

EXPEDIENTE MUNICIPAL

ART.112 LEY 388 / 97

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

DIRECCION DE DESARROLLO TERRITORIAL

**GUIA METODOLOGICA PARA LA IMPLEMENTACION DEL
EXPEDIENTE MUNICIPAL**

BOGOTA, 2004

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION

2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

¿Qué es el Ordenamiento Territorial?

Legislación desencadenante del proceso de Ordenamiento Territorial

¿Por qué se ordena el territorio?

¿Para qué se ordena el territorio?

¿Qué es el Plan de Ordenamiento Territorial?

¿Cómo se evalúa el impacto de los POT?

3. EXPEDIENTE MUNICIPAL

3.1 MARCO CONCEPTUAL

¿Qué es el Expediente Municipal?

¿Para qué se hace el Expediente Municipal?

¿Quién es el responsable de conformar el Expediente Municipal?

3.2 MARCO METODOLÓGICO

¿Cómo se conforma el Expediente Municipal?

¿Qué tipo de información requiere el Expediente Municipal?

BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la ley de Desarrollo Territorial (ley 388 de 1997) y su decreto reglamentario 879 del 13 de mayo de 1998, las administraciones municipales y distritales son autónomas en el compromiso de orientar los procesos de planeación y ordenamiento de su desarrollo territorial.

Para tal fin se han establecido instrumentos de planeación y gestión del desarrollo territorial como son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en los cuales se consignan todas las políticas nacionales, departamentales y los compromisos adquiridos por los mandatarios locales en su programa de gobierno, reflejando siempre los intereses y expectativas de la comunidad.

Los planes de ordenamiento territorial, definidos como un instrumento técnico y normativo para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, requiere de *un sistema de información* que permita evaluar la aplicación de sus estrategias e instrumentos de gestión, a la vez que se convierte en la herramienta técnica con la que se puedan soportar las modificaciones y ajustes al POT, cuando se ha iniciado el proceso de su revisión, como se consagra en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 932 de 2002.

Teniendo en cuenta lo anterior la ley de Desarrollo Territorial contempla en su artículo 112 la organización por parte de los municipios y distritos de este sistema de información, el cual se denomina “EXPEDIENTE URBANO”¹

Dada la importancia del Expediente Municipal como herramienta de planificación para las administraciones municipales, en este documento se presenta una guía metodológica la cual pretende orientar a las autoridades y actores locales en el proceso de su implementación.

El documento contiene en un principio una explicación del concepto de “Ordenamiento Territorial”, indicándose además el marco jurídico que lo rige y su importancia en los procesos de planeación, para finalmente entrar en materia en lo que concierne al tema de Expediente Municipal.

Colaborarle a los municipios en la implementación de su expediente municipal es el objetivo principal de este documento, que pretende convertirse en una alternativa metodológica funcional y sencilla que contribuya a seguir con la construcción de un modelo territorial local, regional y nacional sostenible, coherente y equilibrado.

Es importante aclarar que esta guía no pretende abarcar toda la diversidad de situaciones de los municipios, solo busca ofrecer una alternativa de **estructura mínima de organización de la información** a partir de la cual los municipios puedan considerar su situación particular y precisar o ampliar los lineamientos expuestos en esta guía.

¹ De aquí en adelante en este documento se utilizará el término “Expediente Municipal” y no “Expediente Urbano” como lo indica la ley 388/97, debido a que se considera que el alcance del instrumento debe ser tanto urbano como rural.

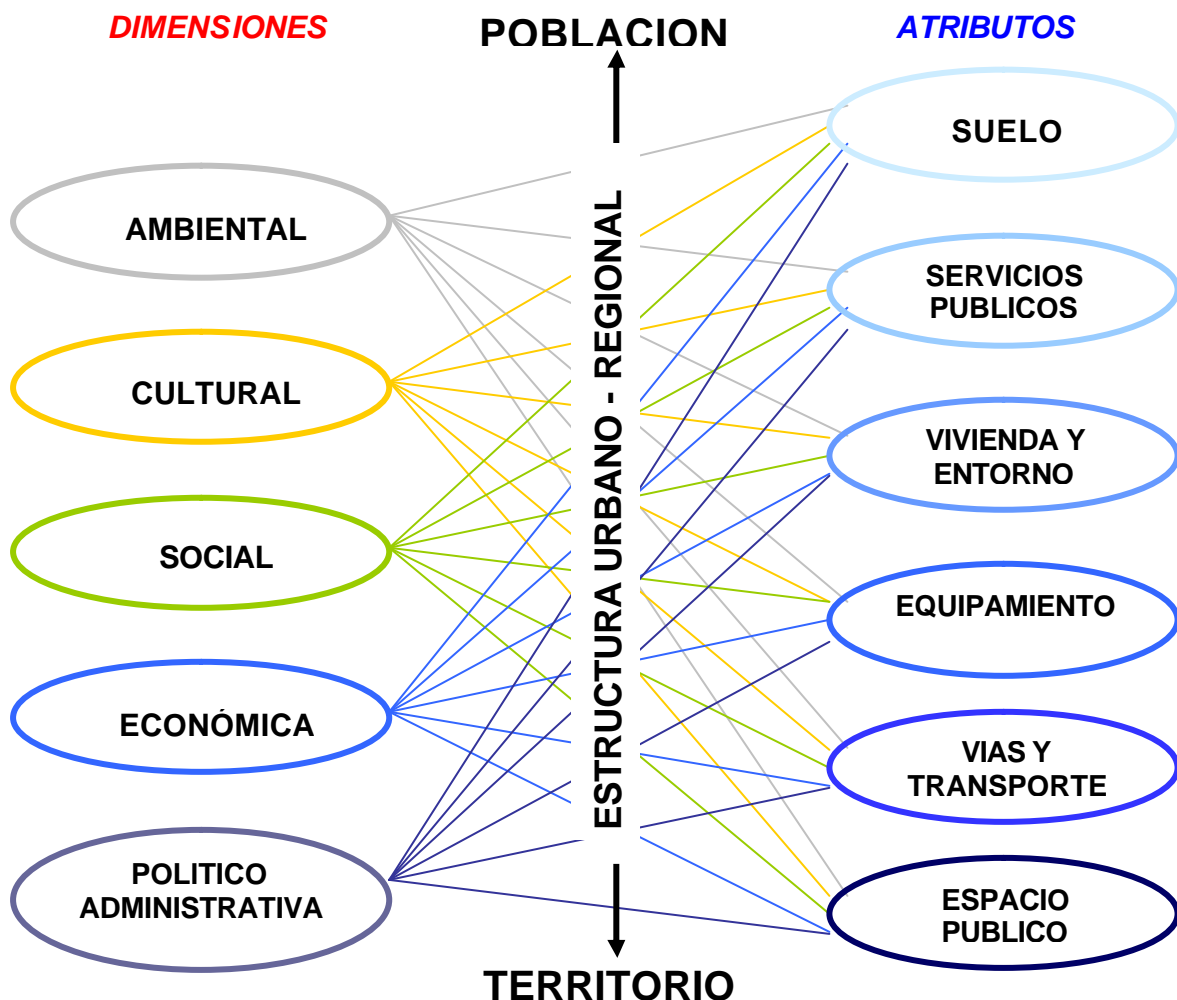
2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

El ordenamiento territorial es un proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y ambiental.

Como elementos de planificación del orden territorial se identifican los **atributos**, entendidos como los componentes fundamentales del territorio construido y por construir, que hacen posible la construcción del municipio, las **dimensiones**, definidas como agentes que posibilitan, inciden y condicionan el desarrollo del ordenamiento del municipio y la **Estructura Urbano-Regional** que expresa los aspectos de la sostenibilidad ambiental, las dinámicas poblacionales y las funciones urbano-regionales.

DIMENSIONES Y ATRIBUTOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**UN LUGAR PARA CADA COSA Y
CADA COSA EN SU LUGAR**

LEGISLACIÓN DESENCADENANTE DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SECTORIALES

LEY 99 /93
Medio Ambiente

Ley 142 /94
Servicios públicos

Ley 70 / 93
Pluralidad étnica-cultural

DE PLANIFICACIÓN

LEY 9a /89 – PDM + instrumentos.

LEY 152 /94 - PDM

LEY 388 /97 - Desarrollo Territorial

LEY 507 /99 – Concertación, plazos

LEY 128 /94 - Áreas Metropolitanas

LEY 136 / 94 – Nuevo régimen Municipal

LEY 614 /00 - comités de integración territorial.

¿POR QUÉ SE ORDENA EL TERRITORIO?

- Por el acelerado incremento de la demanda de bienes ambientales frente a una insostenible oferta.
- Por los constantes conflictos que se presentan en el territorio, como consecuencia de la inadecuada localización de las actividades y usos del territorio
- Por la carencia de herramientas técnicas de planeación del orden local que apunten a la minimización del deterioro de la calidad de vida de la población.

¿PARA QUE SE ORDENA EL TERRITORIO?

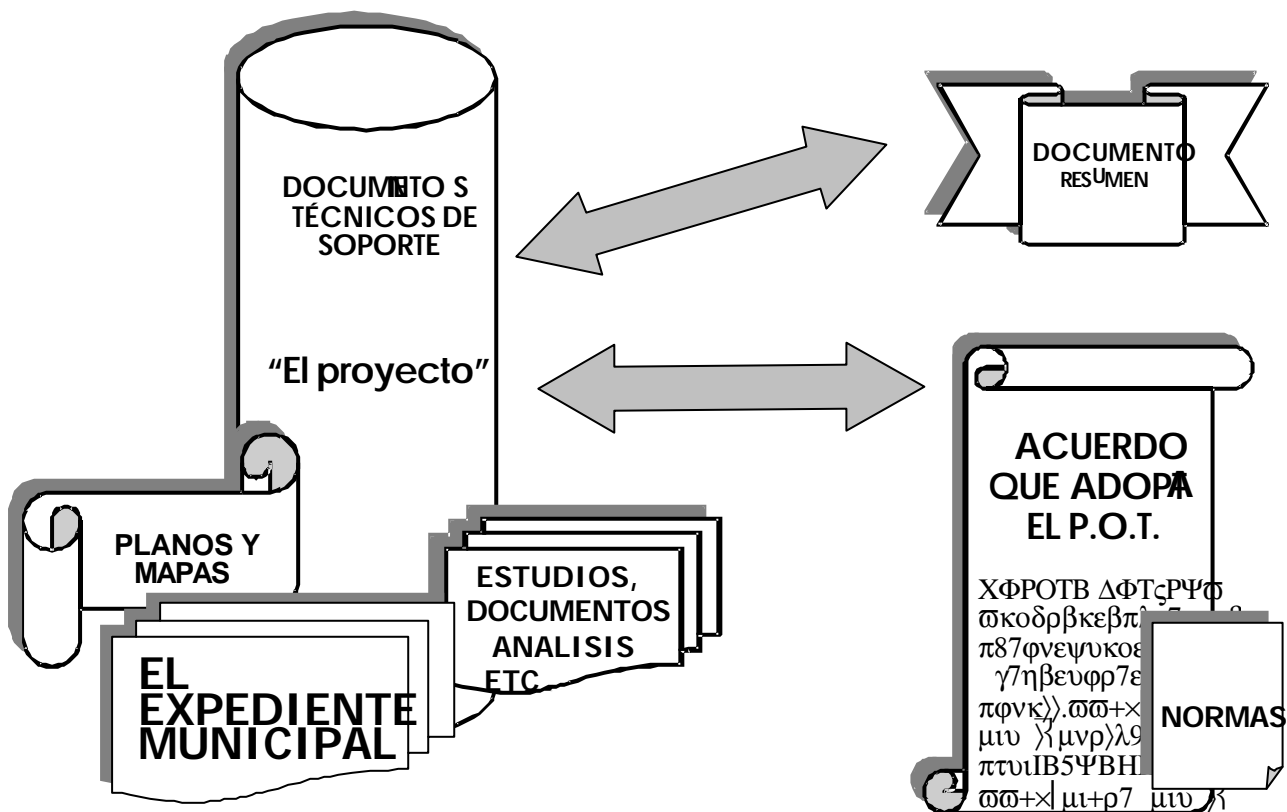
- Para equilibrar las relaciones de la población con el territorio y así encontrar mejores formas de convivencia, crecimiento y desarrollo municipal.
- Para acabar con la inadecuada localización de las actividades y conflictos de usos del territorio.

- Para construir un territorio productivo, equitativo y sostenible, como fin socialmente establecido.
- Para identificar, racionalizar, priorizar y programar las obras públicas en el corto, mediano y largo plazo.

¿QUÉ ES EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

El POT es un instrumento de planificación del desarrollo municipal puesto a disposición de los municipios del país a través de la ley 388/97, que lo define como "... el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo..."

EL POT ESTA CONFORMADO POR:



¿CÓMO SE EVALUA EL IMPACTO DE LOS POT?

Una vez se ha implementado en el municipio o distrito el Plan de Ordenamiento Territorial es necesario contar con un instrumento de seguimiento y monitoreo que

evalúe la gestión de los mismos en el comportamiento de las dinámicas territoriales y en las acciones y procesos que inciden sobre ellas.

Por tal motivo, la ley 388/97 estableció el **Expediente Municipal**, definido como un sistema de información que permite sustentar el diagnóstico y la definición de políticas y objetivos, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial.

3. EL EXPEDIENTE MUNICIPAL

Expediente Urbano.² “Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un *expediente urbano*, conformado por documentos, planos e información georeferenciada, acerca de su organización territorial y urbana...” **Art. 112, Ley 388 de 1997.**

3.1 MARCO CONCEPTUAL

¿QUÉ ES EL EXPEDIENTE MUNICIPAL?

El Expediente Municipal es un sistema de información que tiene como objetivo principal evaluar el desarrollo territorial, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial.

Las peculiaridades de los objetivos y formas de actuación de la función pública de ordenamiento del territorio justifican la conformación de un sistema de información propio, que sirva de apoyo a la gestión municipal para el seguimiento a la ejecución de estos planes. **El Expediente Municipal es ese sistema de Información.**

¿PARA QUE SE HACE EL EXPEDIENTE MUNICIPAL?

- Para brindar soporte institucional en la toma de decisiones por parte de la administración pública
- Para evaluar el desarrollo del territorio y el impacto de los POT
- Para evaluar el avance en la construcción del modelo de ocupación del territorio
- Para hacer seguimiento y evaluación de los programas de ejecución y los instrumentos de gestión urbanística

² Como se explico en la primera nota de pie, la ley 388/97 lo denomina “Expediente Urbano”.

- Para garantizar la continuidad del proceso de ordenamiento territorial y el acceso a la información por parte de todos los agentes implicados
- Para servir de archivo técnico e histórico sobre el desarrollo territorial del municipio
- Para soportar técnicamente el proceso de revisión, ajustes y modificaciones del POT

¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE CONFORMAR EL EXPEDIENTE MUNICIPAL?

El Expediente Municipal es un instrumento que complementa el POT, razón por la cual, por disposición legal, la responsabilidad de la conformación del Expediente Municipal recae en la **Alcaldía Municipal**. Preferiblemente la **oficina de Planeación** o la que haga sus veces, tenga la responsabilidad de liderar, promover y conformar este instrumento.

Igualmente se debe impulsar a través de diversos mecanismos administrativos gestionar la participación de las instituciones o entidades con representación local (secretarías de gobierno, empresas de servicios públicos, cámara de comercio, gremios y la comunidad en general) como recursos de apoyo a las etapas de conformación del expediente urbano y convenir la cooperación de esfuerzos entre éstas y la administración municipal.³

3.2 MARCO METODOLOGICO

¿CÓMO SE CONFORMA EL EXPEDIENTE MUNICIPAL?

La conformación del Expediente Municipal comprende las siguientes etapas:

1. Identificación y Valoración de la información

La construcción del Expediente Municipal se inicia con una lectura operativa del Plan de Ordenamiento Territorial, del Plan de Desarrollo Municipal y de los planes, programas y proyectos matriculados en el Banco de Proyectos Municipal. Allí se identifican las dimensiones y atributos que están definidos en el territorio. En este primer paso se debe hacer una identificación de los **módulos temáticos** de información dentro de los planes que correspondan a:

- La visión: entendida como el fin último de los objetivos que garanticen calidad de vida, sostenibilidad, proyección futura y concreción del municipio deseado, entre otros.

³ Es recomendable establecer responsables entre las dependencias de la administración municipal para la producción, gestión y actualización de la información.

- El modelo de ocupación del territorio: un territorio donde interactúan ejes estructurantes y las dimensiones en pro del bienestar de una población.
- Estrategias e instrumentos: Elementos que apuntan a la consecución de los objetivos trazados, a través de herramientas de gestión, planificación, financieros y de participación ciudadana, entre otros.
- Planes, Programas y Proyectos: Instrumentos estructurados que responden a procesos de planificación concertada donde se definen actividades en función costo-beneficio.

La información aquí relacionada deberá ser valorada de tal manera que su evaluación, a partir de indicadores, sea fácilmente medible para las fuentes alimentadoras de información. Los pasos en la captura de información se sintetizan en:

- Recopilar y Evaluar información local disponible. Dicha información está consignada en los documentos del POT, el PDM, los planes sectoriales y las entidades encargadas de manejar temas específicos como son las Empresas de Servicios Públicos, la Oficina de Planeación del Municipio, la Secretaría de Obras Publicas, el Dane, el Sisben, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Registraduría, el Fondo de Vivienda Municipal, el Instituto de Deporte y Recreación, la Secretaria de Tránsito y Transporte, la Oficina del Trabajo, la Cámara de Comercio, entre otras entidades.
- Evaluar la información disponible en el municipio, estableciendo su temporalidad y su confiabilidad.
- Determinar la información faltante.

2. Procesamiento y Organización de la Información

No siempre los datos recopilados estarán listos para su uso inmediato. Generalmente se requiere de un procesamiento básico para convertirlos en documento explicativo o indicadores (estadísticos y cartográficos), de tal manera que sean operativos para el Expediente Municipal.

Como requisito mínimo el expediente debe estar organizado mediante un sistema de información en archivo físico, pero es deseable en el tiempo, y según las posibilidades de cada municipio, que este archivo se convierta en formato digital. Esta etapa de conformación del expediente comprende las siguientes actividades:

- Definir los formatos de almacenamiento de la información (fichas de información, planos a diferentes escalas, etc.).
- Definir el sistema de archivo físico para la información.
- Definir y conformar la base informática de datos para almacenamiento y consulta de la información.

Esta guía sugiere la organización de la información en un **sistema de matrices**, en las cuales se consignan los indicadores correspondientes a cada modulo temático y su evolución en el tiempo. El diseño de estas matrices se presenta mas adelante.

Así mismo para la recopilación y el cálculo de indicadores se recomienda el diseño de **fichas técnicas**, las cuales además deben contener las características generales del indicador, la forma de obtenerse, sus fuentes y la cartografía correspondiente.

En la práctica las fichas son orientaciones metodológicas para obtener la información o los planos cartográficos propiamente dichos. El Conjunto de estos indicadores llevará a la administración municipal a conformar bases de datos organizadas y funcionales con respecto a los requerimientos de la planificación del territorio.

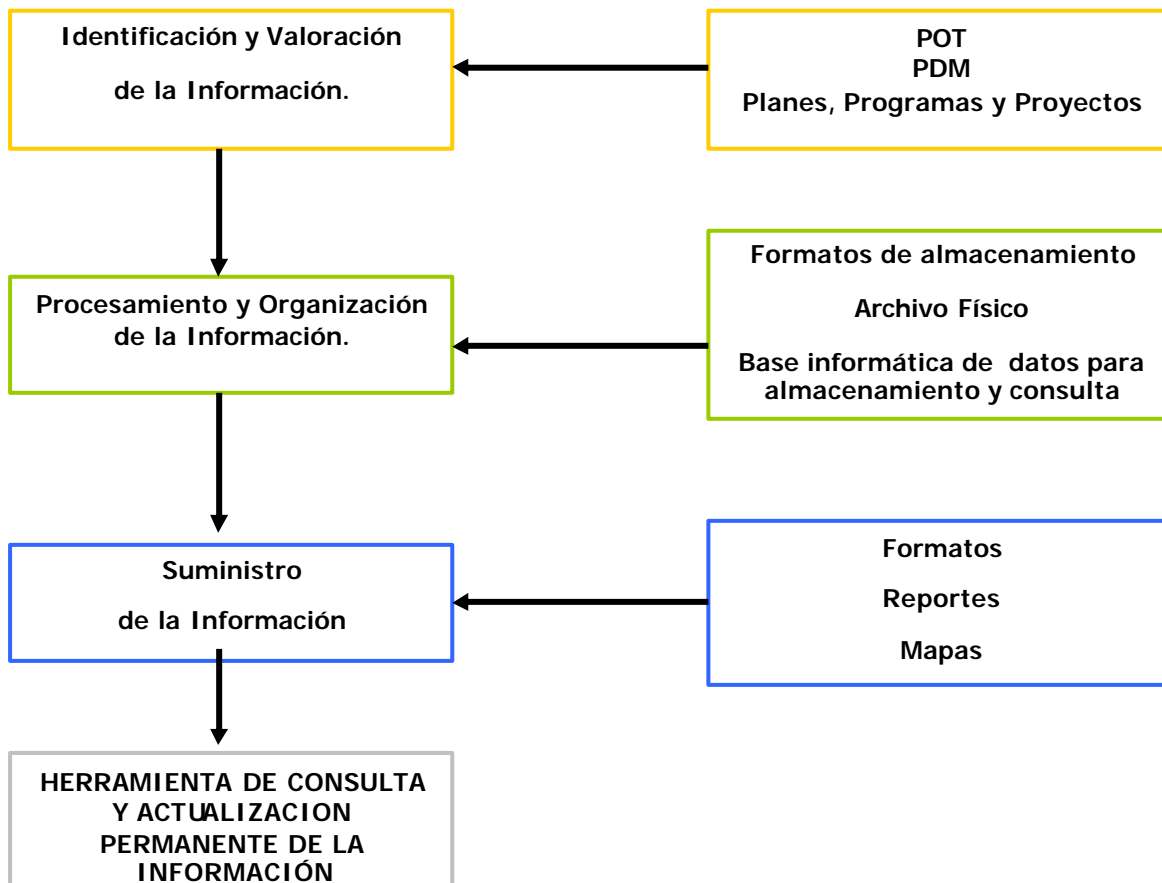
Mas adelante se presenta una alternativa de diseño de ficha técnica en la cual podrá apoyarse el usuario para generar un conjunto de fichas sobre las que se soporta la información de los indicadores.

En resumen se puede decir que la información es tratada en la ficha técnica y los resultados visualizados en las matrices.

3. Suministro de la información

El expediente municipal debe ser una herramienta activa para consulta y de actualización permanente, por lo tanto se deberá contar con una forma simple de extraer la información: formatos, reportes y mapas, entre otros.

Esquema general del proceso de conformación del Expediente Municipal



¿QUÉ TIPO DE INFORMACION REQUIERE EL EXPEDIENTE MUNICIPAL?

El expediente comprende en sentido estricto tres tipos de información: la estadística, documental y cartográfica la cual se agrupa a través de **INDICADORES**. Por lo general, un mismo tema contiene tanto información numérica como cartográfica.

Información Estadística: Indicadores calculados a través de relaciones y funciones matemáticas.

Información Documental: Información que corresponde a los planes sectoriales, plan de ordenamiento, plan de desarrollo y otros.

Información Cartográfica: Indicadores basados en planos georeferenciados.

Los planos básicos y mínimos corresponden a los definidos previamente en la etapa de formulación del POT, así que la tarea se remite a reunir y actualizar esta documentación, si el municipio no posee la cartografía básica.

La cartografía básica de un municipio es la siguiente:

CARTOGRAFÍA PARA LA CONFORMACIÓN DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL SEGÚN ÁREAS URBANAS Y RURAL		
CARTOGRAFÍA BÁSICA	URBANO	RURAL
Clasificación General del Territorio (categorías establecidas en el POT)	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Visión Urbano-Regional* - Funcional		
Modelo de Ocupación del Territorio	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Zonas de producción Económica	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Usos del suelo	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Sistemas estructurantes (Vías, Servicios Públicos Domiciliarios, entre otros)	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Suelo de protección (Áreas de provisión de SPD, Áreas de riesgo no mitigable y Áreas de protección ambiental)	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Programas de ejecución	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Equipamientos colectivos	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Espacio público (lineales, parques y zonas verdes, entre otros)	1:2.000, 1:5.000	1:25.000
Áreas morfológicas homogéneas	1:2.000, 1:5.000	1:25.000

* Sin escala, si se presentan de manera esquemática.

INDICADORES

En su papel dentro de cada módulo de información del expediente, los distintos indicadores son **variables** (número de habitantes, metros cuadrados del área urbana, por ejemplo) o **funciones de variables** (densidad de población, porcentaje de hogares con déficit habitacional, índice de condiciones de vida, tasa de crecimiento demográfico, tiempo promedio de viaje al sitio de trabajo, etcétera) que expresan, en forma precisa, una característica de un fenómeno relevante para la evaluación y monitoreo de las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial.

Características de los indicadores:

- Cuantifican información para que su *significado* sea evidente y rápido
- *Simplifican* información sobre fenómenos complejos para mejorar la comunicación y la toma de decisiones
- Orientados al *usuario*: deben ser útiles a los usuarios a quien se dirigen
- *Pertinentes* para las preocupaciones de los actores
- Permiten *evaluar* condiciones y tendencias, comparar entre lugares y situaciones, proveen información que alerta tempranamente.

Condiciones que debe cumplir los indicadores:

- Relevancia (asociados a políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial)
- Validez (claramente definidos)
- Suficiencia (dan cuenta del fenómeno por sí mismos)
- Eficiencia (capacidad de síntesis, fácil comprensión y costo-efectividad oportunidad)

Relación de los tipos de indicadores y los módulos temáticos

La ubicación de la información lleva a identificar los módulos temáticos definidos en el Plan de ordenamiento territorial con su nivel de evaluación en el expediente municipal a través de distintos tipos de indicadores, los cuales se relacionan en el cuadro siguiente:

Relación de tipos de indicadores en los módulos temáticos del expediente		
Módulo Temático	Nivel de Evaluación	Tipo de indicador
Logro de la visión y los objetivos estratégicos: largo plazo	Evaluación de impacto	Impacto
Construcción del modelo de ocupación del territorio: mediano plazo	Evaluación del modelo de ocupación	Estado del territorio
Ejecución de estrategias e instrumentos de gestión: mediano y corto plazo	Monitoreo de estrategias e instrumentos de gestión	Resultados de la gestión territorial
Ejecución de proyectos estratégicos del POT: corto plazo	Monitoreo de proyectos estratégicos	Resultados de la ejecución de proyectos estratégicos
		Procesos: avance de actividades
		Recursos o insumos: avance de ejecución presupuestal.

Como se indica en la tabla anterior cada uno de los cuatro módulos relaciona tipos específicos de indicadores:

1. Módulo temático que apunta al logro de la visión y los objetivos estratégicos: en este módulo se evalúa el impacto de la interacción de la población y el territorio en procura del municipio deseado, mediante la generación y correlación de indicadores de impacto.

Los indicadores de impacto dan señales sobre cómo están siendo obtenidos los fines últimos y esenciales que animan al Plan de Ordenamiento Territorial. Estos indicadores deben tratar de incorporar fenómenos observables y medibles que expresen directamente el nivel de vida de la población y las condiciones del municipio en relación con los objetivos que destaca el POT y que tienen que ver como ya se dijo con las grandes metas del desarrollo.

2. Módulo temático para la construcción del modelo de ocupación del territorio: la concreción de un modelo a partir de la identificación e integración de las dimensiones y los atributos en el territorio se evalúa con indicadores de estado del territorio.

Los Indicadores de Estado expresan el estado del territorio y su evolución a través del tiempo, respecto a los atributos o componentes que son objeto de regulación e intervención prioritaria, y a las interrelaciones entre unidades espaciales.

3. Módulo temático para la ejecución de estrategias e instrumentos de gestión: Los instrumentos de planeación, financiación y en general de gestión para la ejecución de los planes parciales y unidades de actuación urbanística, programas y proyectos serán monitoreados a través de indicadores de resultados de la gestión territorial.

Los indicadores de este módulo expresan los resultados de la aplicación de los instrumentos de gestión territorial consignados en los POT sobre los temas de la expedición y control de normas urbanísticas, los procedimientos de gestión del suelo, el desarrollo institucional, el financiamiento, los procesos de participación y el sistema de monitoreo y evaluación.

4. Módulo temático para la ejecución de proyectos estratégicos del POT: el avance y cumplimiento de las actividades y acciones que hacen parte de los proyectos estratégicos se miden por medio de indicadores de resultados de la ejecución de proyectos estratégicos, indicadores de procesos (avances de actividades) e indicadores de recursos o insumos (avance de ejecución presupuestal).

Estos indicadores: de resultado, de proceso y de recursos, buscan aportar señales claras y actualizadas sobre la forma como van siendo ejecutados los proyectos estratégicos del POT. Ayuda a la gestión cotidiana del alcalde, el jefe de planeación y las instancias que participan en la ejecución y seguimiento del POT aportando información precisa sobre como se esta aplicando.

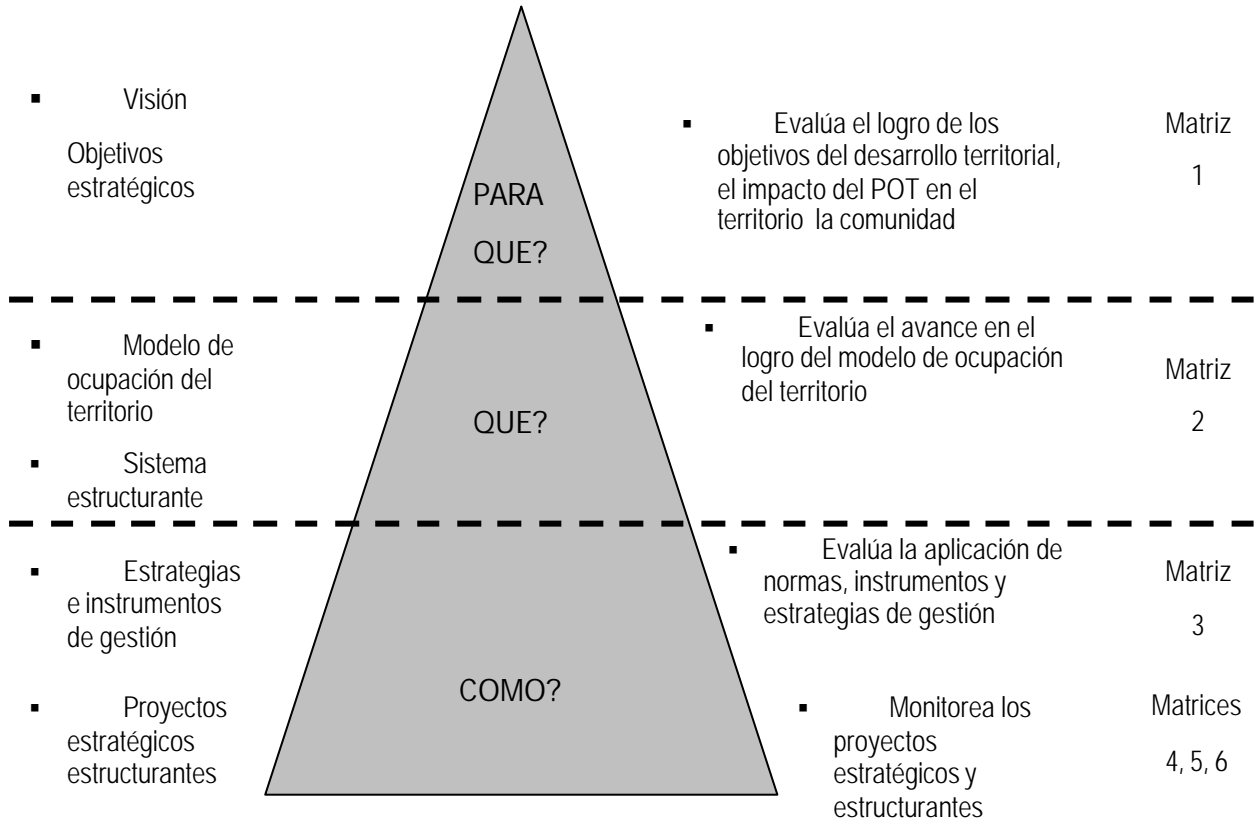
Para lograr una ilustración clara y sencilla del Expediente Municipal se sugiere organizar los módulos temáticos y sus respectivos indicadores mediante un sistema de matrices.

A continuación se presenta la estructura y conformación de estas matrices y se propone un **conjunto básico de indicadores**; lo cual no es una imposición de esta guía en cuanto a la información que requieren los municipios, ya que estos deben considerar además sus singularidades y necesidades.

MODULO TEMATICO	MATRIZ	INDICADORES
1. Visión	Matriz 1	Indicadores de Impacto
2. Modelo de ocupación del territorio	Matriz 2	Indicadores de Estado del Territorio
3. Estrategias e instrumentos de gestión	Matriz 3	Indicadores de Resultados de la Gestión Territorial
4. Ejecución de proyectos estratégicos del POT	Matriz 4	Indicadores de Resultados de la Ejecución de Proyectos Estratégicos
	Matriz 5	Indicadores de Procesos
	Matriz 6	Indicadores de Recursos e Insumos

POT

EM



BIBLIOGRAFIA

- **LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL**, En: Ley 388 de 1997, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Desarrollo Humano. Bogotá, 1997.
- **GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE UN EXPEDIENTE URBANO**. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Desarrollo Humano. Bogotá, 1998.
- **EVALUAR EL ORDENAMIENTO Y LA GESTION TERRITORIALES**. Manual para la conformación y administración de los Expedientes Municipales. Ministerio de desarrollo económico, Dirección General de Desarrollo Territorial y Urbano. Bogotá, Septiembre de 2002.
- **GUIA SIMPLIFICADA PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL**. Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo -GTZ, Proyecto Quechua y KFW. Bogotá, 1998.
- **SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL – SIGAM**. Ministerio del Medio Ambiente. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002.