

 <b>La vivienda y el agua son de todos</b> Minivienda	<b>FORMATO:</b> MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	<b>PROCESO:</b> GESTIÓN A LA POLÍTICA DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL	Fecha: 24/12/2020
		Código: GPD-F-01

<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>Fecha:</b>	20 de abril de 2022
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>“Por la cual se adopta el Modelo de Datos Extendido LADM_COL – POT para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial”.</i>

### 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El modelo de datos es un conjunto de información que define los datos en que se van a almacenar, así como las relaciones existentes entre ellos y el resto de las características que permiten conocer exhaustivamente la estructura de la información, para la elaboración de un modelo de datos espacial es necesario desarrollar el modelo en 3 partes:

- Modelo Conceptual: abarca lo teórico del modelo y define conceptos técnicos.
- Modelo Lógico: desarrolla la parte metodológica del modelo y establece relaciones entre objetos.
- Modelo Físico: Herramienta o forma de almacenamiento de los datos de la información que componen el modelo.

Por su parte el LADM es el Modelo de Dominio de Administración de Tierras – LADM, que facilita la estandarización en la semántica y articulación tecnológica en la administración del territorio, en el cual los objetos (grupos temáticos) se describen a través de un modelo, y este debe ajustarse a un modelo de intercambio, es decir, los datos que contiene el modelo los cuales deben ser interoperables para que puedan ser entendidos y usados en diferentes ámbitos de la administración de tierras, el modelo está compuesto por el modelo núcleo, que corresponde a la adaptación de la norma ISO 19152-2012 a Colombia.

Este modelo es útil para optimizar y hacer eficaz el intercambio de información espacial; para lograr su articulación de forma coherente y con ello cumplir la finalidad “multipropósito” en su aplicación.

Así, el CONPES 4007 de 2020<sup>1</sup> con el propósito de avanzar hacia la producción, integración, disposición y mantenimiento permanente de la información relativa al territorio, se debe contar con la implementación de modelos extendidos del perfil colombiano de la ISO 19152:2012 (LADM\_COL), unificando así la semántica utilizada en los sistemas de información relacionados con la administración del territorio. Cada uno de estos modelos será desarrollado de forma independiente por los sectores competentes siguiendo los lineamientos establecidos.

En ese sentido el modelo LADM-POT es un modelo extendido, diseñado para modelar la información geográfica relativa a los planes de ordenamiento territorial, con el propósito de estandarizar objetos espaciales, categorías y dominios para facilitar el intercambio de datos entre los diferentes niveles territoriales y sectores; el desarrollo de este modelo se enmarca en el proceso metodológico utilizado para el

<sup>1</sup> CONPES 4007 de 2020. Estrategia para el Sistema de Gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio.



Modelo LADM-COL, el cual contiene las etapas de identificación, definición, construcción, implementación y mantenimiento de dicho modelo.

Es así como, el modelo tiene como fin garantizar la estandarización de la información geográfica útil para otros procesos y en diferentes escalas territoriales, evitar ambigüedad en la aplicación de la norma que regula el ordenamiento territorial municipal, estructurar la información de forma organizada y uniforme, facilitar la consulta de información y generar seguridad jurídica en la administración y gestión del territorio.

Por su parte el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 estableció como deber de los municipios y distritos adoptar el plan de ordenamiento territorial, y lo definió como “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, por su parte los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley 388 de 1997 consagran, entre otros, los componentes de los planes de ordenamiento territorial, sus contenidos, las normas urbanísticas y su jerarquía, así como el programa de ejecución, con el propósito de configurar su estructuración formal y desarrollo sustancial.

Ahora bien, es preciso señalar que, aproximadamente el 80,5% de los municipios del país han cumplido la vigencia de largo plazo, es así que, tienen la oportunidad de realizar la revisión general de sus planes de ordenamiento territorial, considerando que, el marco normativo fue actualizado en el año 2020 después de 20 años de aplicación de la norma, mediante la modificación del Decreto 1077 de 2015<sup>2</sup> en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial municipal y la cartografía de los planes de ordenamiento territorial, razón por la cual, la reglamentación del modelo de datos es acorde al marco normativo existente y complementa la apuesta, en relación a la optimización de los planes de ordenamiento territorial y constituye una oportunidad para la implementación de dichos instrumentos.

Por lo anteriormente expuesto la expedición del acto administrativo es considerado oportuno e indispensable para las entidades territoriales municipales en el proceso técnico de elaboración de los planes de ordenamiento territorial y su implementación, así como también logra impacto en otras escalas territoriales y sectoriales.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

La adopción de los lineamientos de la presente resolución es aplicable en el desarrollo técnico de los planes de ordenamiento territorial y/o sus procesos de revisión o modificación, según lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015 y/o la norma que la modifique, complemente o sustituya.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

Con la expedición de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3a. de 1991, se determina que el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo

<sup>2</sup> Decreto 1232 de 2020 por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial y Decreto 824 de 2021 por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la cartografía para el ordenamiento territorial.



físico del territorio y la utilización del suelo.

Así la Ley 388 de 1997, estableció la obligatoriedad para los municipios de formular los respectivos planes de ordenamiento territorial (Esquemas, Planes Básicos y Planes de Ordenamiento Territorial – EOT, PBOT, POT). De otra parte, la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, definió en el numeral 9 del artículo 6 que los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años equivalente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

Por su parte el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 estableció como deber de los municipios y distritos adoptar el plan de ordenamiento territorial, y en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley 388 de 1997 consagran, entre otros, los componentes de los planes de ordenamiento territorial, sus contenidos, las normas urbanísticas y su jerarquía, así como el programa de ejecución, con el propósito de configurar su estructuración formal y desarrollo sustancial.

La Ley 388 de 1997 fue reglamentada mediante una serie de decretos, hoy compilados en el Decreto Único reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015, al respecto es oportuno señalar que, el marco normativo fue actualizado en el año 2020 después de 20 años de aplicación de la norma, mediante la modificación del Decreto 1077 de 2015<sup>3</sup> en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial municipal y la cartografía de los planes de ordenamiento territorial.

Ahora bien, respecto a la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012, con base en lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, **condiciona la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo del plan de ordenamiento territorial o la expedición de uno nuevo, a que se cuente con:**

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

Para cumplir con lo anterior, las condiciones técnicas para el desarrollo de los estudios fueron reglamentadas por el Decreto 1807 de 2014 compilado en el Decreto 1077 de 2015, en el cual se priorizaron las amenazas por avenida torrencial, remoción en masa e inundación por considerarse los fenómenos de mayor afectación y recurrencia en el país, es así que, *“Teniendo en cuenta el principio de gradualidad de que trata la Ley 1523 de 2012, se deben realizar los estudios básicos para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes y en su ejecución se deben realizar los estudios detallados. (Artículo 2.2.2.1.3.1.2).*

Ahora bien, teniendo en cuenta la anteriores disposiciones legales y reglamentarias que establecen el rol de las entidades territoriales en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, se tiene que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encuentra revestido de la responsabilidad y/o competencia de adelantar acciones públicas con el propósito de adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar políticas públicas, planes y proyectos encaminados a impulsar el desarrollo urbano y territorial planificado en el país, así como la consolidación del sistema de ciudades, ello, con sujeción a lo establecido en el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y*

<sup>3</sup> Decreto 1232 de 2020 por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial y Decreto 824 de 2021 por medio del cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la cartografía para el ordenamiento territorial.



*Territorio*”, asignación funcional que ha de entenderse como todo el despliegue de acciones encaminadas a fortalecer los procesos de desarrollo territorial de los Distritos y Municipios del país, los cuales, con la implementación de los lineamientos del Modelo de Dominio de Administración de Tierras – LADM extendido a los Planes de Ordenamiento Territorial, beneficiarán a las entidades territoriales bajo el entendido que la aplicación del modelo enriquece el banco de información para la toma de decisión en tópicos referentes al ordenamiento de los territorios y la administración de tierras.

En esa misma línea habilitadora de competencias al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para expedir los lineamientos objeto de la Resolución que se busca expedir, el artículo 17 del Decreto Ley 3571 de 2011 *“Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”*, establece que dentro de las funciones de la Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial de dicha entidad, se encuentra la de *“Apoyar en la formulación, diseño e implementación de políticas, normas, procesos y procedimientos y demás instrumentos técnicos, para orientar, en lo de su competencia, la implementación de los procesos de ordenamiento, planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano y territorial”*, competencia esta que es plenamente congruente con la expedición del modelo LADM extendido a los Planes de Ordenamiento Territorial de Distritos y Municipios.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

La Ley 388 de 1997 (desarrollo territorial) y el Decreto 1077 de 2015 (Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio), se encuentran actualmente vigentes y por ende se considera que su aplicación es totalmente viable.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

La implementación del modelo LADM – POT constituye una novedad en materia de Planes de Ordenamiento Territorial y su aplicación no se circunscribe en una acción que busque derogar, subrogar, modificar, adicionar o sustituir una disposición normativa específica del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario, se persigue sí el fortalecimiento de los procesos de revisión de Planes de Ordenamiento Territorial. Esto, si se quiere, que el modelo proviene de una norma técnica ISO que no se constituye como norma legal dentro del ordenamiento jurídico colombiano sino más bien como lineamientos orientadores para fortalecer el desarrollo territorial.

En consecuencia no se están derogando, subrogando, modificando, adicionando o sustituyendo normas vigentes

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

N/A

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

N/A



**4. IMPACTO ECONÓMICO** (Si se requiere)

La expedición de la norma no causa impactos económicos para el Estado y/o los particulares.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

La expedición de la norma no causa impacto presupuestal para la Entidad.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

N/A

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (Si cuenta con ellos)

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	(Marque con una x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	(Marque con una x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	(Marque con una x)
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante)</i>	(Marque con una x)



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

*o de importancia)*

**Aprobó:**

---

**Diana del Carmen Sandoval Aramburo**  
Jefe de la Oficina Jurídica

---

**Édgar Orlando Picón Prado**  
Director de Espacio Urbano y Territorial