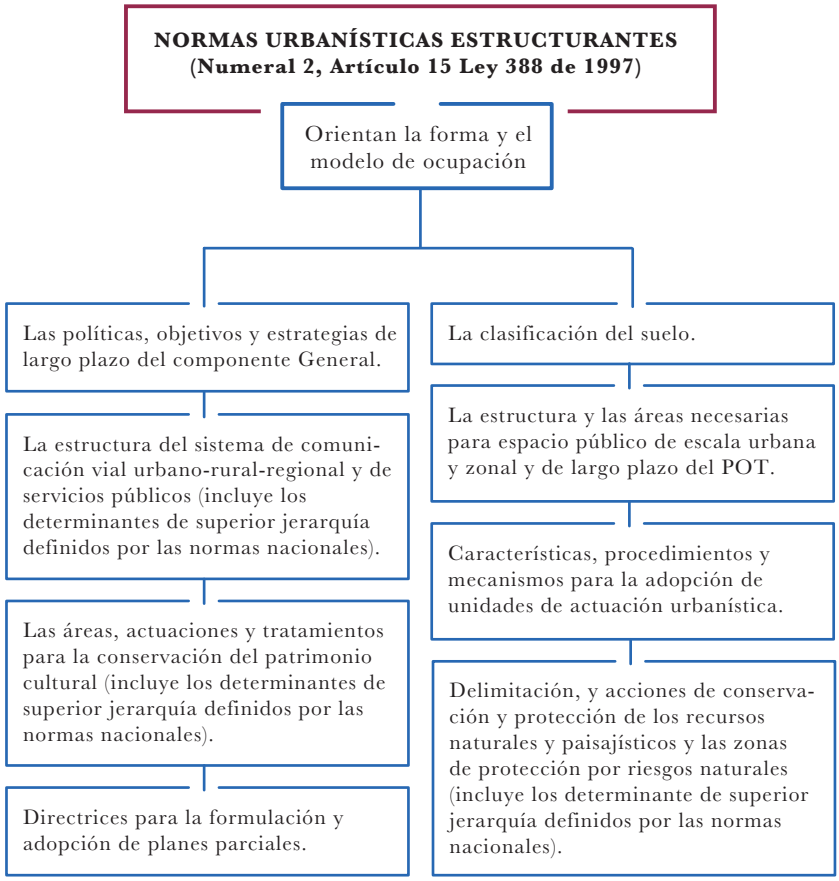

Figura 52. Normas urbanísticas estructurantes en los POT. Contenidos.
Fuente: elaboración propia.

Las normas urbanísticas estructurantes solo pueden ser modificadas en el horizonte del largo plazo del POT y, como se ha comentado, se refieren a la estructura normativa que define y orienta la vocación del municipio, el modelo de ocupación, la estructura territorial ambiental y la estructura urbano-rural de los sistemas generales (vías, espacio público y servicios públicos).

Algunos aspectos que es necesario tener en cuenta como soporte para definir las normas urbanísticas estructurantes son:

- Identificar la vocación económica, social y cultural del municipio.
- Tener datos actualizados de población y proyecciones poblacionales.
- Identificar todas las reglamentaciones nacionales que son normas de superior jerarquía para el ordenamiento municipal, tales como: parques nacionales, reservas ambientales, vías nacionales, puertos, aeropuertos, bienes de interés cultural, cauces, rondas y demás zonas de protección de ríos, quebradas, lagunas y otros cuerpos de agua existentes en el municipio.
- Identificar los elementos constitutivos del espacio público, los cuales pueden ser naturales como páramos, ríos, rondas de río, áreas protegidas; o artificiales como parques, plazas, plazoletas, andenes, y vías urbanas y rurales.
- Identificar en el municipio infraestructuras como acueductos, ductos, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, redes e infraestructuras de energía eléctrica y embalses.
- Identificar todas las áreas urbanas (algunos municipios pueden tener más de una área urbana), centros poblados, veredas, vías que conecten el área rural con la urbana, o el municipio con otros municipios.
- Identificar las zonas de las áreas urbanas en las que se deba mantener el tipo de edificaciones, vías y espacio público existente, en los que se deban cambiar las edificaciones, o donde sea necesario conservar algunas edificaciones o estructuras que no estén declaradas como patrimonio.
- Identificar las zonas de las áreas urbanas en las que sea de interés del municipio mantener el tipo de edificaciones, vías y espacio público existente, desarrollar nuevas edificaciones, o donde sea necesario conservar algunas edificaciones o estructuras que están o no están declaradas como de carácter patrimonial.

Algunas expresiones de las normas urbanísticas estructurantes son:

- La clasificación del suelo y los perímetros urbano, rural, de expansión y suelo de protección.
- Los trazados y la clasificación de las vías nacionales, departamentales y de conexión urbano-rural y regional.
- Los perímetros y las normas para construir, intervenir, demoler o modificar edificaciones, y los predios identificados como patrimonio cultural de la nación (centros históricos, edificaciones aisladas, puentes, acueductos, estatuas, etc.).
- Los perímetros y normas de las áreas de protección ambiental.

2.3 Normas urbanísticas generales

Las normas urbanísticas generales (numeral 2, artículo 15 de la Ley 388 de 1997) son aquellas que definen los aprovechamientos urbanísticos (tipos, intensidad de los usos suelo), las reglas para desarrollar actuaciones urbanísticas (urbanización, parcelación, construcción), las obligaciones que tienen que asumir los propietarios del suelo por acceder a los beneficios del desarrollo urbano, y los instrumentos de financiación del desarrollo urbano.

De igual manera forman parte de las normas urbanísticas generales los contenidos que se muestran en la figura 53.

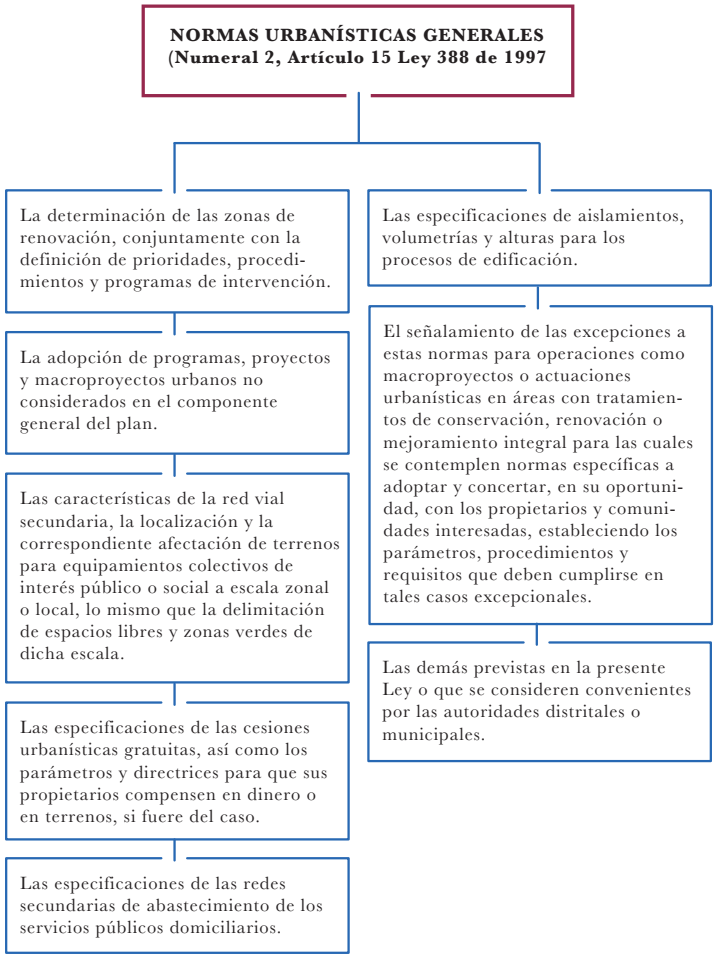

Figura 53. Normas urbanísticas generales en los POT. Contenidos.

Fuente: elaboración propia.

Algunos aspectos que es necesario tener en cuenta como soporte para definir las normas urbanísticas generales son:

- Identificar las áreas sin urbanizar en suelo urbano.
- Identificar las infraestructuras secundarias de acueducto y alcantarillado en suelo urbano y rural.
- Identificar los trazados de las vías urbanas de conexión intraurbana y los trazados de las vías de articulación rural (vías, caminos, senderos, infraestructuras veredales de conexión entre distintas áreas rurales).
- Identificar las zonas que requieran intervenciones para renovar sus vías, espacio público, edificaciones y localización de áreas públicas y privadas.
- Identificar las necesidades de colegios, hospitales, parques, vías de la población urbana y rural.

Algunas expresiones de las normas urbanísticas estructurantes son:

- La definición y localización de áreas para el desarrollo de macroproyectos urbanos.
- La definición, los trazados y la clasificación de las vías urbanas y rurales.
- La definición y localización de las áreas de los distintos tratamientos urbanísticos en el área urbana del municipio (conservación, consolidación, renovación, mejoramiento integral).
- La definición de normas de altura, aislamientos, retrocesos para el desarrollo o intervención de edificaciones en los distintos tratamientos urbanísticos en el municipio.
- La definición de las características de las cesiones para parques, vías y equipamientos en las distintas áreas y tratamientos de la ciudad.

Las normas urbanísticas generales solo se pueden modificar en el mediano y largo plazo del horizonte del POT, y son las que definen la actuación privada en el suelo urbano (normas e instrumentos) y regulan el uso del suelo rural (usos, parcelación, edificación, proyectos públicos prioritarios).

2.4 Normas urbanísticas complementarias

Las normas urbanísticas complementarias (numeral 3, artículo 15 de la Ley 388 de 1997) deben contener todas aquellas disposiciones que complementen las resoluciones de los componentes general y urbano en temas de actuaciones, programas y proyectos, en especial las que se deben incluir en el Programa de Ejecución, las que deben ser realizadas en el corto plazo del horizonte del POT y las relacionadas con casos excepcionales.

De igual forma, son normas urbanísticas complementarias las que se muestran en la figura 54.

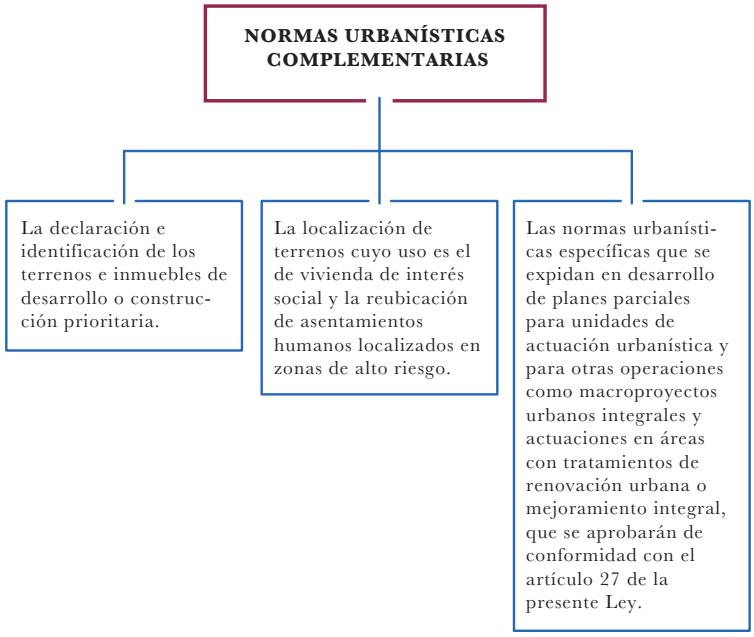

Figura 54. Normas urbanísticas complementarias en los POT. Contenidos.
Fuente: elaboración propia.

Las normas urbanísticas complementarias se pueden modificar en el horizonte de corto plazo del POT, o para ámbitos de aplicación puntuales en el marco de la adopción o modificación de instrumentos de planeación y gestión que desarrollen el Plan de Ordenamiento.

Algunos aspectos que es necesario tener en cuenta como soporte para definir las normas urbanísticas complementarias son:

- Identificar la localización y las normas aplicables a los predios sin urbanizar o construir en las áreas urbanas.
- Identificar las zonas con asentamientos en riesgo por fenómenos naturales.
- Identificar los bienes fiscales de propiedad pública en el área urbana (municipal, departamental y nacional).
- Identificar las áreas con planes parciales aprobados.

Algunas expresiones de las normas urbanísticas complementarias son:

- La identificación de los terrenos que se deben construir o desarrollar de manera prioritaria.
- La demarcación de las zonas para el desarrollo de programas y proyectos de VIS y prioritario en el área urbana del municipio.
- Las normas específicas de los planes parciales adoptados en el municipio.

2.5 Programa de Ejecución

El Programa de Ejecución del POT (artículo 18 de la Ley 388 de 1997) forma parte de los contenidos mínimos de los POT y debe contener las actuaciones (proyectos) que se deben ejecutar en el municipio según los componentes y horizontes del Plan y con sus normas estructurantes, generales y complementarias.

Las actuaciones incluidas en el Programa de Ejecución deben identificar y guardar relación en su nivel de prioridad y temporalidad en la ejecución con la vigencia y los horizontes de las normas y disposiciones que les dan origen. En el marco de su plan de inversiones, cada Plan de Desarrollo debe identificar las actuaciones del Programa de Ejecución del POT que se van a desarrollar en cada periodo de alcalde, en concordancia con el plan de gobierno presentado y el Plan de Desarrollo Municipal.

Es importante mencionar que las actuaciones que forman parte del Programa de Ejecución del POT adquieren un carácter obligatorio cuando son incluidas en el plan de inversión del respectivo Plan de Desarrollo y deben estar vinculadas a los programas y metas definidas para cada periodo de al-

calde. En este contexto se considera que deben formar parte del Programa de Ejecución del POT los contenidos que se muestran en la figura 55.

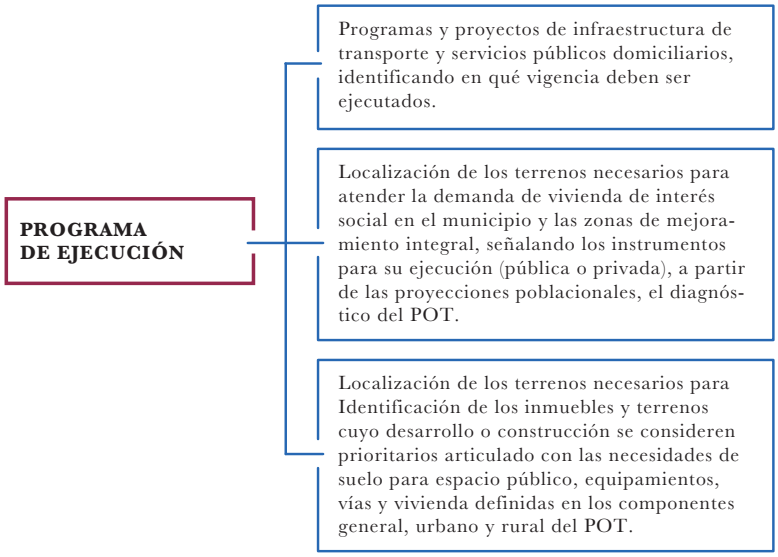

Figura 55. Programa de Ejecución de los POT. Contenidos.
Fuente: elaboración propia.

Recomendaciones generales para la formulación o modificación del POT:

- Las revisiones de los POT se deben dar a partir de la estructura territorial de sus normas y de las condiciones de objetivos, políticas y estrategias del componente general y de plazos temporales de sus componentes (general, urbano y rural).

- El POT no se debe modificar en cada periodo de alcalde, debido a que la planeación territorial se concreta cada cuatro años en el plan de inversiones del Plan de Desarrollo y en la ejecución de las actuaciones públicas y la reglamentación y definición de acciones urbanísticas en cada periodo en el Programa de Ejecución, acorde con los plazos de los contenidos en el mencionado instrumento.

- La clasificación del suelo y las normas que regulan el aprovechamiento de la propiedad privada y el reparto equitativo de las cargas y los beneficios producto del desarrollo territorial deben estar enmarcadas en el modelo de ocupación del territorio y en las vocaciones económicas, sociales y ambientales del municipio en los horizontes de corto, media-

no y largo plazo, por lo que la aplicación de las normas del POT, su modificación y ejecución de sus proyectos, depende de una evaluación y del seguimiento a las inversiones de cada Plan de Desarrollo y a la ejecución y concreción de los objetivos, políticas y estrategias de este instrumento.

- La competencia que tienen los alcaldes de reglamentar de forma complementaria normas del POT se debe circunscribir a los alcances, condiciones y tiempos establecidos por la Ley, para que esto no implique que los planes de ordenamiento sufran modificaciones cada cuatro años sin el soporte correspondiente.

- La articulación regional del ordenamiento del territorio municipal es importante para que se concreten proyectos regionales que cumplan con las normas estructurantes y generales de los POT y garanticen su ejecución en el mediano y largo plazo.

3 Herramientas para la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano.

Como complemento para el desarrollo de las normas contenidas en el POT, la Ley 388 de 1997 incorpora en el marco normativo para el ordenamiento territorial una serie de instrumentos que pueden ser utilizados por las autoridades locales para la financiación del desarrollo urbano y la gestión del suelo. Con ellos se pretende, entre otros, generar suelo urbanizado y sistemas estructurantes que soporten las actividades propias de las ciudades, además de viabilizar mecanismos para la captación de recursos y la materialización de intervenciones de interés público en el territorio.

A partir de las experiencias presentadas por los diferentes actores en los Foros Regionales, se evidenció la necesidad de generar conocimiento detallado de estos instrumentos y de fortalecer la capacidad institucional y organizacional para aplicarlos, lo cual ha incidido directamente tanto en los procesos de planificación del territorio como en la definición del modelo de ocupación e intervención de áreas urbanas, entre otros. Por lo anterior, en los siguientes apartados se presentará una descripción analítica de los instrumentos de mayor manejo y relevancia en el ejercicio planificador y de gestión territorial.

Antes de profundizar en los distintos tipos de instrumentos es fundamental entender los conceptos que plantea la Ley de acción y actuación urbanística, los cuales se muestran en la figura 56.

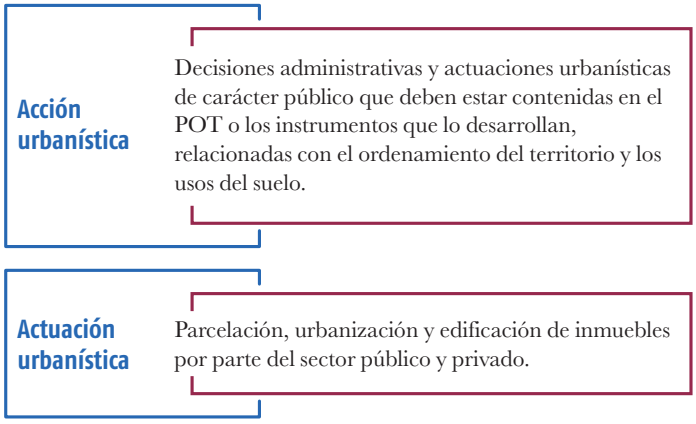

Figura 56. Conceptos generales de la acción urbanística y la actuación urbanística.

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad vigente.

Estos conceptos son fundamentales ya que en varios escenarios existen confusiones que conllevan a que se interprete que las normas pueden ser definidas por cada propietario en su predio, lo cual solo puede ser establecido por el sector público por ser una acción urbanística; o que proyectos de urbanismo o construcción que son realizados en su mayoría por actores privados no pueden ser ejecutados de manera directa por las administraciones locales y que están autorizadas por ser acciones y actuaciones urbanísticas (por ejemplo la construcción de parques o las edificaciones de colegios y sedes administrativas, entre otros).

3.1 Instrumentos de planeación territorial: el plan parcial

Los instrumentos de planeación territorial tienen como función definir de manera específica las acciones urbanísticas y las condiciones para ejecutar actuaciones urbanísticas en un territorio determinado, como desarrollo de las normas del POT en ciertos sectores del municipio o distrito y complementan la planeación general establecida por este. Este apartado se concentrará en el instrumento del plan parcial por considerar que es aquel que me-

jor expresa el objetivo de este tipo de mecanismos e integra planificación, gestión de suelo y financiación.

Definidos en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 y reglamentados parcialmente por los decretos nacionales 2007 de 2001; 2181 de 2006; 4300 de 2007 y 1077 de 2015, los planes parciales son instrumentos tanto de planificación como de gestión mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que se deban desarrollar mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley.

El plan parcial debe incluir por lo menos los aspectos que se resumen en la figura 57.

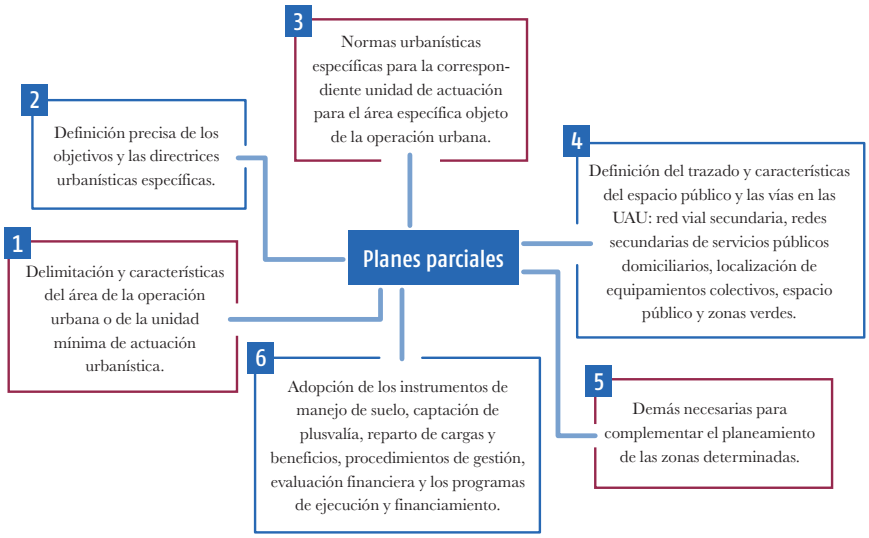

Figura 57. Componentes mínimos de los planes parciales.
Fuente: elaboración propia.

¿En qué casos aplica? Los planes parciales se formulan para áreas determinadas del suelo urbano según lo establezca el Plan de Ordenamiento; para todas las áreas de expansión como requisito previo para su incorporación

en el perímetro urbano; además de las áreas que se deban desarrollar mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otros ámbitos u operaciones urbanas especiales en las que se aplique la distribución de cargas y beneficios.

Para cada uno de los casos, los planes parciales pueden ser propuestos ante las autoridades de planeación municipal o distrital para su aprobación, por particulares, entidades privadas o autoridades locales interesadas en su desarrollo. También podrán ser aplicadas para complementar la planificación de las localidades, comunas o cualquier tipo de división político-administrativa local en el caso de los distritos, cuando así lo señale el POT, evento en el cual se denominarán "planes locales". En todo caso no podrán contradecir o modificar las determinaciones de los planes de ordenamiento ni sus normas estructurales.

¿Qué condiciones se necesitan para su aplicación? Que el Plan de Ordenamiento, en su componente urbano, haya adoptado las directrices y los parámetros urbanísticos para la formulación de planes parciales. Se ha encontrado que en los POT municipales se están delimitando las áreas específicas de los planes parciales del suelo de expansión. Si bien dichas áreas pueden tener características similares y orientar a la administración para la posterior adopción, esta delimitación solo es indicativa para los propietarios y desarrolladores, ya que en el proceso de trámite es posible ampliar dichos límites para incorporar nuevas áreas que faciliten la gestión del Plan y la consolidación de la estructura urbana del municipio.

¿Cuál es el procedimiento para la formulación y adopción de un Plan Parcial? En términos generales los tiempos pueden variar de un caso a otro, pero los procedimientos generales son los que se presentan en la figura 58.

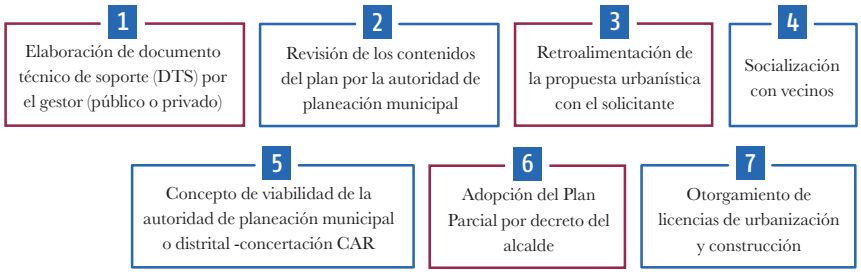

Figura 58. Pasos para la adopción de un Plan Parcial.
Fuente: elaboración propia.

Es fundamental que en su proceso de planeación e implementación del POT a través de planes parciales las autoridades municipales tengan en cuenta previamente:

- La disponibilidad de servicios públicos y obras necesarias para la conexión directa a estos.

- Las cargas generales del Plan Parcial y su articulación con los demás planes del área: malla vial principal; estructura ecológica y áreas protegidas; suelo de protección, y sistema de servicios públicos. Si dentro del Plan Parcial hay vías nacionales, se debe incluir como una carga general del instrumento, si el municipio la contempla como parte de su estructura vial principal. Si hay suelo de protección ambiental, de protección por riesgo o para futuras ampliaciones de los sistemas de servicios públicos deben ser incluidas como cargas generales. Si existen parques urbanos, municipales o regionales incluidos en el POT deben ser considerados como cargas generales del instrumento.

- Las condiciones de espacio público y equipamientos municipal y local para atender el déficit, pero también la demanda que va a generar el desarrollo del propio plan.

- Las condiciones de gestión predial del Plan para que las unidades de actuación o gestión urbanística permitan la gestión asociada y la prevalencia del interés general sobre el particular. Las estrategias y los mecanismos para realizar el reparto equitativo de cargas y beneficios en el ámbito del Plan Parcial deben tener en cuenta las condiciones de gestión asociada, la estructura predial del ámbito, las cargas generales y el diseño urbano y la programación de desarrollo del proyecto urbanístico.

¿Sabía qué? El plan parcial es el único instrumento del sistema urbanístico colombiano mediante el cual se puede realizar la incorporación del suelo de expansión urbana al suelo urbano, sin que tenga que desarrollarse una modificación del POT.

Un dato adicional. En el análisis de los municipios realizado en el marco de esta publicación se encontró que 58 de los 136 POT de primera generación revisados no definieron planes parciales, mientras que 49 definieron planes parciales de desarrollo, de renovación y de mejoramiento integral. Otros 29 definieron alguno de los tres tipos de planes. Así mismo se evidenció que todos los POT de segunda generación revisados (18) incluyeron este instrumento en su contenido.

3.2 Instrumentos de gestión del suelo

Los instrumentos de gestión les permiten a los municipios obtener el suelo necesario para llevar a cabo diferentes actuaciones urbanísticas y la intervención en el mercado del suelo. Esta intervención en el mercado del suelo tiene dos objetivos. El primero se asocia con garantizar la financiación del desarrollo urbano equilibrado entre distintas áreas de la ciudad generando los soportes públicos (parques, vías, equipamientos, zonas de protección ambiental, etc.). El segundo es capturar parte del mayor valor generado al suelo privado por las distintas acciones públicas, ya sea por la expedición de normas (decisiones) o la ejecución de obras de infraestructura o intervención en el espacio urbano (actuaciones). A partir de esto, su clasificación se puede hacer en función de los objetivos que se muestran en la figura 59.

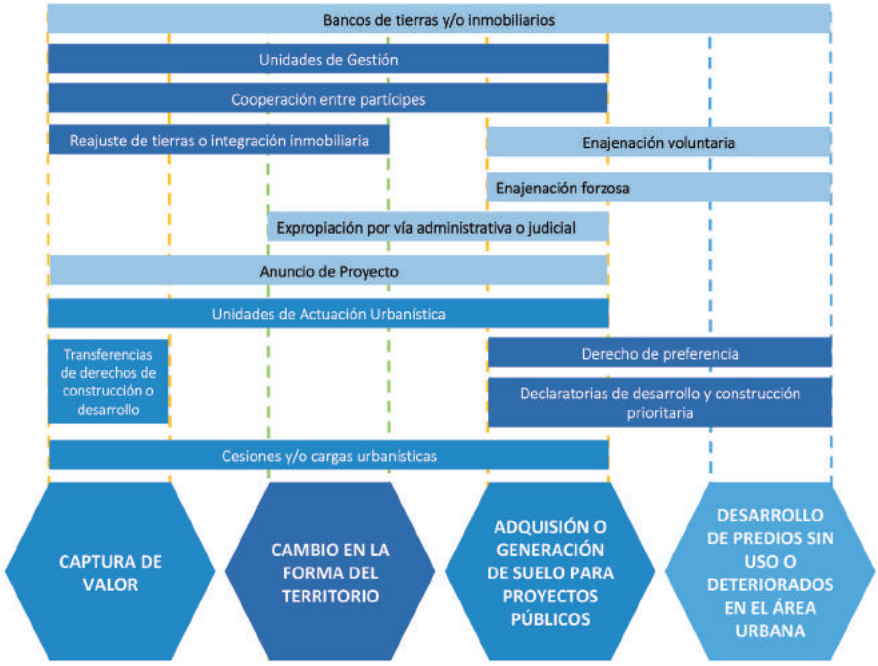

Figura 59. Instrumentos de gestión de suelo según su objetivo.
Fuente: elaboración propia.

Estos objetivos son fundamentales en el momento de seleccionar el instrumento a aplicar. En los siguientes apartados se explicará brevemente cada uno de ellos y sus principales aportes a la gestión municipal.

3.2.1 Unidades de Actuación Urbanística (UAU)

La UAU es un mecanismo que permite desarrollar proyectos urbanos a partir de la delimitación de un ámbito espacial y de la activación de los procedimientos de enajenación voluntaria o forzosa por parte del sector público, de los predios cuyos propietarios no tengan la voluntad de desarrollar un proyecto de interés público o de interés de la mayoría de los propietarios del ámbito de las UAU (figura 60). Lo anterior con fundamento en los motivos de utilidad pública definidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y en las condiciones para expropiación a favor de terceros contenidas en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997.

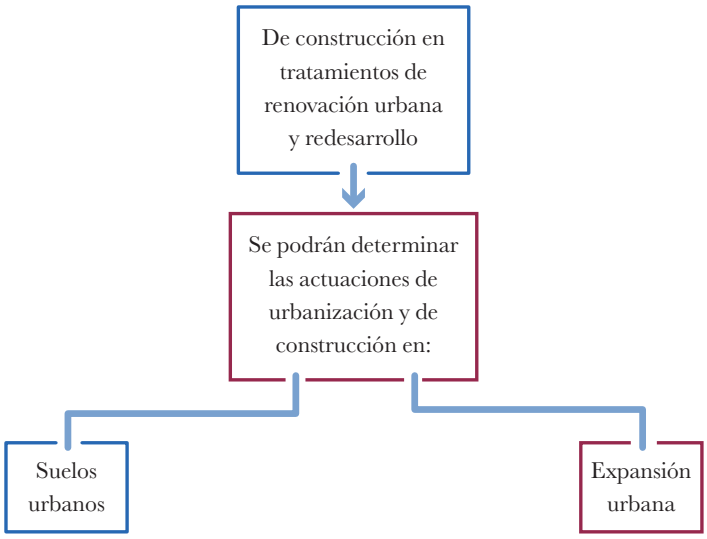

Figura 60. Unidades de Actuación Urbanística (UAU).
Fuente: elaboración propia.

¿Cómo se determina una UAU? Los POT son los que definen las condiciones de las áreas que deban desarrollarse a través de unidades de actuación tanto en suelo urbano como en suelo de expansión. Igualmente son los que determinan el lugar y los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación y aprobación posterior. Cabe mencionar que también se pueden originar en definiciones o autorizaciones del Plan Parcial, el cual establecerá las reglas del reparto de cargas y demás directrices para la delimitación posterior de las UAU.

En todo caso las UAU se delimitarán de forma que permitan cumplir las obligaciones urbanísticas (cargas, cesiones) y la urbanización de toda su área, mediante el reparto equitativo con el municipio y entre sus propietarios. Su delimitación se pondrá en conocimiento de los titulares de derechos reales sobre la superficie de la unidad de actuación propuesta y serán sus vecinos colindantes quienes podrán realizar objeciones y, si hubiere lugar, estas serán tramitadas para modificar la delimitación original.

Después de lo anterior, el proyecto de delimitación será puesto a consideración del alcalde municipal o distrital, para su aprobación. El plazo para la aprobación definitiva de los proyectos de delimitación de las unidades de actuación será de tres meses a partir de su presentación en debida forma. El acto de delimitación de la unidad de actuación se inscribirá en el registro de instrumentos públicos, en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que conforman la unidad. Los predios afectados no podrán ser objeto de licencias de urbanización o construcción por fuera de la unidad de actuación.

¿Cómo se ejecuta una UAU? Su desarrollo implica la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su superficie, la cual se puede realizar mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes, según lo determine el correspondiente Plan Parcial. Su ejecución iniciará cuando se definan las bases de su actuación y cuente con el aval de por lo menos el 51 % de los propietarios. Se podrán aplicar los procesos de enajenación voluntaria y expropiación de inmuebles a favor del sector público o de terceros en los términos previstos en la ley.

¿Sabía qué? El reparto equitativo de cargas y beneficios es uno de los principios sobre el cual se fundamenta la Ley 388 de 1997 para distribuir las utilidades de manera proporcional entre la sociedad y los propietarios y urbanizadores, inversiones e intervenciones necesarias para desarrollar o renovar ciertas porciones de terreno en la ciudad. Tanto las UAU como otros instrumentos de la ley se sustentan en este principio.

¿Qué se busca repartir con esto? Por un lado se reparten las cargas del proceso de urbanización, como los costos de urbanismos y las cesiones públicas en cuanto a vías, áreas verdes, equipamientos, etc. Por otro lado se reparten los beneficios del proceso de urbanización, entendiendo por esto como edificabilidades y usos más lucrativos que benefician al propietario. Así, se busca que cada propietario tenga un beneficio en proporción a la carga que recae sobre su predio.

¿Qué se requiere para que se formalice una Unidad de Actuación Urbanística?

Que se constituya y delimite por decreto del alcalde municipal o distrital en el ámbito de un Plan Parcial adoptado.

Que cuente con el aval/anuencia del 51 % de los propietarios de los predios que la conforman.

Que se garantice el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios y el municipio, y entre todos los propietarios.

¿Cómo se garantiza el cumplimiento del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios y la captura de valor en la UAU?

- Estableciendo normas para la construcción, usos y aprovechamientos que tengan un equivalente en la generación de espacio público (vías y parques), redes de servicios públicos, o la cesión de zonas de valor ambiental, equivalentes al beneficio que se genera por la expedición de estas normas.

- Permitiendo el uso del instrumento de la expropiación administrativa para adquirir los predios de los propietarios renuentes al desarrollo de la UAU, previa cooperación entre partícipes del más del 51 % de los propietarios del área de la UAU.

- Que tramiten, obtengan y ejecuten una única licencia de urbanización.

3.2.2 Reajuste de tierras o integración inmobiliaria

El reajuste de tierras o la integración inmobiliaria es un mecanismo que permite –en el marco del reparto equitativo de cargas y beneficios– la intervención de un ámbito que requiere modificación en su estructura urbana y territorial, debido a la necesidad o intención de tener un mayor aprovechamiento urbanístico del suelo o por el desarrollo de infraestructuras de los sistemas estructurantes del desarrollo urbano.

El reajuste de tierras o integración inmobiliaria se puede desarrollar de manera articulada con unidades de gestión y UAU, y por ejemplo en el caso de los proyectos de transporte urbano se constituye en un mecanismo con muchos potenciales ya que puede permitir que el sector público como pro-

pietario del espacio público se asocie con propietarios privados para la ampliación, reubicación o construcción de una infraestructura de transporte en el marco de un proyecto urbanístico que financie parte o toda la infraestructura requerida.

¿Para qué sirve? Su utilidad radica en que permite intervenir el suelo en el marco de una UAU, Plan Parcial o proyecto urbanístico cuando este requiera de una nueva configuración de su estructura predial o para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios entre los actores implicados en su desarrollo. Se puede aplicar tanto en procesos de urbanización en suelo de expansión como en procesos de renovación o redesarrollo en suelo urbano.

¿Cuál es su procedimiento? El proyecto de reajuste de tierras o integración inmobiliaria se debe elaborar y presentar a la entidad de Planeación junto con el Plan Parcial o proyecto urbanístico. Debe tener el aval de por lo menos el 51 % de los propietarios comprometidos en el proyecto, y además debe señalar las reglas para valorar y restituir los terrenos e inmuebles aportados. El proyecto se debe hacer por medio de una entidad gestora pública o privada constituida de común acuerdo entre los propietarios, dentro de los que puede figurar el sector público. Cuando el proyecto es aprobado se emite una escritura pública en la que se indican los participantes, los terrenos e inmuebles aportados y su englobe, y a la vez se señalan las cesiones, el nuevo loteo y las restituciones de los aportes.

¿Sabía qué? El reajuste de tierras es un instrumento de gestión y planeación del suelo de origen alemán que se desarrolló con mayor profundidad en Japón y otros países asiáticos. La aplicación del instrumento en estos países ha tenido como fin, por un lado, reconfigurar la forma predial, con el fin de obtener un uso más eficiente del suelo, y por el otro garantizar el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo que se encuentran en el ámbito de aplicación de un proyecto.

A nivel nacional, en el marco de los planes parciales se ha venido implementando el instrumento para cumplir con uno o ambos fines. Por ejemplo, el estudio de Rojas y Rave (2013) ilustra cómo el reajuste de tierras se ha podido adaptar a las condiciones particulares de un proyecto localizado en Medellín, el Plan Parcial Simesa, en el que el instrumento permitió lograr una nueva configuración predial, distribuir equitativamente las cargas y los beneficios y captar por parte del municipio el aumento de los valores del suelo debido a los aprovechamientos que generaba el plan.

¿Qué se requiere para que exista el reajuste de tierras o la integración inmobiliaria?

Que se enmarque en la delimitación de planes parciales, unidades de gestión o unidades de actuación adoptadas.

Que exista una reconfiguración de la estructura predial y de zonas públicas y privadas cuando aplique.

Que exista una estructura de reparto de cargas y beneficios entre los propietarios del área sujeta al reajuste de tierras o la integración inmobiliaria.

¿Cómo se garantiza el cumplimiento del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios y la captura de valor en el reajuste de tierras o la integración inmobiliaria?

- Mediante el desarrollo del reajuste con base en las normas de un Plan Parcial adoptado.

- Por medio de la generación de nuevo espacio público (parques, vías, suelo urbanizado para equipamientos) en el proceso del reajuste y el desarrollo urbanístico del área objeto del instrumento.

- A través del pago de obligaciones urbanísticas producto de los mayores desarrollos (aprovechamientos autorizados en la zona objeto de reajuste).

3.2.3 Unidades de Gestión (UG)

La UG permite la urbanización, la renovación urbana o la construcción de proyectos a partir de la asociación del 100 % de los propietarios de un ámbito espacial definido, que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios. Se puede dar a partir de un Plan Parcial o de una actuación urbanística en la que medie la licencia de urbanización, y debe corresponder a un único proyecto urbanístico.

¿Para qué sirve? Las UG son figuras jurídicas que permiten solicitar una única licencia de urbanización cuando todos los propietarios de una UAU delimitada en un Plan Parcial están de acuerdo con el proyecto de urbanización

y con el cumplimiento de las normas y el reparto de cargas y beneficios del Plan Parcial.

¿Qué se requiere para que exista una UG?

Que se encuentre delimitada en un Plan Parcial.

Que todos los propietarios de los predios que la componen estén de acuerdo en desarrollarla (urbanizarla o edificarla), según lo que define el Plan Parcial.

Que tramiten, obtengan y ejecuten una única licencia de urbanización.

¿Cómo se garantiza el cumplimiento del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios y la captura de valor en la UG?

- Estableciendo normas para la construcción, los usos y aprovechamientos que tengan un equivalente en la generación de espacio público (vías y parques), redes de servicios públicos, o la cesión de zonas de valor ambiental, equivalente al beneficio que se genera por la expedición de estas normas.

3.2.4 Cooperación entre partícipes

La cooperación entre partícipes es un instrumento que permite que en el marco de una UG se reconfigure una estructura urbana preexistente, a partir de un reparto equitativo de cargas y beneficios, el cual se podrá realizar a partir de compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas, según lo determine la actuación urbanística o el Plan Parcial.

¿En qué casos aplica? Se puede aplicar en dos casos. El primero, cuando la UAU o el proyecto urbanístico no requieran para su desarrollo de una nueva configuración predial. El segundo, cuando las cargas y los beneficios del desarrollo se pueden repartir de forma equitativa entre los propietarios sin necesidad de recurrir a ella. En todo caso los propietarios involucrados de-

ben constituir una entidad gestora que garantice el desarrollo conjunto de la UAU o el proyecto urbanístico.

¿Cómo funciona el reparto de cargas y beneficios? La distribución equitativa de las cargas y los beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones, participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el Plan Parcial correspondiente.

¿Sabía qué? La cooperación entre partícipes es un instrumento del sistema urbanístico colombiano que busca determinar mecanismos de gestión asociada entre propietarios de los terrenos sin recurrir a nuevas definiciones prediales y garantizando siempre las cesiones y los costeos de la urbanización de acuerdo con lo dicho por la ley y con la previa autorización municipal.

3.2.5 Anuncio de proyecto

En el marco de los artículos 58 y 61 de la Ley 388 de 1997, las entidades municipales o distritales competentes para adquirir suelo por enajenación voluntaria o expropiación pueden anunciar programas y proyectos contenidos en el Programa de Ejecución del POT o que sean de interés público, con el objetivo de adquirir suelo necesario para el desarrollo de infraestructuras de los sistemas estructurantes o proyectos urbanísticos y de renovación urbana.

Cuando se realice el "anuncio de proyecto" se procederá a utilizar el avalúo comercial de los predios objeto de anuncio para realizar la adquisición, descontando el monto por metro cuadrado de suelo correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por efectos del anuncio de proyecto u obra pública, salvo en los casos en los cuales los propietarios de suelo hayan pagado participación en plusvalía o valorización por obra pública.

En el marco de los anuncios de proyecto se podrán desarrollar UG, cooperación entre partícipes, reajuste o integración inmobiliaria y alianzas público-privadas, siempre y cuando estos mecanismos financiación y asociación entre propietarios desarrollen parte o todo el proyecto u obra de interés público.

¿En qué casos aplica? En todos los casos en los que las entidades públicas formulen programas y proyectos de utilidad pública o interés social y requieran para su desarrollo de mecanismos de adquisición de los predios por

medio del uso de la expropiación. El anuncio de proyecto permite definir el valor del bien a expropiar a partir de un avalúo base que no incorpora ni reconoce las expectativas urbanísticas o los incrementos de valor producidos por la simple intención del Estado de llevar a cabo cierto programa, proyecto u obra. A grandes rasgos, se puede usar como mecanismo de control a los precios del suelo en los terrenos e inmuebles en los que el Estado va a intervenir.

¿Cuál es su procedimiento? La ley no define explícitamente la forma en la que el instrumento se puede implementar. En todo caso se deben tener en cuenta dos condiciones: un anuncio formal con el que se pueda definir un momento específico en el tiempo con el cual se entienda oficialmente anunciado un programa, proyecto u obra; unos avalúos de referencia con los que se establezca el valor de los terrenos e inmuebles involucrados dentro del ámbito de aplicación del programa, proyecto u obra antes del respectivo anuncio.

¿Sabía qué? Una de las experiencias más interesantes que ha tenido la aplicación del Anuncio de Proyecto se dio en Bogotá, en el contexto de la Operación Urbanística Nuevo Usme, en la que se pudo implementar dicho mecanismo de gestión para descontar de los valores de adquisición de los predios a expropiar los incrementos de valor producidos por el anuncio de proyecto (Pinilla, 2013). El elemento crucial que permitió la efectividad del instrumento en este caso se debió a la existencia de avalúos de referencia de la zona a intervenir, los cuales permitieron conocer el valor que tenía el suelo antes de la puesta en marcha del proyecto.

¿Qué se requiere para que exista un anuncio de proyecto?

La identificación y delimitación del área objeto de anuncio.

La identificación del tipo de proyecto anunciado y su cronograma.

La práctica de avalúos de referencia que permitan identificar el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto de interés público.

¿Cómo se garantiza el cumplimiento del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios y la captura de valor en el anuncio de proyecto?

- A partir de la práctica de avalúos, descontando al precio del suelo (predios) un porcentaje del mayor valor generado por la acción urbanística del anuncio, para su posterior adquisición por parte del sector público.
- Cuando se desarrolle en el marco de proyectos urbanísticos, estableciendo normas para la construcción, usos y aprovechamientos que tengan un equivalente en la generación de espacio público (vías y parques), redes de servicios públicos, o la cesión de zonas de valor ambiental, equivalente al beneficio que se genera por la expedición de estas normas.
- Cuando sea desarrollado por bancos de tierras o inmobiliarios u otra entidad pública, convirtiendo el suelo adquirido en aportes públicos (bienes fiscales) del desarrollo urbanístico, cuando aplique.

3.2.6 Banco de tierras o banco inmobiliario

Este instrumento se detalla en la Ley 9 de 1989 y se complementa en el artículo 118 de la Ley 388 de 1997, la cual indica que los bancos de tierras podrán optar por la denominación de "bancos inmobiliarios" y constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta, cuya función es la de adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción de dominio los inmuebles necesarios para cumplir varios fines asociados con el ordenamiento territorial y el control del mercado de suelo. Una función adicional es la de servir como administradores de los inmuebles fiscales del municipio o distrito en caso que así se disponga.

¿Para qué sirve? Regula las alzas de los precios del suelo mediante la oferta estatal de tierras. Así, por ejemplo, el antiguo banco de tierras de Bogotá (Metrovivienda), en el que uno de sus principales objetivos era la promoción de vivienda social en la ciudad, ha sido uno de los principales gestores en el control de los precios del suelo en la capital del país.

Un dato adicional. Solo 45 actos administrativos de los 136 POT de primera generación revisados incluyeron el banco de tierras dentro de sus instrumentos de gestión del suelo. Nueve de los 18 POT de segunda generación revisados incluyeron dicho banco. Este instrumento genera una institucionalidad que permite soportar las actuaciones urbanísticas públicas

en temas relacionados con la producción de VIS y el control del mercado del suelo.

¿Qué se requiere para que exista el banco de tierras o inmobiliario?

La creación por parte del Concejo Municipal o Distrital del banco de tierras o inmobiliario como establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado o empresa de economía mixta.

¿Cómo se garantiza el control del mercado del suelo, la adquisición de suelo para proyectos públicos y la captura de valor con la creación y operación del banco de tierras o inmobiliario?

- Adquisición directa de suelo vacante en la ciudad con el objetivo de desarrollar proyectos de interés público, prioritariamente proyectos de VIS.
- Participando como gestor inmobiliario o socio en el desarrollo de proyectos urbanísticos de renovación urbana, protección del patrimonio e infraestructuras públicas que incluyan la generación de productos inmobiliarios rentables con soporte en los sistemas generales del municipio.
- La generación de espacio público a partir de los procesos de urbanización, renovación urbana y redesarrollo en los proyectos ejecutados, directamente o en asocio con terceros.

3.2.7 Derechos de preferencia a favor de bancos de tierras o inmobiliarios

Este mecanismo permite iniciar procesos de gestión de suelo, delimitación del interés público y la asociación con propietarios privados para obras de infraestructura pública, de manera paralela a la estructuración y elaboración de estudios y diseños de detalle de estos. En virtud de los establecido en los artículos 73 y 74 de la Ley 9 de 1989 y en el artículo 58 de la Ley 388, los bancos de tierras o inmobiliarios municipales o distritales podrán establecer a su

favor derechos de preferencia sobre predios o inmuebles localizados en el ámbito de planes parciales, UAU o anuncios de proyecto u obra de interés público.

En el marco del derecho de preferencia a favor del banco de tierras o inmobiliario del distrito o municipio se podrán desarrollar UG, cooperación entre partícipes, reajuste o integración inmobiliaria siempre y cuando exista participación pública de la entidad que tiene a favor el derecho de preferencia.

¿Para qué sirve? El derecho de preferencia es un mecanismo utilizado en el marco de la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones urbanísticas. Específicamente se puede hacer uso de este instrumento a favor de los bancos de tierras para la enajenación de inmuebles que según los planes de desarrollo se encuentren ubicados en las zonas destinadas a los motivos de utilidad pública. Esto quiere decir que los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez, ofrecerlos en primer lugar a los bancos de tierra. Si no existe un banco de tierras, el derecho de preferencia lo ejercerá la entidad territorial por conducto de la Alcaldía.

¿Para qué fines se puede aplicar el instrumento? Para los fines de utilidad pública o interés social contemplados en la ley. Para efectos de decretar la expropiación, el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a distintos programas y proyectos como:

- Infraestructura social.
- VIS.
- Renovación urbana, urbanización y espacios públicos urbanos.
- Servicios públicos domiciliarios.
- Infraestructura vial y de transporte.
- Equipamientos públicos.
- Patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local.
- Zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.
- Protección del medio ambiente y recursos hídricos.
- Proyectos de urbanización y de construcción prioritarios.

¿Cuál es el procedimiento de su aplicación? La Ley 9 de 1989, en sus artículos 74 a 76, fijó los procedimientos relacionados que deberían suceder en cada uno de los predios afectados con este instrumento. Mediante resolución motivada y con el visto bueno de sus juntas directivas se deben determinar

los inmuebles respecto de los cuales se ejercerá el derecho de preferencia. Esta será inscrita en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles señalados. En todo caso, los bancos de tierras dispondrán de un plazo de tres meses contados desde la fecha de recepción de la oferta para ejercer su derecho de preferencia y un plazo de seis meses para perfeccionar la transacción.

¿Sabía qué? La Ley 388 de 1997 complementa los procedimientos de aplicación contemplados en la Ley 9 de 1989 ya que indica, en su artículo 119, que en los proyectos de renovación urbana los propietarios o poseedores de los predios objeto de la operación urbana tendrán el derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto urbano, en proporción al valor de su aporte inicial a la operación.

¿Qué se requiere para que se pueda constituir un derecho de preferencia a favor de bancos de tierras o inmobiliarios?

- Planes parciales, UAU o anuncios de proyecto u obra de interés público, adoptados mediante decreto del alcalde municipal o distrital.
- El banco de tierras o inmobiliario constituido como establecimiento público, empresa industrial y comercial del Estado o empresa de economía mixta.
- La inscripción en todos los folios de matrícula inmobiliaria de los predios objeto de los instrumentos mencionados, el derecho de preferencia a favor del banco de tierras o inmobiliario.

3.2.8 Cesiones y/o cargas urbanísticas

Son porciones de suelo que tienen el deber de ceder los propietarios y promotores de una actuación urbanística con destino a la conformación de los sistemas estructurantes de la ciudad, tales como el espacio público, los equipamientos y las vías que permiten darle efectivamente soportes urbanos a un desarrollo inmobiliario. De esta manera, las cesiones son uno de los mecanismos con los que cuentan los gobiernos municipales o distritales para obtener suelos con destinación a usos públicos (Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997).

¿En qué situaciones aplican? Las cesiones o cargas urbanísticas pueden ser de diferente índole y alcance según la situación urbanística específica de cada

terreno (clasificación del suelo y tratamiento urbanístico) y pueden consistir tanto en la cesión obligatoria de porciones de terreno para su destinación al uso común como en su construcción y dotación (parques y zonas verdes) o en la construcción de ciertas infraestructuras (por ejemplo vías o redes de servicios públicos), la destinación obligatoria de ciertos porcentajes de suelo a ciertos usos (vivienda social, por ejemplo), o incluso pagos compensatorios en dinero por concepto de cualquiera de las obligaciones anteriores.

¿Las cesiones y/o cargas son gratuitas? El sistema jurídico colombiano ha hecho importantes aclaraciones sobre este tema siguiendo pronunciamientos jurisprudenciales. Al respecto se ha indicado que las cesiones no son gratuitas sino que resultan ser la justa compensación que debe dar el particular por recibir del Estado la autorización para ejercer el derecho a urbanizar o construir, por cuanto dicho ejercicio genera lucro para ese privado; a la vez que una serie de impactos que recibirá la colectividad derivados de esa actividad lucrativa, por lo cual resulta equitativo que dicha actividad absorba o compense dichos impactos.

¿Sabía qué? Las cesiones y/o cargas urbanísticas han tenido un importante desarrollo jurisprudencial para ser definidas tal y como se entienden en la actualidad. Esto debido a la multiplicidad de términos con los que se ha hecho referencia a las porciones de suelo cedidas por los propietarios a la colectividad en los procesos de urbanización y construcción (Pinilla, 2009).

Un dato adicional: 93 de los 136 actos administrativos de POT de primera generación revisados incluyen reglamentación de cesiones y/o cargas urbanísticas. Así mismo, 16 de los 18 POT de segunda generación analizados incluyeron este instrumento.

¿Qué se requiere para que puedan reglamentarse cesiones y/o cargas urbanísticas?

- La aplicación de los conceptos y porcentajes mínimos establecidos en la normativa nacional a través del Decreto 1077 de 2015.
- La identificación y definición en el POT o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen de las características de las áreas en las cuales aplican los distintos tratamientos urbanísticos del suelo urbano.
- La definición de las condiciones y características de configuración urbanística de los parques, vías, equipamientos y redes de servicios públicos

que se deben generar a partir de los procesos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana en el suelo urbano.

- El establecimiento y la reglamentación de equivalencias en suelo o dinero entre los mayores aprovechamientos generados a partir de las normas para la urbanización el redesarrollo o la renovación urbana, y las cesiones y/o cargas urbanísticas definidas para actuaciones urbanísticas en cada tratamiento del municipio o distrito.

- La identificación y reglamentación de la destinación del suelo o del dinero producto de la reglamentación de cesiones y/o cargas urbanísticas en cada tratamiento del municipio o distrito.

- La identificación de zonas receptoras para el traslado de cesiones urbanísticas cuando el municipio así lo reglamente

¿Cómo se garantiza el cumplimiento del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios y la captura de valor en la reglamentación de cesiones y/o cargas urbanísticas?

- Por la generación de espacio público en las actuaciones urbanísticas en las que aplique la reglamentación de cesiones urbanísticas.

- Por la generación de recursos dinerarios a partir del pago compensatorio de cargas urbanísticas.

- Por la generación de espacio público en las zonas en las que se trasladen las cesiones urbanísticas.

3.2.9 Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria

Es un instrumento de gestión contemplado en los artículos 52 a 57 de la Ley 388 de 1997, cuyo fin consiste en imponer la obligación de desarrollar o construir en los plazos fijados en los instrumentos de planeamiento los terrenos vacantes en la ciudad. La ley define que se iniciará el proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre terrenos localizados en suelo de expansión (tres años), urbanizables, no urbanizados y urbanizados no edificados (dos años). El artículo 64 de la Ley 1537 incluyó las edificaciones que sean de propiedad pública municipal o distrital o de propiedad privada abandonadas, subutilizadas o no utilizadas en más de un 60 % de su área construida cubierta (18 meses).

¿Para qué sirve? Este instrumento está contemplado con fines de movilizar los suelos vacantes en la ciudad y conminar a los propietarios a desarrollarlos con el fin de dar cumplimiento a la función social de la propiedad.

¿Cuáles son los criterios para su aplicación? La ley contempla que la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria debe estar contenida directamente en el POT y que dicho instrumento se debe incorporar al Programa de Ejecución del Plan de Desarrollo de conformidad con las estrategias, directrices y los parámetros previstos en el POT. Así, dentro del Programa de Ejecución se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Una vez incluida su utilización en los instrumentos de planeación, la entidad pública encargada de su aplicación emitirá una resolución en la que se detallen los predios que deben cumplir con la obligación, y paso siguiente se deberá notificar de ella a los propietarios, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, dejando así habilitado el inicio del plazo de cumplimiento. La Ley 388 de 1997 también establece los procedimientos para las prórrogas y las actuaciones públicas una vez vencido el plazo (figura 61).

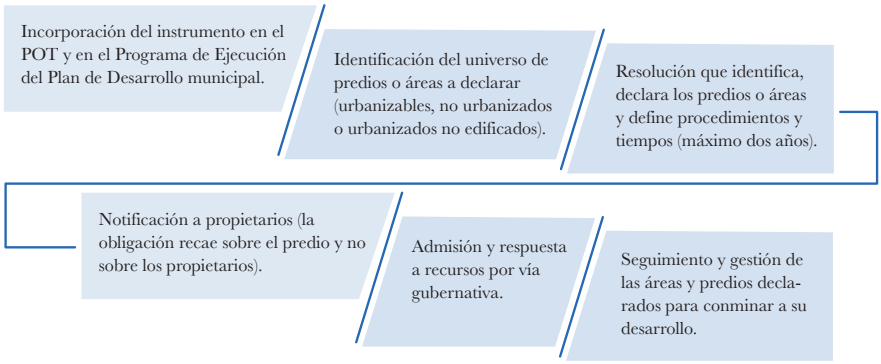

Figura 61. Procedimiento de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria.
Fuente: elaboración propia

¿Sabía qué? Hasta Bogotá 2012 era la única ciudad en la que se había implementado el instrumento. En otros municipios del país ha sido incorporado recientemente para declarar áreas en planes parciales adoptados para garantizar el desarrollo de dicho suelo en los tiempos en que se requiere para su respectiva movilización del suelo y generación de proyectos de interés para las administraciones municipales (Medellín, por ejemplo). En otros

países, como Brasil, el instrumento se denomina parcelación, construcción o redesarrollo obligatorios, e incluye áreas de la ciudad en desuso o que requieran rehabilitación.

¿Qué se requiere para que exista la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria?

- Que el instrumento esté incluido en el POT municipal como parte de los instrumentos de gestión del suelo aplicables en el municipio.
- Que en el Programa de Ejecución de cada Plan de Desarrollo municipal se incluya este instrumento y se encuentren las características de los predios objeto de declaratoria.
- Que después de la adopción de cada Plan de Desarrollo municipal se identifiquen mediante acto administrativo los predios objeto de este instrumento en cada periodo.
- Que se tenga claridad de que la obligación recae sobre el predio y no sobre el propietario.
- Que las áreas o los predios identificados están obligados a desarrollarse en los usos que les permita la ley.
- Que los predios solo tendrán que desarrollarse en los usos obligatorios objeto de la declaratoria, si no cumplen con dicho propósito en los tiempos establecidos por la ley.

¿Cómo se garantiza que los predios declarados sean desarrollados o construidos?

- Realizando una identificación del universo de predios a declarar con base en criterios técnicos y de capacidad institucional acordes con el tipo de municipio.
- Informando a los propietarios los plazos que tienen para urbanizar o construir sus predios, según sea el caso.
- Acompañando mediante la gestión asociada y la participación de los bancos de tierras el desarrollo o la construcción de los predios objeto de declaratoria, si estos son de interés público.
- Iniciando los procesos de enajenación voluntaria o expropiación de los predios sobre los cuales se haya cumplido el plazo de la declaratoria y estos no se hayan desarrollado o construido.

- Desarrollando o construyendo mediante actuaciones públicas los predios objeto de la declaratoria enajenados o expropiados por la administración municipal o distrital.

3.3 Instrumentos de financiación

Son los instrumentos por medio de los cuales se logra obtener dinero o recursos económicos para ejecutar e implementar los proyectos del POT y el Plan de Desarrollo Municipal. De acuerdo con la ley se estructuran básicamente en los tres grupos que se muestran en la figura 62.

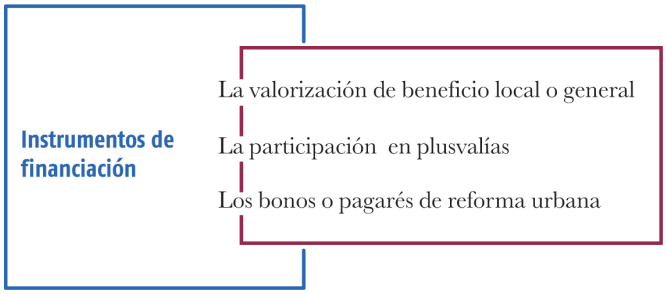

Figura 62. Instrumentos de financiación.
Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en el siguiente apartado, las administraciones municipales tienen la posibilidad de contar con otros instrumentos (también contemplados en la ley), que apoyan la gestión territorial y la captura de valor de sus decisiones urbanísticas. Aquí se profundizará en tres instrumentos clave para los actores territoriales: la participación en plusvalía, los certificados de derechos de construcción y desarrollo, y el aprovechamiento económico del espacio público.

3.3.1 Participación en plusvalía

Es un mecanismo de financiación definido a partir en el capítulo IX de la Ley 388 de 1997. La plusvalía se constituye por el mayor valor de suelo producido por una acción o decisión publica en un ámbito determinado.

¿Para qué sirve? Es el derecho que tiene la colectividad de participar en las plusvalías resultantes de acciones urbanísticas, las cuales son externas al propietario y que incrementan el aprovechamiento de su suelo. Este instru-

mento les permite a las administraciones municipales captar entre el 30 y el 50 % (según la tarifa que fije el Concejo Municipal) del incremento en los precios de ciertos terrenos de la ciudad, producto de alguna de las acciones urbanísticas que se muestran en la figura 63, denominadas por la ley como "hechos generadores".

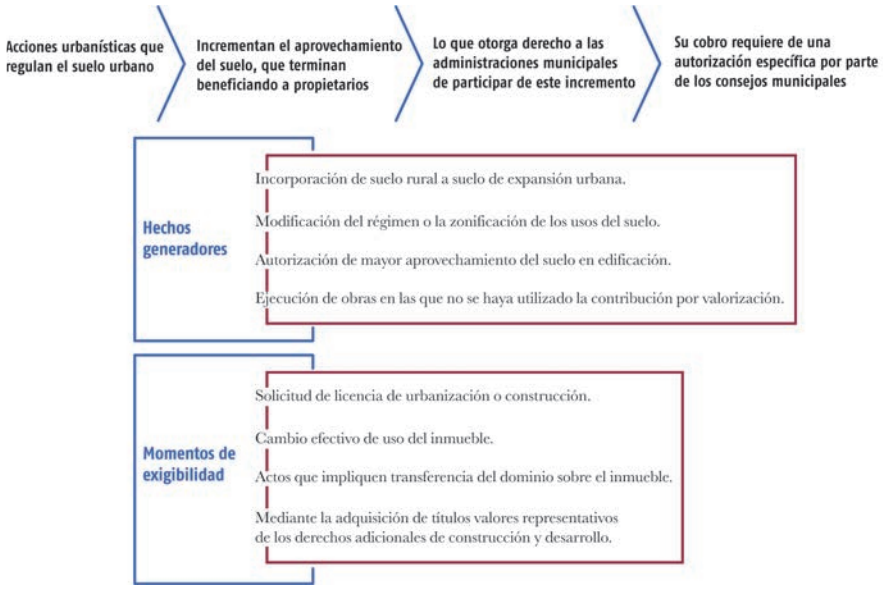

Figura 63. Hechos generadores y momentos de exigibilidad de la participación en plusvalía.

Fuente: elaboración propia.

¿Cómo aplicar? La aplicación del instrumento está a cargo de la administración municipal previa autorización del Concejo Municipal o Distrital, para lo cual se debe tener en cuenta que las acciones urbanísticas que incrementan el aprovechamiento del suelo al generar usos más rentables o mayor edificabilidad son solo el primer paso para el cobro de la participación en la plusvalía. Los hechos generadores producen solo condiciones latentes que pueden o no ser concretados.

¿Qué condiciones que se deben cumplir para aplicar el instrumento?

Básicamente son tres, que se resumen en la figura 64.

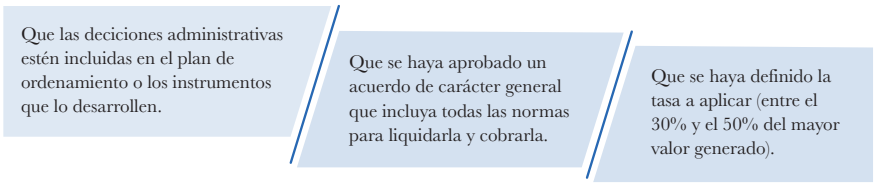

Figura 64. Condiciones para aplicar a la participación en plusvalía.
Fuente: elaboración propia.

Los recursos recaudados a través de la participación en plusvalía se destinarán a la defensa y el fomento del interés común, por medio de acciones y operaciones encaminadas tanto a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, como a mejorar el espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital. Los planes de ordenamiento o los instrumentos que los desarrollen definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías. La Ley contempla los siguientes fines:

- Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de VIS.
- Construcción o mejoramiento de infraestructuras (viales y de transporte, servicios públicos, equipamientos).
- Adecuación de asentamientos urbanos de desarrollo incompleto o inadecuado.
- Proyectos de ampliación o recuperación de la red del espacio público urbano.
- Actuaciones urbanas integrales o macroproyectos.
- Programas de renovación urbana.
- Compra o indemnización por adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles.
- Mejora, adecuación o restauración de inmuebles del patrimonio cultural.

¿Sabía qué? Todos los predios sobre los cuales exista un hecho generador de plusvalía deben tener inscrita dicha condición en su folio de matrícula inmobiliaria para que se pueda hacer efectivo el análisis del efecto y el cobro por parte del municipio o distrito si a ello hubiere lugar.

Un dato adicional: 83 de los 136 actos administrativos de POT de primera generación revisados incluyeron la participación en plusvalía como parte de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano del municipio. En el caso de los POT de segunda generación, 14 de los 18 actos administrativos incluyeron la participación en plusvalía.

¿Qué se requiere para que pueda aplicarse el instrumento de la participación en plusvalía?

- Que exista reglamentado el instrumento por el Concejo Municipal o Distrital.
- Que se haya establecido la destinación de los recursos producto de la participación en plusvalía en cada municipio o distrito.
- Que se haya inscrito en el folio de matrícula de todos los predios sobre los cuales exista hecho generador de plusvalía, en los términos establecidos en el capítulo IX de la Ley 388 de 1997.
- Que se hayan practicado avalúos de referencia en las zonas homogéneas en las que se encuentran los predios objeto de este instrumento, que permitan realizar el estudio para identificar el posible mayor valor, producto la acción urbanística que se constituyó como hecho generador de plusvalía.
- Que se hayan identificado los predios en los cuales hubo efecto plusvalía.
- Que se cumplan las situaciones denominadas por la ley como de "exigibilidad". El tributo solo se paga cuando el propietario o poseedor de un inmueble percibe el incremento de valor, es decir cuando se realiza una transferencia de dominio, se solicita licencia de urbanización o construcción, o se cambia su uso.
- Que se tenga en cuenta la capacidad institucional municipal y se definan claramente los procedimientos aplicables y las entidades responsables de cada fase del proceso.

¿Cómo se garantiza la captura de valor por parte del sector público a partir de la participación en plusvalía?

- Siguiendo los procedimientos de inscripción en el folio de matrícula, cálculo y cobro del efecto plusvalía en los momentos de transferencia

de dominio o licenciamiento urbanístico de los predios objeto del instrumento.

- Con el pago en dinero por parte de cada propietario producto de la participación en plusvalía.
- Por medio de la ejecución directa por parte del propietario del predio objeto de participación en plusvalía de obras que se encuentren en el Programa de Ejecución del correspondiente Plan de Desarrollo Municipal.
- Con la transferencia al municipio de una porción de terrero objeto del cobro de la plusvalía.
- Mediante la transferencia de un predio en otra zona.

3.3.2 Certificados de derechos de construcción y desarrollo

Según el artículo 58 de la Ley 9 de 1989 y los artículos 50 y 88 de la Ley 388 de 1997, los concejos municipales o distritales pueden autorizar a los municipios o distritos la utilización de derechos de construcción. Este mecanismo de financiación busca generar recursos o adquirir suelo para el desarrollo de infraestructuras públicas y tiene como objetivo obtener suelo o recursos para un proyecto específico en un ámbito determinado, con beneficio colectivo como un parque urbano o un sistema de transporte masivo.

¿Para qué sirve? Es un mecanismo eficaz en el reparto de cargas y beneficios, concebido para trasladar el potencial de construcción de áreas limitadas por decisiones públicas, valores patrimoniales y ambientales entre otros (zonas generadoras), a áreas en las que sea viable un mayor desarrollo (zonas receptoras).

¿En qué casos aplica? En el tratamiento de conservación de una zona, predio o inmueble que limita sus derechos de construcción y desarrollo, por lo que resulta necesario, en determinados casos, compensar a los propietarios. Esta compensación se puede hacer mediante dinero, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios, entre otros (figura 65).

También aplica mediante el otorgamiento de títulos adicionales de construcción y desarrollo. En este caso, las administraciones municipales y distritales, previa autorización del Concejo Municipal o Distrital, podrán

emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada. Su emisión y circulación estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Valores.

Figura 65. Ejemplo de la contraprestación onerosa por derecho a construir en área de operación urbana, Brasil.

Fuente: Prefeitura de Sao Paulo.

¿Sabía qué? Este mecanismo es una opción que se puede articular con todos los mecanismos descritos antes. Un ejemplo de la aplicación de un instrumento son los "Certificados de Potencial Constructivo" (CEPACS) en Brasil, los cuales fueron desarrollados para emitir derechos constructivos materializables en zonas determinadas, los cuales son generados con el objetivo de financiar y desarrollar un proyecto de infraestructura pública específico. Este instrumento se ha utilizado para desarrollar infraestructuras de transporte en la ciudad de Sao Paulo.

Un dato adicional: 45 de los 136 actos administrativos de POT de primera generación incorporaron este instrumento en su reglamentación urbanística. En el caso de los POT de segunda generación revisados, tan solo seis de los 18 actos administrativos analizados incluyeron este instrumento como parte de su POT.

¿Qué se requiere para que se pueda aplicar el instrumento de los certificados de derechos de construcción?

- La existencia y estructuración de un proyecto de conservación patrimonial, o de infraestructura pública que pueda ser financiado (adquisición de suelo, ejecución de obras) con la emisión de certificados de derechos de construcción.
- El análisis y la cuantificación del número de metros cuadrados construidos que pueden ser desarrollados a partir de los certificados emitidos.
- La identificación de las áreas generadoras de certificados de derechos de construcción (área del proyecto) y las áreas receptoras de estos derechos (áreas de desarrollo y construcción).
- La identificación de la dinámica inmobiliaria (oferta y demanda) de la zona en la cual se va a desarrollar el proyecto y de la zona en la cual se van a concretar los derechos emitidos.
- La reglamentación municipal o distrital de los procedimientos de emisión, comercialización y concreción (licenciamiento-construcción) de los certificados de derechos de construcción emitidos.

- La definición de reglas claras y compromiso de los actores públicos y privados para desarrollar el proyecto.

¿Cómo se garantiza la captura de valor o la adquisición de suelo por parte del sector público a partir de la emisión de certificados de derechos de construcción?

- Con el desarrollo de una estructuración técnica, legal y financiera del proyecto que incluya el análisis del mercado inmobiliario de las zonas generadoras y atractoras de certificados de derechos de construcción.
- Con un desarrollo normativo que haga atractiva la compra y concreción de los certificados de derechos de construcción.
- Con el desarrollo de una estrategia institucional de vinculación de los propietarios del suelo objeto de emisión de certificados al proyecto público desarrollado o a proyectos privados en la zona receptora de los certificados con el objeto de asegurar su concreción.

3.3.3 Aprovechamiento económico del espacio público

El artículo 8 de la Ley 9 de 1989 y el artículo 18 del Decreto Nacional 1504 de 1998 establecen que el espacio público municipal o distrital puede tener aprovechamientos económicos. Los municipios y distritos podrán contratar con entidades privadas la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público. Este mecanismo se puede convertir en una fuente de financiación del desarrollo urbano en el entendido de que el espacio público es susceptible de desarrollo de actividades económicas por parte de privados en distintos periodos y rangos de tiempo.

El aprovechamiento económico del espacio público (figura 66) se define como el beneficio económico obtenido por el desarrollo de actividades ejercidas de manera temporal en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público, con autorización previa de la autoridad pública competente por medio de los instrumentos de administración del espacio público que se adopten.

Figura 66. Aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá.
Fuente: https://www.elespectador.com/noticias/bogota/espacio-publico-mercado-o-derecho-articulo-433384

¿Para qué sirve? Estos aprovechamientos económicos se podrían desarrollar en mobiliario y estructuras convencionales o no convencionales siempre y cuando no limiten el goce y disfrute colectivo del espacio público. Para el caso del sector público se incrementan los recursos que sirven para financiar

el mantenimiento y la rehabilitación de este espacio, además de la realización de programas, estrategias, eventos, etc. para el aprovechamiento del espacio público.

¿En qué casos aplica? Las formas del aprovechamiento económico del espacio público se pueden dar a partir del desarrollo de diversas actividades culturales, recreativas, deportivas, mercados temporales, filmaciones de obras audiovisuales, estacionamientos, recreación pasiva, campamentos de obra, construcción de enlaces peatonales, venta de alimentos en vía y aprovechamiento económico del mobiliario urbano. Estas actividades son temporales y se deben incorporar en un marco regulatorio y un instrumento que permita la satisfacción de las necesidades del territorio y de la colectividad.

¿Sabía qué? Algunas de las ciudades que han reglamentado el aprovechamiento económico del espacio público son Bogotá (Decreto 456 de 2012), Medellín (Decreto 2148 de 2015), Cartagena (Acuerdo Municipal 10 de 2014) y Valledupar (Decreto 00614 de 2015). En América Latina también se tienen documentadas experiencias con este instrumento en Santiago de Chile (sub-centro Las Condes), Buenos Aires (zona portuaria de Puerto Madero) y Ciudad de México (Centro Histórico).

Algunas actividades económicas que se pueden considerar como aprovechamiento económico del espacio público son:

- Ventas temporales estacionarias en andenes y parques.
- Mercados populares temporales que se localicen en espacio público como vías locales, parques y andenes.
- Carreras atléticas desarrolladas en espacio público.
- Eventos culturales desarrollados en espacio público
- Publicidad exterior visual.

3.4 Retos de la captura de valor y de las inversiones públicas

- Los instrumentos existen en la ley; eso es un hecho. El reto de los actores territoriales radica en desarrollar los procedimientos y fortalecer la estructura institucional para hacer efectivo el reparto de cargas y la

construcción y el desarrollo de infraestructuras y proyectos de interés público.

- Desarrollar actuaciones urbanas integrales a partir de la generación de proyectos públicos que incluyan mecanismos que vinculen como opción uno o varios instrumentos contemplados en la ley.

- Los instrumentos de captura de valor son importantes porque reducen la dependencia de las acciones e intervenciones públicas a partir de los recursos públicos (impuestos que recaen sobre todos) o solo el uso del predial. Esto es importante pero tiene limitaciones temporales y depende de la ejecución y la implementación de las decisiones de cada uno de los plazos del POT (corto, mediano, largo).

- El único instrumento de financiación no es la participación en plusvalía, pues este tiene una aplicación específica. La captura de valor puede incluir varios instrumentos de planeación, gestión y financiación en un mismo proyecto o ámbito, y se debe concebir en distintos plazos, temporalidades y tipos de intervención según las decisiones administrativas que generen los mayores valores de suelo y las actuaciones que deba realizar el sector público o que pueda realizar el sector privado por autorización, concesión o delegación regulada.

- Fortalecer capacidad institucional, no solo en términos de estructura y cultura organizacional, sino eliminando las asimetrías de información con otros actores (públicos y privados) en términos territoriales, tributarios, catastrales y de mercado.

- Generar mecanismos concretos de articulación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental, supramunicipal) en la revisión de los POT y los instrumentos que lo desarrollan.

- La gestión de proyectos y actuaciones conjunta con el sector privado para generar sinergias que permitan el desarrollo urbano a partir del desarrollo de proyectos integrales financiados por el sector privado; a partir de acciones urbanísticas y regulaciones basadas en la función pública del urbanismo, definidas por las administraciones municipales y coordinadas bajo una visión regional de las problemáticas territoriales.

En conclusión, se presenta como desafío para las autoridades municipales y nacionales armonizar las necesidades identificadas, las herramientas dispuestas por la reglamentación vigente y su efectiva aplicación y apropia-

ción, en el marco de lo cual se generen planes soportados en bases sólidas como la construcción de conocimiento; la toma de decisiones fundamentadas en información técnica y científica; la apropiación y el reconocimiento de las realidades locales y la incorporación de una visión regional, con el fin de lograr un desarrollo territorial justo y equitativo que propenda por el interés general.

Bibliografía

Alcaldía de Villavicencio. (10 de febrero de 2014). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio. (Decreto 353 de 2000). Entregado por: Carlos Andrés Jaramillo Silva, funcionario de la Gobernación de Meta.

Alcaldía Municipal de López de Micay. (30 de junio de 2015). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de López de Micay, Cauca. (Decreto 142 de 2015). Recuperado de: httpcrc.gov.cofilesConocimientoAmbientalPOTlopezdemicayACUERDO%20LOPEZ.pdf

Alcaldía El Doncello. (10 de agosto de 2000). "Por el cual se adopta el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de El Doncello". (Decreto 072 de 2000). Recuperado de: http://eldoncello-caqueta.gov.co/apc-aa-files/333139623230353930656338396232 32/plan-de-ordenamiento-territorial.pdf

Alcaldía de Barranquilla. (28 de febrero de 2014). Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla 2012-2032. (Decreto 0212 de 2014). Recuperado de: http://www.barranquilla.gov.co/publicaciones/cat_view/226-nuevo-plan-de-ordenamiento-territorial/256-decreto

Alcaldía de Bucaramanga. (11 de junio de 2008). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga. (Decreto 078 de 2008). Recuperado de: http://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/download/decreto/decreto-078-de-2008.pdf

Alcaldía de San Juan de Girón. (2 de agosto de 2001). "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Municipal del municipio de San Juan de Girón, se definen los usos del suelo urbano, de expansión urbana, rural, suburbano y suelo de protección, se establece la reglamentación sobre el uso, ocupación y manejo del suelo correspondiente y se plantean los programas, proyectos, y los planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio dentro de la vigencia del POT" (Decreto 237 de 2001).

Alcaldía de San Juan de Girón. (28 de enero de 2005). "Por el cual se realiza la revisión parcial extraordinaria II del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de San Juan Girón" (Decreto 062 de 2005).

Alcaldía de Villagarzón, Putumayo. (S. f.). Esquema de Ordenamiento Territorial: Documento resumen. Recuperado de: http://villagarzonputumayo.gov.co/apcaafiles/393538313434383365653338353961 62/EOT_1.pdf

Alcaldía del municipio de Olaya Herrera. (2007). Esquema de Ordenamiento Territorial municipio de Olaya Herrera. (Documento de Formulación EOT de 2007). Recuperado de: http://olayaherrera-narino.gov.co/

apc-aa-files/326464653732333562336331616239 33/Documento_formulaci_n.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (28 de julio de 2000). Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C. (Decreto Distrital 619 de 2000). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769

Alcaldía Mayor de Bogotá. (22 de junio de 2004). Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D. C. (Decreto Distrital 190 de 2004). Recuperado de: http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/14414/decreto-190-de-2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Alcaldía Municipal de California. (8 de octubre de 2014). Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de California-Santander. (Decreto 41 de 2014). Recuperado de: http://california-santander.gov.co/apc-aa-files/643830376138313437646239333266 33/eot_california.pdf

Alcaldía Municipal de Guamo, Tolima. (30 de noviembre de 2004). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Guamo. (Acuerdo 123 de 2004). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/G/guamo_-_tolima_-_pot_-_2004/guamo_-_tolima_-_pot_-_2004.asp

Alí, J. (Octubre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Municipio de Aguachica (Cesar). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Arango, C. (Octubre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Gobernación del Atlántico. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Arango, J.D. (Octubre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Corpocaldas, Manizales. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Bent, B.B. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio de Providencia (Archipiélago de San Andrés). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Blanco, D.S. (Octubre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Municipio de Turbo (Antioquia). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Bonilla, W. (Octubre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Eje de Gobernanza y buen Gobierno RAPE. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Bustamante, J.J. (Octubre de 2017). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Estudios metropolitanos y regionales. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Cárdenas, M.A. (Septiembre de 2017a). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Crecimiento urbano en Colombia: alcances y restricciones. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Cárdenas, M.A. (Octubre de 2017b). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Crecimiento urbano en Colombia: alcances y restricciones. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia

Cárdenas, M.A. (Octubre de 2017c). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Crecimiento urbano en Colombia: alcances y restricciones. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Concejo de Medellín. (26 de diciembre de 1999). Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín. (Acuerdo 062 de 1999). Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/

Secciones/Servicios/Documentos/site/Derogados-1999/acuerdo%2062_pot%20derogado.pdf

Concejo de Medellín. (2 de agosto de 2006). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín. (Acuerdo 046 de 2006). Recuperado de: http://fonvalmed.gov.co/wp-content/uploads/2015/10/2006-ACUERDO-46-PLAN-DE-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf

Concejo de Medellín. (17 de diciembre de 2014). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín. (Acuerdo 048 de 2014). Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (20 de noviembre de 2001). Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. (Decreto 0977 de 2001). Recuperado de: http://midas.cartagena.gov.co/web/contenidos/pdf/descargas/pot2001/componente_general/Componente_General_Decreto.pdf /

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2 de octubre de 2007). Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. (Acuerdo 033 de 2007). Recuperado de: http://sigob.cartagena.gov.co/Cartagena/secplaneacion/Documentos/pages/pot/files/modificacion_excepcional/DTS_MEPOT_JUNIO_30_AJUSTADO.pdf

Concejo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. (S. f.). "Por el cual se expide el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Marta "Jate Matuna" 2000-2009". (Acuerdo 005 de 2000). Recuperado de: http://cinto.invemar.org.co/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/1281574f-56eb-427c-b85d-cdd931436fec/POT_SantaMartaAcuerdo_No_005_2000.pdf?ticket=TICKET_057b5d2782a17860fa816afc311bcb01f3715e49

Concejo Municipal de Albania. (6 de diciembre de 2010). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Albania. (Acuerdo 17 de 2010). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/albanialaguajiraeotm2010.pdf

Concejo Municipal de Albania. (7 de marzo de 2014). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Albania. (Acuerdo 007 de 2014). Recuperado de: Entrega directa de desarrollourbano@albania-laguajira.gov.co.

Concejo Municipal de Algarrobo, Magdalena. (2001). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Algorrobo. (Acuerdo 010 de 2001). Recuperado de: http://www.algarrobo-magdalena.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbxx-1-&x=2175831

Concejo Municipal de Almaguer. (3 de marzo de 2006). Esquema de Ordenamiento Territorial de Almaguer. (Acuerdo 002 de 2006). Entregado por: Concejo Municipal de Almaguer.

Concejo Municipal de Almaguer. (27 de mayo de 2014). Ajuste excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Almaguer. (Acuerdo 007 de 2014). Entregado por el Concejo Municipal de Almaguer.

Concejo Municipal de Apartadó. (22 de junio de 2000). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Apartadó. (Acuerdo 084 de 2000). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/A/apartado_-_antioquia_ _pot__2000/apartado_-_antioquia_-_pot_-_2000.asp

Concejo Municipal de Apartadó. (23 de junio de 2011). Revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Apartadó. (Acuerdo 003 de 2011). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/A/apartado_-_antioquia_-_pot_2011/apartado_-_antioquia_-_pot_2011.asp

Concejo Municipal de Apartadó. (22 de abril de 2013). Revisión excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Apartadó. (Acuerdo 004 de 2013). Recuperado de: http://www.apartado-antioquia.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdo%20N%C2%B0%20004%20de%202013.pdf

Concejo Municipal de Carmen de Apicalá (2012). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Carmen de Apicalá. (Acuerdo 052 de 2012. Recuperado de: http://www.carmendeapicala-tolima.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbxx-1-&x=2875854

Concejo Municipal de Arauca. (7 de septiembre de 2009). Revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Arauca. (Acuerdo 200.02.009 de 2009). Recuperado de: https://www.arauca-arauca.gov.co/Institucional/Normatividad/Acuerdo%20N%C2%B0%20200.02.009%20del%202009.pdf

Concejo Municipal de Arauca. (9 de septiembre de 2015). Revisión y ajuste por vencimiento de la vigencia de largo plazo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Arauca. (Acuerdo 200.02.013 de 2015). Recuperado de: https://www.arauca-arauca.gov.co/Institucional/empalme/PROCESO%20DE%20EMPALME/ANEXOS/PLANEACION/PBOT/ACUERDO%20No.%200200.02.013-9%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202015.pdf?Mobile=1&Source=%2FInstitucional%2F_layouts%2Fmobile%2Fdispform%2Easpx%3FList%3D0ff23d49-fe2e-4d71-be0c-4c0cf798ed9b%26View%3Dea131793-571f-4ac4-ac6f-5d890ab6e84c%26RootFolder%3D%252FInstitucional%252Fempalme%252FPROCE-

SO%2520DE%2520EMPALME%252FANEXOS%252FPLANEACION%252FPBOT%26ID%3D335%26CurrentPage%3D

Concejo Municipal de Armenia. (24 de enero de 1999). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Armenia 1999-2006. (Acuerdo 001 de 1999). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/A/armenia_-_quindio_-_pot_-_1999_-_2006/armenia_-_quindio_-_pot_-_1999_-_2006.asp

Concejo Municipal de Armenia. (2 de diciembre de 2009). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Armenia, para el periodo 2009-2023, Armenia Ciudad de Oportunidades para la Vida. (Acuerdo 019 de 2009). Recuperado de: https://www.armenia.gov.co/plan-de-ordenamiento-territorial-armenia-2009-2023/

Concejo Municipal de Ayapel. (11 de noviembre de 2015). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Ayapel. (Acuerdo 11 de 2015). Recuperado de: entrega directa de planeacion@ayapel-cordoba.gov.co.

Concejo Municipal de Bojayá. (15 de julio 2002). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Bojayá, Departamento del Chocó. (Acuerdo 013 de 2002). Entregado por Jhon Fredy Mena Cuesta. Secretario de Planeación e Infraestructura.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (21 de mayo de 2014). Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del municipio de Bucaramanga 2014-2027. (Acuerdo 011 de 2014). Recuperado de: http://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/download/acuerdo/POT-2014-2027.pdf

Concejo Municipal de Campohermoso. (23 de diciembre de 2000). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Campohermoso. (Acuerdo 37 de 2000). Recuperado de: http://www.campohermoso-boyaca.gov.co/Nuestros_planes.shtml

Concejo Municipal de Canalete, Córdoba. (2001). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Canalete. (Acuerdo 6 de 2001). Recuperado de: http://canalete-cordoba.gov.co/apc-aa-files/663364666137373231376335313033 30/plan-de-ordenamiento-territorial.pdf

Concejo Municipal de Candelaria. (29 de diciembre de 2005). Por medio del cual se aprueba el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Candelaria, Valle. (Acuerdo 15 de 2005). Recuperado de: Acuerdo 015 de 2005 http://fundacionprogresamos.org.co/anuarios_estadisticos/candelaria/2013/pbot.pdf

Concejo Municipal de Cantón de San Pablo, Chocó. (2005). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de San Pablo. (Acuerdo 08 de 2005). Recuperado de: http://www.elcantondesanpablo al choco.gov.co/apc al

aa al files/656563393737316533337386434626533/plan al de al ordenamiento al territorial.pdf

Concejo Municipal de Cantón de San Pablo, Chocó. (2005). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de San Pablo. (Acuerdo 08 de 2005). Recuperado de: http://www.elcantondesanpablo al choco.gov.co/apc al aa al files/656563393737316533337386434626533/plan al de al ordenamiento al territorial.pdf

Concejo Municipal de Cereté. (10 de junio de 2014). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Cereté. (Acuerdo 08 de 2014). Recuperado de: http://cerete-cordoba.gov.co/apc-aa-files/646233306462316532333343466303334/acuerdo-8.pdf

Concejo Municipal de Chaparral. (11 de julio de 2014). Por medio del cual se autoriza al Alcalde para que compile en un solo cuerpo los acuerdos No. 027 de 1997; No. 013 de 2001; No. 013 de 2010; y el acuerdo No. 02 de 2014 y se expresan otras disposiciones. (Acuerdo 6 de 2014). Recuperado de: http://www.chaparral-tolima.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20Basico%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20PBOT.pdf

Concejo Municipal de Chigorodó. (16 de junio de 2000). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chigorodó. (Acuerdo No. 016 de 2000). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pot_plan%20de%20ordenamiento%20territorial%20libro%20iv_chigorod%C3%B3_antioquia.pdf

Concejo Municipal de Chigorodó. (16 de diciembre de 2015). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chigorodó. (Acuerdo 4 de 2015). Recuperado de: http://www.chigorodo-antioquia.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbxx-1-&x=3037792

Concejo Municipal de Clemencia. (09 de diciembre de 2014). Revisión excepcional y se ajusta el acuerdo No. 014 del 23 de diciembre de 2003 correspondiente al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Clemencia. (Acuerdo 12 de 2014). Recuperado de: http://clemencia-bolivar.gov.co/apc-aa-files/353464366465336438313836303164 64/eot-2015.pdf

Concejo Municipal de Corozal, Sucre. (2001). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Corozal. (Acuerdo 4 de 2001). Recuperado de: http://www.corozal-sucre.gov.co/Transparencia/Paginas/Planeacion-Gestion-y-Control.aspx

Concejo Municipal de Curillo. (2012). Proyecto de Acuerdo Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Curillo, Caquetá 2012-2023. Entrega directa de Corpoamazonia.

Concejo del Municipio de Florencia. (9 de agosto de 2000). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Florencia, Caquetá. (Acuerdo 18 de 2000). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/plan%20de%20ordenamiento%20territorial%20%20-%20florencia%20-%20caqueta%20%202008%20-%202011.pdf

Concejo Municipal de Gachalá. (8 de diciembre de 2000). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Gachalá. (Acuerdo 015 de 2000). Recuperado de: http://gachala-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/333161396266303533313965653365 36/acuerdo-no.-15-eot.pdf

Concejo Municipal de Garagoa. (24 de octubre de 2002). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Garagoa. (Acuerdo 19 de 2002). Recuperado de: http://www.garagoa-boyaca.gov.co/index.shtml?apc=v-xx1-&x=2006439

Concejo Municipal de Guapi. (Septiembre de 2005). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Guapi. (Acuerdo 24 de 2005). Entregado por: Sergio Ramiro Burgos Romero. Estudiante de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia.

Concejo de Municipal de Guasca. (7 de abril de 2000). "Por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Guasca (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones". (Acuerdo No. 063 de 2000). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Imagenes/eot-guasca-cundinamarca-%20%20acuerdo%20063%20%20de%202000.pdf

Concejo Municipal de Giraldo. (13 de julio de 2011). Revisión Excepcional del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Giraldo. (Acuerdo 009 de 2011). Recuperado de http://giraldo-antioquia.gov.co/apc-aa-files/3865363862313633383834663638 6566/Acuerdo_No_009____2011.pdf

Concejo Municipal de Inírida. (30 de diciembre de 2000). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Inírida, Guainía. (Acuerdo 17 de 2000). Entrega directa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Concejo Municipal de La Macarena. (19 de julio de 2002). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de La Macarena, Meta. (Acuerdo 020 de 2002). Entregado por Planeación lamacarena-meta.gov.co (planeacion@lamacarena-meta.gov.co) y recibido de María Camila Pacheco Mejía de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Concejo Municipal de La Playa de Belén. (Mayo de 2000). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de La Playa de Belén. (Acuerdo de 2000). Recuperado de: http://laplayadebelen-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/65333261323635303937306361623036/EOT.pdf

Concejo de Municipal de Leguízamo. (Mayo de 2010). "Proyecto de Acuerdo Plan Básico de ordenamiento Territorial". Entregado por Corpoamazonia.

Concejo Municipal de López de Micay. (31 de marzo de 2004). Plan Esquemático de Ordenamiento Territorial Municipal, se clasifican y determinan usos del suelo y se establecen los sistemas estructurales y planes parciales. (Acuerdo 2 de 2004). Recuperado de: httpcrc.gov.cofilesConocimientoAmbientalPOTlopezdemicayACUERDO%20LOPEZ.pdf

Concejo Municipal de Leticia. (14 de noviembre de 2002). Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Leticia. (Acuerdo 032 de 2002). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/L/leticia_-_amazonas_pbot_2002/leticia_-_amazonas_pbot_2002.asp

Concejo Municipal de Magangué. (15 de febrero de 1999). Plan de Ordenamiento Territorial POTM para el municipio de Magangué. (Acuerdo 4 de 1999). Entregado por: Teresa Payares. Secretaría de Planeación de Magangué.

Concejo Municipal de Manaure. (11 de junio de 2002). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Manaure. (Acuerdo 020 de 2002). Recuperado de: http://manaure-laguajira.gov.co/apc-aa-files/353464653966303162613134356539 34/acuerdofinal.pdf

Concejo Municipal de Manizales. (12 de octubre de 2001). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Manizales. (Acuerdo 508 de 2001). Recuperado de: http://www.curaduriamanizales.com/docs/AcuerdoNo.508Oct.122001.pdf

Concejo Municipal de Manizales. (24 de diciembre de 2003). Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales. (Acuerdo 573 de 2003). Recuperado de: http://www.curaduriamanizales.com/docs/AcuerdoNo.573Dic.242003.pdf

Concejo Municipal de Manizales. (13 de septiembre de 2007). Plan de Ordenamiento Territorial de Manizales. (Acuerdo 663 de 2007). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/manizalezcaldaseot2012.pdf

Concejo Municipal de Medina. (2000). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Medina. (Acuerdo 017 de 2000). Entregado por Javier Amórtegui García y recibido de María Camila Pacheco Mejía, de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Concejo Municipal de Mitú. (26 de mayo de 2005). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Mitú. (Acuerdo 008 de 2005). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Imagenes/mituvaupesesquemadeordenamientoterritorial2005.pdf

Concejo Municipal de Mocoa. (9 de diciembre de 2000). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mocoa. (Acuerdo 36 de 2000). Recuperado de: entrega directa de informesupgem@mocoa-putumayo.gov.co.

Concejo Municipal de Mocoa. (5 de junio de 2002). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mocoa. (Acuerdo 13 de 2002). Recuperado de: entrega directa de informesupgem@mocoa-putumayo.gov.co.

Concejo Municipal de Mocoa. (22 de diciembre de 2008). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mocoa. (Acuerdo 028 de 2008). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/mocoaputumayopbot2008.pdf

Concejo Municipal de Mocoa. (20 de diciembre de 2012). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mocoa. (Acuerdo 27 de 2012). Recuperado de: entrega directa de informesupgem@mocoa-putumayo.gov.co

Concejo Municipal de Mocoa. (30 de diciembre de 2016). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mocoa. (Acuerdo 30 de 2016). Recuperado de: entrega directa de informesupgem@mocoa-putumayo.gov.co.

Concejo Municipal de Montería. (2002). Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Montería. (Acuerdo No. 018 de 2002). Recuperado de: https://es.scribd.com/document/256109383/Acuerdo-Completo-Plan-de-ordenamiento-territorial-de-Monteria

Concejo Municipal de Montería. (2010). Acuerdo No. 029 de 2010 "Por el medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Montería 2002-2015". (Acuerdo No. 029 de 2010). Recuperado de: https://es.scribd.com/document/256109383/Acuerdo-Completo-Plan-de-ordenamiento-territorial-de-Monteria

Concejo Municipal de Neiva. (2000). Acuerdo No. 016 de 2000 "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Neiva". (Acuerdo 016 de 2000). Recuperado de: https://es.scribd.com/document/305893673/ACUERDO-016-2000

Concejo Municipal de Neiva. (2009). Acuerdo Nº 026 de 2009 "Por medio del cual se revisa y ajusta el Acuerdo Nº 016 de 2000 que adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Neiva". (Acuerdo 26 de 2009). Recuperado de: http://sirhuila.com.co/images/sirhuila/POT/Acuerdo-No.-026-de-2009-Neiva---Huila.pdf

Concejo Municipal de Palmira. (2001). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Palmira. (Acuerdo 109 de 2001). Recuperado de: http://fundacionprogresamos.org.co/anuarios_estadisticos/palmira/anuario_2014/files/acu4.pdf

Concejo Municipal de Palmira. (27 de mayo de 2003). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Palmira. (Acuerdo 058 de 2003). Recuperado de: http://fundacionprogresamos.org.co/anuarios_estadisticos/palmira/anuario_2014/files/acu1.pdf

Concejo Municipal de Palmira. (1 de julio de 2011). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Palmira. (Acuerdo 080 de 2011). Recuperado de: http://fundacionprogresamos.org.co/anuarios_estadisticos/palmira/anuario_2014/files/acu3.pdf

Concejo Municipal de Palmira. (3 de febrero de 2014). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Palmira. (Acuerdo 028 de 2014). Recuperado de: https://www.palmira.gov.co/attachments/article/841/Acuerdo%20028%202014%2002%2006%20Modifica%20normas%20urbanisticas%20POT.pdf

Concejo Municipal de Pasto. (28 de junio de 2000). "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2012: Realidad posible". (Acuerdo Nº 007 de 2000). Recuperado de: http://www.concejodepasto.gov.co/index.php/participacion-ciudadana/descargas/send/28-2000/798-acuerdo-no-007-de-200-pot

Concejo Municipal de Pasto. (27 de diciembre de 2001). "Por medio del cual se modifica el Acuerdo 007 de 2000, que adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial Pasto 2012: Realidad posible, con relación a los predios números 010108010080 y 010108010081. Ubicados en el barrio Popular de esta ciudad y se dictan otras disposiciones". (Acuerdo Nº 29 de 2001). Recuperado de: http://www.concejodepasto.gov.co/index.php/participacion-ciudadana/descargas/send/53-2001/1081-acuerdo-029-2001-se-modifica-el-acuerdo-007-de-2000-plan-de-ordenamiento-territorial

Concejo Municipal de Pasto. (23 de noviembre de 2002). "Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial "P.O.T", se crea el corregimiento de Gualmatán y se dictan otras disposiciones". (Acuerdo Nº 20 de 2002). Recuperado de: http://www.concejodepasto.gov.co/index.php/participacion-ciudadana/descargas/send/52-2002/1041-acuerdo-020-2002-se-modifica-el-plan-de-ordenamiento-territorial-pot-se-crea-el-corregimiento-de-gualmatan

Concejo Municipal de Pasto. (26 de noviembre de 2006). "Por medio del cual se crea el corregimiento de San Fernando, se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones". (Acuerdo No. 027 de 2006). Recuperado de: http://www.concejodepasto.gov.co/index.php/participacion-ciudadana/descargas/send/26-2006/709-acuerdo-no-027-noviembre-16-de-2006-por-medio-del-cual-se-crea-al-corregimiento-de-san-fernando-se-modifica-el-plan-de-ordenamiento-territorial-y-se-dictan-otras-disposiciones

Concejo Municipal de Pasto. (13 de octubre de 2009). "Por medio del cual se realiza la revisión ordinaria y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pasto, adoptado mediante Decreto Municipal 0084 de 2003 y se dictan otras disposiciones". (Acuerdo No. 026 de 2009). Recuperado de: http://www.concejodepasto.gov.co/index.php/participacion-ciudadana/descargas/send/23-2009/605-acuerdo-026-2009-revision-y-ajustes-pot

Concejo Municipal de Pasto. (14 de abril de 2015). "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pasto 2015-2027 Pasto territorio con-sentido". (Acuerdo No. 004 de 2015). Recuperado de: https://www.camacol.co/sites/default/files/POT%20PASTO_0.pdf

Concejo Municipal de Pereira. (01 de agosto de 2016). Revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pereira. (Acuerdo 035 de 2016). Recuperado de: http://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/busqueda/

Concejo Municipal de Pereira. (28 de julio de 2006). Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pereira. (Acuerdo 023 de 2006). Recuperado de: http://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/busqueda/

Concejo Municipal de Pereira. (19 de mayo de 2000). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Pereira. (Acuerdo 018 de 2000). Recuperado de: http://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/busqueda/

Concejo Municipal de Piedecuesta. (18 de diciembre de 2003). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Piedecuesta. (Acuerdo 028 de 2003). Recuperado de http://40.70.216.159:3080/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Acuerdo%20N%C2%B0028%20de%202003.pdf#search=POT

Concejo Municipal de Planadas. (03 de abril de 2004). Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de Planadas. (Acuerdo 10 de 2004). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/planadastolimap2011.pdf

Concejo Municipal de Plato. (3 de septiembre de 2002). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Plato. (Acuerdo 09 de 2002). Recuperado de: http://www.plato-magdalena.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Acuerdo%20(POT)%20%20Plato%20Magdalena.pdf

Concejo Municipal de Popayán. (7 de mayo de 2002). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Popayán. (Acuerdo 06 de 2002). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/P/popayan_-_cauca__-_pot_-_2002_-_2006/popayan_-_cauca__-_pot_-_2002_-_2006.asp

Concejo Municipal de Puente Nacional, Santander. (07 de diciembre de 2000). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puente Nacional. (Acuerdo 006 de 2000). Recuperado de: http://puentenacional-santander.gov.co/apc-aa-files/376530623431376239363466616533/ACUERDO_MUNICIPAL_N__006__del_7_de_diceimbre_de_2008.PDF

Concejo Municipal de Puerto Carreño. (2003). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Puerto Carreño. (Acuerdo 13 de 2003). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/eot%20-%20puerto%20carreno%20-%20vichada%20-%20acuerdo%20-%2003%20-%2012.pdf

Concejo Municipal de Pueblo Viejo. (8 de septiembre de 2005). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pueblo Viejo. (Acuerdo Municipal 005 de 2005). Recuperado de: http://puebloviejo-magdalena.gov.co/apc-aa-files/373864316362376663666653831313338/E.O.T._PUEBLO_VIEJO___MAGDALENA_2005___2017.pdf

Concejo Municipal de Quibdó. (27 de septiembre de 2002). Plan de Ordenamiento Territorial de Quibdó. (Acuerdo 008 de 2002). Recuperado de: https://www.quibdo-choco.gov.co/Ciudadanos/InfContabilidad/Documentos%20de%20Inter%C3%A9s%20P%C3%BAblico/ACUERDO%20PLAN%20DE%20USOS%20DEL%20SUELO.pdf

Concejo Municipal de Santiago de Cali. (26 de octubre de 2000). Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali. (Acuerdo 69 de 2000). Recuperado de: http://www.cali.gov.co/documentos/116/acuerdo-069-del-2000/

Concejo Municipal de Riohacha. (2 de febrero de 2002). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Riohacha. (Acuerdo 003 de 2002). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/riohachalaguajirapot20012009.pdf

Concejo Municipal de Santa Helena del Opón. (28 de febrero de 2012). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Santa Helena del Opón. (Acuerdo 011 de 2012). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/santahelenadeloponsantandereot2012.pdf

Concejo Municipal de Santiago de Cali. (26 de octubre de 2000). Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali. (Acuerdo 373 de 2014). Recuperado de: http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/106497/pot_2014_idesc/

Concejo Municipal de Santiago de Tolú. (29 de diciembre de 2000). Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. (Acuerdo 10 de 2000). Recuperado

de: http://santiagodetolu-sucre.gov.co/Transparencia/Normatividad/Acuerdo%20010%20del%202000.pdf

Corporación Concejo Municipal San José de Cúcuta. (30 de diciembre de 2011). Modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de San José de Cúcuta. (Acuerdo 089 de 2011). Recuperado de: http://www.concejocucuta.gov.co/sistema/documentosDeInteres/documentoInteres3.pdf

Concejo Municipal de San José del Guaviare, Guaviare. (2000). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de San José del Guaviare. (Acuerdo 008 de 2000). Recuperado de: http://sanjosedelguaviareguaviare.gov.co/apcaafiles/31616133313963363230303537613263/PBOT.pdf

Concejo Municipal de San Juan de Girón. (30 de noviembre de 2010). "Por el cual se adopta la revisión excepcional de norma Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de San Juan Girón, se definen los usos del suelo urbano, de expansión urbana, rural, suburbano y suelo de protección, se establece la reglamentación sobre el uso, ocupación y manejo del suelo correspondiente y se plantea los programas, proyectos y los planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio dentro de la vigencia del POT" (Acuerdo 100 de 2010). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/gironsantanderpotr2010.pdf

Concejo Municipal de San Juan de Girón. (30 de abril de 2013) "Por el cual se adopta la revisión excepcional de la norma Plan de Ordenamiento Territorial de Girón, para facilitar el acceso a la vivienda a las familias de menos recursos". (Acuerdo 031 de 2013).

Concejo Municipal de San Miguel, Putumayo. (30 de noviembre de 2011). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de San Miguel. (Acuerdo 025 de diciembre de 2011). Recuperado de: http://sanmiguel-putumayo.gov.co/apc-aa-files/39666161393230613738353266323963/eot.pdf

Concejo Municipal de San Sebastián de Buena Vista, Magdalena. (2004). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de San Sebastián de Buena Vista. (Acuerdo 09 de 2004). Recuperado de: http://sansebastiandebuenavista al magdalena.gov.co/apc al aa al files/33353838306466333566373434393238/EOT_DOCUMENTO_RESUMEN.pdf

Concejo Municipal de Santa Rosa, Bolívar. (01 de noviembre de 2013). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Santa Rosa. (Acuerdo 009 de 2014). Recuperado de: http://www.santarosadelnorte-bolivar.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbxx-1-&x=1862443

Concejo de Municipal de Saravena. (1 de marzo de 2010). "Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el municipio de Sarave-

na, departamento de Arauca, y se dan unas facultades al señor alcalde". (Acuerdo No. 004 de 2010). Recuperado de: https://drive.google.com/drive/folders/0B0vhLMrjRr2XblJpbjNNSnViNkE

Concejo Municipal de Soacha. (27 de diciembre de 2000). Plan de Ordenamiento del municipio de Soacha. (Acuerdo No. 046 de 2000). Recuperado de: http://www.alcaldiasoacha.gov.co/seleccione-la-opcion-deseada/plan-de-ordenamiento-territorial

Concejo Municipal de Tame, Arauca. (2000). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Tame. (Acuerdo 006 de 2000). Recuperado de: http://www.tame-arauca.gov.co/Transparencia/PBOT/Reglamentaci%C3%B3n%20del%20Urbanismo.pdf

Concejo Municipal de Taraira. (10 de febrero de 2014). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Taraira, Vaupés. (Acuerdo 001 de 2014). Entregado por: Kennedy Pineda Apolinar, secretario de Planeación de la Alcaldía de Taraira.

Concejo Municipal de Turbo. (25 de julio de 2000). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Turbo. (Acuerdo 015 de 2000). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pot-turbo-antioquia-2000-libro%204-acuerdo%20no.%20015%20de%20julio%2025%20de%202000-(151%20p%C3%A1g%20-%20408%20kb).pdf

Concejo Municipal de Tuta. (10 de septiembre de 2004). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Tuta. (Acuerdo 15 de 2004). Recuperado de: http://www.tuta-boyaca.gov.co/Nuestros_planes.shtml

Concejo Municipal de Uribe. (28 de noviembre de 2001). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Uribe. (Acuerdo 40 de 2001). Recuperado de: entrega directa de la Secretaría de Planeación Uribe-Meta.

Concejo Municipal de Uribe. (25 de agosto de 2005). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Uribe. (Acuerdo 16 de 2005). Recuperado de: http://www.meta.gov.co/web/sites/default/files/adjuntos/PBOT%20URIBE.pdf

Concejo Municipal de Uribe. (28 de noviembre de 2014). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Uribe. (Acuerdo 12 de 2014). Recuperado de: entrega directa de la Secretaría de Planeación Uribe-Meta

Concejo Municipal de Uribia, La Guajira. (2001). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Uribia. (Acuerdo 16 de 2001). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/U/uribia_ al __la_guajira_ al _pot_ al _2001_ al _2009/uribia_ al __la_guajira_ al _pot_ al _2001_ al _2009.asp

Concejo Municipal de Urrao, Antioquia. (20 de diciembre de 2011). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Urrao. (Acuerdo 90

de 2011). Recuperado de: http://www.urrao-antioquia.gov.co/apc-aa-files/31323738333437613533393366383362/PROYECTO_DE_ACUERDO_FINAL.pdf

Concejo Municipal de Valparaíso. (27 de febrero de 2010). Esquema de Ordenamiento Territorial de Valparaíso. (Acuerdo 006 de 2010). Entregado por Planeación Valparaíso (s-planeacioneinfraestructura@valparaiso-caqueta.gov.co) y recibido de María Camila Pacheco Mejía de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Concejo Municipal de Valledupar. (5 de junio de 2015). Segundo Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Valledupar. (Acuerdo 11 de 2015). Recuperado de http://curaduria2valledupar.co/pdf/potva.pd

Concejo Municipal de Valledupar. (16 de diciembre de 2011). Modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Valledupar. (Acuerdo 021 de 2011). Recuperado de http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/valleduparcesarpotm2011.pdf

Concejo Municipal de Ventaquemada, Boyacá. (2001). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Ventaquemada. (Acuerdo 2 de 2001). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/acuerdo%20%20-%20ventaquemada%20(83%20pag%20-%20470%20kb).pdf

Concejo Municipal de Villanueva. (7 de septiembre de 2002). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Villanueva. (Acuerdo 020 de 2002). Recuperado de: http://www.villanueva-guajira.gov.co/Nuestros_planes.shtml?apc=gbxx-1-&x=1364530

Concejo Municipal de Villavicencio. (29 de diciembre de 2015). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones. (Acuerdo 287 de 2015). Recuperado de: http://antigua.villavicencio.gov.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1538&limit=100&limitstart=0&order=date&dir=DESC&Itemid=88

Concejo Municipal de Villavicencio. (04 de septiembre de 2002). Modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio. (Acuerdo 023 de 2002). Recuperado de: http://antigua.villavicencio.gov.co/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=1538&limit=100&limitstart=0&order=date&dir=DESC&Itemid=88

Concejo Municipal de Vista Hermosa. (Junio de 2006). Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Vista Hermosa. (Acuerdo 016 de 2006). Recuperado de: http://vistahermosa-meta.gov.co/apc-aa-files/663433323965356233663663336366 37/e.o.t.-acuerdo-vistahermosa-modificado-07-06-2006.pdf

Concejo Municipal de Yopal. (29 de diciembre de 2015). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Yopal. (Acuerdo 024 de 2013). Recuperado de: http://yopalenlinea.gov.co/planeacion/mapapot/Acuerdo_POT_No_024.pdf

Concejo Municipal de Yopal. (10 de diciembre de 2003). Revisa y ajusta el Acuerdo 021 de 2000 Plan Básico de Ordenamiento Territorial. (Acuerdo 27 de 2003). Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/acuerdo%20027%20-yopal%20(172%20pag%20-%201173%20kb).pdf

Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. (Ley 99 de 1993). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297

Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1993). Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. (Ley 105 de 1993). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296

Congreso de Colombia. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. (Ley 142 de 1994). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752

Congreso de Colombia. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. (Ley 152 de 1994). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327

Congreso de Colombia. (18 de julio de 1997). Artículos 2, 12, 13, 14, 15, 18. Por los cuales se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. (Ley 388 de 1997). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339

Congreso de Colombia. (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. (Ley 9 de 1989). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175

Congreso de Colombia. (29 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. (Ley 1454 de 2011). Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Congreso de Colombia. (20 de junio de 2012). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. (Ley 1537 de 2012). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47971

Congreso de Colombia. (29 de abril de 2013). Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. (Ley 1625 de 2013). Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Congreso de Colombia. (26 de julio de 2004). Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones. (Ley 902 de 2004). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14310

Congreso de Colombia. (28 de julio de 1999). Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997. (Ley 507 de 1999). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10774

Constitución Política de Colombia. (Const.) (1991). Artículos 24, 51, 58, 79, 80, 82. 2da. ed. Legis.

Corporación Concejo Municipal de San José de Cúcuta. (07 de enero de 2001). Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de San José de Cúcuta. (Acuerdo 83 de 2001). Recuperado de: https://pt.scribd.com/document/264937494/Pot-Plan-de-Ordenamiento-Territorial-Cucuta-Norte-de-Santander-2001

Corporaciones. (2015). Sistema de acueducto en el periodo 2005-2015. Colombia.

Corporaciones. (2015). Sistema de acueducto para el segundo periodo 2005-2015. Colombia.

Cuadros, D.M. (Septiembre de 2017a). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Crecimiento urbano, modificación de los POT y balance territorial. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Cuadros, D.M. (Octubre de 2017b). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Crecimiento urbano, modificación de los POT y balance territorial. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Cuadros, D.M. (Octubre de 2017c). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Crecimiento urbano, modificación de los POT y balance territorial. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Dahlbom, Bo. y Mathiassen, Lars. (1995). Computers in Context. The Philosophical and Practice of Systems Design. NCC Blackwell. 306 pp.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2005). Censo Dane, Déficit de Vivienda. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2008). Censo General 2005, Ficha metodológica déficit de vivienda. Dane, febrero de 2008, p. 2.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2005). Censo 1993 con correcciones Censo 2005. Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2008). Ficha metodológica déficit de vivienda. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2017). Proyecciones poblacionales para el año 2017 con base a Censo Dane 2005. Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2017). Datos de censos y proyecciones de población. Recuperado de: http://dane.gov.co

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2017). Marco Geoestadístico Nacional. Recuperado de: http://dane.gov.co

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Definiciones%20Unificadas%20%20Version%202.pdf

Díaz, F. (Octubre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Municipio de Santa Marta (Magdalena). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Dirección de Espacio Urbano y Territorial Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). (2017). Encuesta a municipios y entidades territoriales. Colombia.

D'Leon Zayas, N. Alcalde municipal. Esquema de Ordenamiento Territorial: Ley 388 de 1997. Municipio de Tiquisio, Bolívar. Recuperado de: http://tiquisio-bolivar.gov.co/apc-aa-files/61646638303538373861643938393534/esquema-de-ordenamiento-territorial-tiquisio.pdf

Environmental Systems Research Institute. (2017). Servicios Web de ArcGIS Server. Recuperado de: https://services.arcgisonline.com/arcgis/services

Estay-Niculcar, Christian A. (2007). Cap. 3. Ingeniería de proyectos: proyectos, enfoque sistémico y gestión de proyectos. En "Rigor y relevancia, perspectivas filosóficas y gestión de proyectos de investigación-acción en sistemas de información". Tesis doctoral Universidad Internacional de Cataluña. Tesis en red: http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0609108-115609/index.html.

Gamboa, M. (Septiembre de 2017a). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. La evolución de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Gamboa, M. (Octubre de 2017b). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. La evolución de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

García, C. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio de Medellín (Antioquia). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

García B., J.C. (Octubre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Corporación Autónoma de los valles del Sinú y San Jorge. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

García L., J.C. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Procesos de ordenamiento en Medellín. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Gobernadora del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (18 de noviembre de 2003). Plan de Ordenamiento Territorial para la Isla de San Andrés. (Decreto 325 de 2003). Recuperado de: http://sanandres.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=96

Gobierno Nación y Ministerio de Vivienda. (s. f.). Programas y proyectos de VIS.

González, L.F. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio de Yopal (Casanare). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Henao, G.: (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Universidad del Rosario. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico. Moderadora.

Hernández, J. (Septiembre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Municipio La Unión (Valle del Cauca). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico Occidente. Cali, Valle del Cauca

Ibarra, J.E. (Octubre de 2017). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. POT e instrumentos de planeación territorial. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac). (2017). Base cartográfica escala 1:25.000. Recuperado de: http://www.igac.gov.co

Largacha, L.A. (Septiembre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio Sipí (Choco). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Llanos, J.E. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano experiencias y desafíos. Municipio de Ayapel (Córdoba). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

López, J.C. (Septiembre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio Buenaventura (Valle del Cauca). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Maldonado, M.M., Pinilla, J.F., Rodríguez, F. y Valencia, N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado, M.M. y Hurtado, A. (2013). La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: la experiencia de Bogotá, 2008-2012. LILP: Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.

Mantilla, J. (Octubre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Área metropolitana de Bucaramanga. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). (2006). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MANUAL_DE_PROCEDIMIENTOS_DEL_BANCO.pdf

Maturana, J.E. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos.

Misión Sistema de Ciudades (2012). Departamento Nacional de Planeación (DNP). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Sistema%20Ciudades/Libro-Misi%C3%B3n%20Sistema%20Ciudades.pdf&action=default.

Municipio de Murindó (Antioquia). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Ministerio de Minas y Energía. (14 de octubre de 2017). Títulos mineros en cada municipio. Recuperado de: www.datos.gov.co/Minas-y-Energ-a/Datos-Estadisticos-de-los-Titulos-Mineros-en-el-De/48hw-8rmc.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pompas). Bogotá.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Serie planes de ordenamiento territorial. Bogotá: Grupo de Comunicaciones MAVDT.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Revisión y ajuste de planes de ordenamiento territorial, guía de aplicación. Bogotá: Torreblanca Agencia Gráfica.

Ministerio de Salud. (2015). Régimen contributivo y subsidiado en el periodo 2011-2016. Bogotá: Oficina Asesora de Planeación y Estudios Sectoriales.

Ministerio de Transporte y Agencia Nacional de Infraestructura. (2017). Aeropuertos, plataformas logísticas, vías no 4G, 4G primera, segunda y tercera ola, y 4G de iniciativa privada.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (15 de septiembre de 2017). Recuperado de: http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2016). Informe nacional de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), vigencia 2016. Recuperado de: http://portal.minvivienda.local/viceministerios/viceministerio-de-agua/monitoreo-a-los-recursos-del-sgp-apsb/informes-de-monitoreo-sgp

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017). Tipo de POT y Vigencia. Bogotá. Recuperado de: http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial

Municipio. (El correspondiente). Expedientes municipales o sistemas de seguimiento a los planes de ordenamiento territorial. Municipio.

Muñoz, A. (Octubre de 2017a). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio de Pueblo Nuevo (Córdoba). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Muñoz, S. (Octubre de 2017b). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Gobernación de Antioquia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

OT Caribe UT Consultores, PNUD – Programa Plan Caribe y Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Acuerdo No 019 de 29 de diciembre de 2004. Proyecto de apoyo al ordenamiento territorial y al fortalecimiento de la gobernabilidad de los municipios de los siete departamentos que integran el Caribe colombiano: municipio de San Jacinto, Departamento de Bolívar. Recuperado de: http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Acuerdo%20N%20019%20de%2029%20de%20diciembre%20de%202004%20EOT.pdf

Parra, L.G. (Septiembre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Balance Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Pérez Alonso, Pablo Enrique. Alcalde de Cucunubá. (27 de diciembre del 2000). Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cucunubá. (Decreto 060 de 2000). Recuperado de: http://cucunubacundinamarca.gov.co/apcaafiles/31323537306439656262626566373363/decreto-060-eot.pdf

Pinilla (2013). Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia.

Pinilla, J. F. (2009). Las cesiones urbanísticas obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance. Bogotá. Documento presentado al VIII Seminario de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbanos.

Pinilla, J. F. (2013). Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá - Colombia. LILP: Lincoln Institute of Land Policy.

Prefeitura de Sao Paulo. Urbanismo e Licenciamento. Recuperado de: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/index.php?p=19287

Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. (Decreto Nacional 2811 de 1974). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551

Presidencia de la República de Colombia. (04 de agosto de 1998). Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. (Decreto 1504 de 1998). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1259

Presidencia de la República de Colombia. (20 de septiembre de 2007). Por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. (Decreto 3600 de 2007). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26993

Presidencia de la República de Colombia. (19 de septiembre de 2014). Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. (Ley 1807 de 2014). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59488

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. (Decreto 1077 de 2015). Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62512

Rendón, B. N. (15 de septiembre de 2017). Bdigital. Recuperado de: http://www.bdigital.unal.edu.co/3204/

Restrepo, J. (Octubre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Municipio de Maceo (Antioquia). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Centro-Oriente. Medellín, Antioquia.

Rojas, M. C. y Rave B. (2013). Reajuste de tierras en Medellín - Colombia. LILP: Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.

Romero, R.S. (Octubre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Municipio de Sincelejo (Sucre). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Ruiz, G. (2014). Evaluación POT 103 municipios.

Saade, A. (Octubre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Área Metropolitana de Valledupar. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Salas, F. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio de Magangué (Bolívar). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Sanclemente, J.G. (Septiembre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Gobernación Valle del Cauca. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Secretaría Distrital de Planeación. (15 de septiembre de 2017). Recuperado de: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT_2020/Que_Es

Sistema de Documentación e Información Municipal (CDIM), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (1999). Proyecto de Reglamento Pot-Vall: Reglamento de Zonificación Municipal. Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/normas_urbanisticas%20-%20valledupar%20(257%20pag%20-%201529%20kb).pdf

Sistema de Información Ambiental de Colombia (Siac_Ideam). (2015). Vulnerabilidad ambiental en el país para el periodo 2011-2040. Bogotá.

Sistema de Información Ambiental de Colombia (Siac_Ideam). (2015). Estudio Nacional de la Desagregación de Suelos por Erosión en Colombia. Bogotá: Ideam.

Sistema de Información Ambiental de Colombia. (2017). Catálogo de mapas. Recuperado de: htp://www.siac.gov.co

Secretaría de Planeación Distrital de Barranquilla. (2008). Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla Compilado. (Decreto No. 0154 de 2000 y Acuerdo 003 de 2007). Recuperado de: http://www.barranquilla.gov.co/politica-y-planes-institucionales/plan-ordenamiento-territorial/47

Tovar, J. (Septiembre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Municipio Candelaria (Valle del Cauca). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Vallecilla, J.C. (Septiembre de 2017). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. POT e instrumentos de planeación territorial. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Vejarano, M. C. (2008). Bogotá D.C. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la ley de desarrollo territorial. Arquitectura, Ciudad y Entorno III, nº 7: 79-106.

Vence, J.A. (Octubre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano experiencias y desafíos. Municipio de Albania (La Guajira). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Vega, F.J. (Septiembre de 2017). Balance de la Ley 388: planes de ordenamiento territorial (POT) e instrumentos de planeación, gestión y financiación. Papel de los Consejos Territoriales de Planeación en el ajuste de los POT. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Vivas, C.L. (Septiembre de 2017). Los POT frente al crecimiento urbano: experiencias y desafíos. Municipio Mosquera (Nariño). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Zaher, M. (Octubre de 2017). integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Municipio de Barranquilla (Atlántico). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Norte. Barranquilla, Atlántico.

Zapata, J.I. (Septiembre de 2017). Integración regional, áreas metropolitanas y otros mecanismos de asociación. Municipio Cali (Valle del Cauca). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Zuluaga, J.A. (Septiembre de 2017). Ordenamiento rural, gestión ambiental y gestión del riesgo. Municipio Popayán (Cauca). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, e Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. 20 años de ordenamiento territorial: experiencias y desafíos Región Pacífico-Occidente. Cali, Valle del Cauca.

Zuluaga, J.A. (2009). Las cesiones urbanísticas obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance. Bogotá: Documento presentado al VIII Seminario de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbanos.

Índice de figuras

Figura 1. Número de municipios y actos administrativos de los POT revisados. 16

Figura 2. Generación de los POT revisados. 17

Figura 3. Perímetros de cabeceras y centros poblados en Colombia, Dane, 2017. 20

Figura 4. Número de municipios y porcentajes de crecimiento poblacional 2000-2017. Cabeceras municipales Dane Colombia. 21

Figura 5. Tasa de crecimiento poblacional por deciles a nivel municipal 2000-2017. 23

Figura 6. Número de municipios y porcentajes de crecimiento de áreas de cabecera municipal y centro poblado. 24

Figura 7. Crecimiento de cabeceras y centros poblados. 2000 - 2017 25

Figura 8. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales en vulnerabilidad alta y muy alta 26

Figura 9. Vulnerabilidad ambiental en Colombia 28

Figura 10. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales con erosión severa y muy severa 29

Figura 11. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales con títulos mineros 30

Figura 12. Número de municipios y porcentajes de áreas municipales en parques nacionales 32

Figura 13. Variación porcentual cobertura de acueducto urbano 2005-2015. Municipios y áreas no municipalizadas 33

Figura 14. Variación porcentual cobertura de acueducto población rural 2005-2017. Municipios y áreas no municipalizadas 34

Figura 15. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda censo 2005. Municipios Colombia. 35

Figura 16. Asistencia técnica. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2010-2017. 40

Figura 17. Cantidad de municipios y contenidos revisados de los POT. Primera generación. 46

Figura 18. Cantidad de actos administrativos revisados que incluyeron normas explícitas sobre el modelo de ocupación territorial en los POT. Primera generación. 47

Figura 19. Ejemplos de modelos de ocupación territorial en los POT de primera generación. 48

Figura 20. Proporción de actos administrativos revisados que incorporaron áreas de expansión y definición de planes parciales. Primera generación 49

Figura 21. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente general de los POT. Primera generación. 50

Figura 22. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente urbano de los POT. Primera generación. 52

Figura 23. Cantidad de actos administrativos que incluyeron instrumentos de gestión y financiación en los POT. Primera generación 54

Figura 24. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente rural de los POT. Primera generación . 56

Figura 25. Cantidad de actos administrativos y contenidos revisados de los POT. Segunda generación. 58
Figura 26. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente general de los POT. Segunda generación. 60
Figura 27. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente urbano de los POT. Segunda generación. 62
Figura 28. Cantidad de actos administrativos y tipos de normas que se incluyeron en el componente rural de los POT. Segunda generación 63
Figura 29. Número de municipios que definen proyectos de movilidad, vivienda y servicios públicos en los POT. 68
Figura 30. Número de municipios y tipos de proyectos de movilidad identificados en los POT. 69
Figura 31. Número de municipios y tipos de proyectos de vivienda identificados en los POT. 71
Figura 32. Número de municipios y tipos de proyectos de servicios públicos identificados en los POT. 72
Figura 33. Proporción población cabecera municipal vs. centros poblados y rural disperso (1997-2017) 78
Figura 34. Indicadores preliminares para diversas ciudades de Colombia sobre el consumo del suelo vs. crecimiento poblacional. 79
Figura 35. Albania (Guajira). Crecimiento de perímetro urbano 2000-2017. 85
Figura 36. Mosquera (Nariño). Situación geográfica. 86
Figura 37. Murindó (Antioquia). Situación geográfica. 87
Figura 38. Yopal (Casanare). Crecimiento de perímetro urbano 2000-2017. 89
Figura 39. Magangué (Bolívar). Crecimiento de perímetro urbano y centros poblados 2000-2017 91
Figura 40. Procesos de ordenamiento en Medellín 93
Figura 41. Resumen de los procesos de ordenamiento en Medellín 94
Figura 42. Estudios básicos para la revisión o expedición de POT 100
Figura 43. Concertación de los POT de primera generación con la CVC 102
Figura 44. Maceo (Antioquia). Suelo rural, títulos mineros, cuerpos de agua y vías nacionales 105
Figura 45. Áreas metropolitanas y regiones administrativas de planificación en Colombia 110
Figura 46. Contenido de los POT 124
Figura 47. Tipos de revisiones de los POT 127
Figura 48. Estado de los POT en Colombia. Por vigencia 128
Figura 49. Componente general de los POT. Contenidos 129
Figura 50. Componente urbano de los POT. Contenidos 131
Figura 51. Componente rural de los POT. Contenidos 133
Figura 52. Normas urbanísticas estructurantes en los POT. Contenidos 135
Figura 53. Normas urbanísticas generales en los POT. Contenidos 137
Figura 54. Normas urbanísticas complementarias en los POT. Contenidos 139
Figura 55. Programa de Ejecución de los POT. Contenidos 141
Figura 56. Acción urbanística y actuación urbanística. Conceptos generales 143
Figura 57. Componentes mínimos de los planes parciales 144

Figura 58. Pasos para la adopción de un plan parcial 145
Figura 59. Instrumentos de gestión del suelo, según su objetivo 147
Figura 60. Unidades de actuación urbanística (UAU). 148
Figura 61. Procedimiento de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria 162
Figura 62. Instrumentos de financiación 164
Figura 63. Hechos generadores y momentos de exigibilidad de la participación en plusvalía 165
Figura 64. Condiciones para aplicar la participación en plusvalía 166
Figura 65. Ejemplo de la contraprestación onerosa por derecho a construir en área de operación urbana, Brasil 169
Figura 66. Aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá 171

Índice de tablas

Tabla 1. Número de actos administrativos de EOT, PBOT y POT revisados. 16
Tabla 2. Aumento de las áreas de las cabeceras y los centros poblados de municipios con incorporación de suelo 37
Tabla 3. Tipologías de clasificación para la búsqueda de los POT. 44
Tabla 4. Municipios revisados que incluyen Programa de Ejecución en los POT. Nivel de desagregación y tiempos de ejecución de los proyectos. 66
Tabla 5. Ponentes y comentaristas por Foro Regional 75
Tabla 6. Normas nacionales que guían el ordenamiento territorial municipal 123
Tabla 7. Vigencias de los POT 125

Índice temático

A

Acuerdo
- 004 de 2015; 66, 186
- 287 de 2015; 66, 190
- Municipal 10 de 2014; 172

Agencia Nacional de Minería; 14, 30

Área(s)
- Municipal; 14, 26, 29-32
- Protegidas; 31, 49, 130, 136, 146

C

Centro de Documentación e Información Municipal (CDIM); 43

Certificados de Potencial Constructivo (CEPACS); 169

Comisión de Ordenamiento Territorial; 111

Consejos Territoriales de Planeación
- Departamentales; 82
- Distritales; 82
- Municipales; 82

Corporación Autónoma Regional (CAR)
- de Caldas (Corpocaldas); 100
- del Valle del Cauca (CVC); 100, 101

D

Decreto
- 00614 de 2015; 172
- 456 de 2012; 172
- 893 de 2017; 88
- 1077 de 2015; 97, 101, 126
- 1807 de 2014; 96, 98, 101, 123
- 2148 de 2015; 172
- 3600 de 2007; 83, 123

Ley 019 de 2012
- artículo 189 del; 123

Nacional
- 1077 de 2015; 96, 98, 101, 144, 160
- 1504 de 1998; 123, 171
- 2007 de 2001; 144
- 2181 de 2006; 144
- 2811 de 1974; 123
- 4300 de 2007; 144
- Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio; 123

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane); 14, 15, 23, 24, 32, 36, 77-79, 84, 111

Departamento Nacional de Planeación (DNP); 65, 78, 84

Documento Técnico de Soporte (DTS); 66

E

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); 43

Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT); 16

G

Gestión del riesgo municipal; 19, 26

I

Instituto de Estudios Urbanos (IEU); 9

L

Ley
2 de 1991; 123
9 de 1989; 123, 148, 156-159, 168, 171
46 de 1988; 97
99 de 1993 (Recursos naturales, ambiente y sistema nacional ambiental); 120, 123, 134
105 de 1993 (Ley marco del sector transporte); 120, 123
142 de 1994 (Régimen de servicios públicos domiciliarios); 120, 123
152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo); 81, 120
388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial)

artículo 12 de la; 129

artículo 58 de la; 148, 157, 158
507 de 1999; 126
902 de 2004; 125, 126
1454 de 2011; 109, 111, 123
1537 de 2012; 15, 36, 123, 126, 127

artículo 64 de la; 161
1625 de 2013

artículo 7 de la; 114
1807 de 2014; 96, 98, 101, 123
Orgánica 128 de 1994; 123

M

Metrovivienda; 156

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC); 43

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT); 9, 11, 13, 15, 32, 35, 39, 40, 107, 117

P

Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (PIDM); 115

Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDT); 88

Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR); 108

Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU); 108

Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (Pomca); 18

Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POD); 111

Plan Nacional de Desarrollo; 41

Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT); 16, 77

Planes Estratégicos Metropolitanos (PEMOT); 115

Plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR); 71, 136

Proyecto Integral de Desarrollo Urbano (PIDU); 117

R

Región Administrativa de Planificación Central (RAP); 109

Región de Planificación y Gestión (RPG); 117

S

Servicios públicos; 15, 18, 19, 22, 32-35, 49, 50, 52, 55, 56, 59, 60, 62-64, 66, 68, 69, 71, 72, 84, 86, 88-91, 99, 113, 114, 120, 123, 124, 131, 133, 135, 137, 141, 146, 150, 153, 156, 158, 160, 166

Sistema de Información Ambiental de Colombia (Siac-Ideam); 14

Sistema Nacional Ambiental (Sina); 120, 123

U

Unidades de Actuación Urbanística (UAU); 52, 62, 135, 139, 144, 145, 148
Unidades de Gestión (UG); 150, 152
Unidades de Planeamiento Rural (UPR); 57

V

Variables críticas
para el ordenamiento ambiental; 19, 26
Vivienda
de interés prioritario (VIP); 15
de interés social (VIS); 15, 46, 58, 127, 139, 141
de interés social y prioritario; 140

20 AÑOS
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
EN COLOMBIA:
EXPERIENCIAS, DESAFÍOS Y HERRAMIENTAS PARA LOS ACTORES TERRITORIALES

Forma parte de la Colección Ciudades, Estados y Política
del Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Esta edición consta de 200 ejemplares.
Se diseñó y editó en la Unidad de Medios Comunicación (Unimedios), de la Universidad Nacional de Colombia. Se imprimió en diciembre de 2017 en la Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas, Javegraf.
Se utilizaron caracteres Baskerville BT 11/4,5 puntos, tiene un formato de 16,5 x 24 centímetros. La cubierta va en propalcote de 240 gramos y las páginas interiores en bond bahía de 75 gramos.
Bogotá, D. C., Colombia