



Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Número 8, noviembre de 2016, ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia

Planes de Ordenamiento Territorial Departamental frente a los Municipios

SESQUICENTENARIO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Contenido

| | | | |
|---|---|--|----|
| Introducción..... | 3 | Políticas de ordenamiento territorial: experiencias internacionales | 15 |
| Recuperar la planeación urbana..... | 4 | A manera de conclusión | 26 |
| Definición de los lineamientos para el ordenamiento departamental..... | 6 | Referencias bibliográficas..... | 27 |

PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL FRENTE A LOS MUNICIPIOS

Introducción

El planeamiento urbano en Colombia se inicia como una política general a partir de la Ley 388 de 1997¹, la cual establece los lineamientos técnicos, políticos, administrativos y jurídicos relacionados con el proceso de Ordenamiento Territorial de los Municipios y Distritos, materializado en un conjunto de Planes de Ordenamiento Territorial –POT-, que se adoptan entre 1999 y 2001. A su vez, junto con la Ley 152 de 1994² y la Ley 1454 de 2011³, se constituyen como el principal marco institucional que orienta y regula el ordenamiento territorial y los procesos de planificación departamental y municipal en el país.

Inicialmente, la orientación de la planeación territorial se concibió a través de la cultura de ordenamiento y el conocimiento de lo que sucedía en el territorio, es decir, las dinámicas urbanas demandaban una renovación de los procesos de gobernabilidad

para facilitar la planificación y gestión de los problemas que surgen en las entidades territoriales.

De acuerdo al profesor Fernando Montenegro del Instituto de Estudios Urbanos –IEU-, hoy en día, el país está transitando a una noción moderna y eficiente del ordenamiento, que se va a relacionar con los programas nacionales de gestión del riesgo, de Vivienda de Interés Prioritario –VIP- y Viviendas de Interés Social –VIS- que se deben incluir en los POT. Esto con el objetivo de que a través del proceso de ordenamiento territorial, se propicie desarrollo socioeconómico equilibrado y sustentable (Montenegro, comunicación personal, julio 12, 2016).

Por otra parte, el ordenamiento dentro de la política de Autonomía Municipal, se tiene que relacionar regionalmente, es decir, construir su ordenamiento a partir del comportamiento regional, e inclusive nacional. Esto debido a que las realidades económicas y territoriales del país han demostrado que se requiere de una institucionalización renovada que anule el desconocimiento del territorio por parte del Gobierno central y el limbo jurídico-conceptual sobre las regiones y figuras territoriales de nivel intermedio, sin embargo, aún predomina la formulación de políticas sectoriales que es necesario articular dado su gran impacto en el

1 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

2 Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

3 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

ordenamiento territorial. Esto no exige solo un cambio de visión, sino la adaptación de la administración para que ello sea posible.

En consecuencia, los retos que enfrenta el país en materia de ordenamiento territorial son múltiples, toda vez que el crecimiento de las ciudades plantea un desafío tanto regional como nacional y obliga al Estado a concebir redefiniciones institucionales y territoriales que interrelacionen la geografía, los flujos reales de intercambios urbanos y las dinámicas políticas y de gobernabilidad. Esto se debe tener en cuenta bajo el contexto actual del país, en donde existen sistemas territoriales complejos que desbordan los contenedores político-administrativos generando así la idea, desde el ordenamiento legal, de dinámicas de conurbación y la aglomeración.

Para el 2015, Colombia contaba con una población de 48.747.708 habitantes, de acuerdo a las estimaciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2011), y con una población urbana de 36.864.092 habitantes (Banco Mundial, 2016), es decir, el 75,6% de la población total. Según proyecciones de la *Misión para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades* (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2013, p.11), la creciente participación de la población urbana llegaría al 83,5% del total de la población en el 2035.

De acuerdo al informe de la Misión, la población se encuentra repartida en diversas regiones y la ocupación urbana se caracteriza por tres fenómenos fundamentalmente: i) varias ciudades de gran tamaño, ii) una primacía de la capital que no afecta el desarrollo de las otras grandes ciudades y, iii) un crecimiento importante de las ciudades intermedias. Esto indica que la población del país no solamente se está concentrando en las ciudades más grandes, sino también en las ciudades intermedias.

Recuperar la planeación urbana

Bajo este contexto, la modernización de las ciudades y de los Planes de Ordenamiento Territorial son temas que cobran particular relevancia en la medida en que empoderan a los municipios en un mecanismo de ordenamiento moderno, eficiente y eficaz que cierre las brechas sociales y territoriales y que propenda por el desarrollo económico, social y ambiental. Éste instrumento de planificación específico debe cobijar no solamente a los municipios como unidad administrativa, sino también a los departamentos atendiendo a las disposiciones de la Ley 1454 de 2011 o Ley orgánica sobre ordenamiento territorial (LOOT), específicamente el capítulo III “*Competencias en materia de ordenamiento del territorio*”, artículo 29. “*Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio*”, donde se detalla en primera instancia las competencias de la Nación, seguida del Departamento, los Distritos Especiales y por último, del Municipio. Antes de esta Ley no existían disposiciones sobre el ordenamiento departamental.

Para el caso del departamento específicamente, se estipula que es competencia del departamento la articulación de políticas, directrices estrategias y programas de ordenamiento territorial a través de la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas del territorio. Además, indica que los departamentos pueden “articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio” (Colombia. Congreso de la República, 2011, Artículo 29). Esto quiere decir que, si bien es importante que los municipios cuenten con planes de ordenamiento territorial, es el departamento el que a través de políticas de asentamientos debe facilitar el desarrollo del territorio como una sola

unidad administrativa en función de sus municipios y las entidades territoriales según sea el caso.

No se debe desconocer en este sentido que la Constitución Política de Colombia de 1991 es la que determina la autonomía de los departamentos para la administración de asuntos seccionales y la planificación del territorio, así se estipula en el artículo 298 de la Constitución:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Artículo 298).

De acuerdo al seguimiento del régimen del ordenamiento territorial y planeación a nivel departamental y municipal en Colombia, hecho por la profesora Yency Contreras del IEU, adicionalmente resalta que el artículo 300 de la Constitución Política señala que “los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, serán coordinados o integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.” En consecuencia con estas funciones el Gobernador es el encargado de dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio (Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Artículo 305).

Señala además que paralelo a esos principios constitucionales, la Ley 152 de 1994 reglamentó lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo nacional,

departamental y municipal (Colombia. Congreso de la República, 1994, Artículo 342), enfatizando que:

De los procedimientos más importantes que definió esta ley y que permitió o se constituyó en la posibilidad de articular el ordenamiento del territorio en el largo plazo con la planeación de las inversiones en cada período de gobierno, se dio a través del artículo 41 que estableció, además, la competencia de los departamentos de brindar las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial en coordinación con el Gobierno nacional (Contreras, comunicación personal, julio 11, 2016).

Por otro lado, incluye que la Ley 388 de 1997, desarrolló en el artículo 7 las competencias departamentales en materia de ordenamiento territorial, y especificó como función del mismo:

A nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblaciones y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias

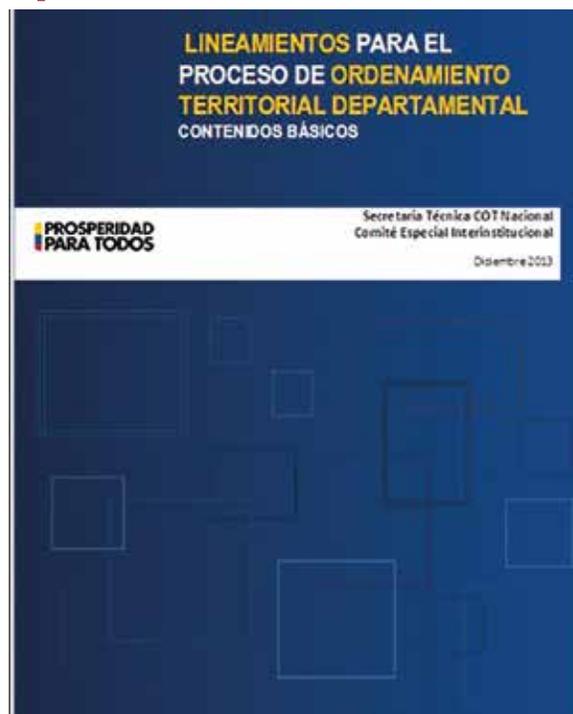
de desarrollo regionales y nacionales (Colombia. Congreso de la República, 1997, Artículo 7).

Finalmente, de las disposiciones establecidas en la Ley 1454 con respecto a las competencias del departamento en materia de ordenamiento territorial, señala que es precisamente el nivel departamental el encargado de orientar los procesos de ordenamiento en el territorio a través de instrumentos de planeación que permitan articular los municipios y demás unidades administrativas de cara a las transformaciones propias de un escenario pos-acuerdo o pos-conflicto (Contreras, 2015).

Para tal fin, es necesario que se comparta la iniciativa de trabajar en torno a intereses y necesidades comunes de ordenamiento territorial articulando sus políticas, directrices y estrategias con planes y programas específicos del territorio. Se debe tener en cuenta que el potenciamiento en las regiones a partir de la estructura territorial, obedece al afán del Estado nacional que ha tomado conciencia de la necesidad de coordinar el ordenamiento municipal, con el fin último de contar con un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión que oriente y fije unos lineamientos para el desarrollo del territorio, en pro de la sostenibilidad.

El proceso de articulación de los POT municipales y el ordenamiento territorial departamental supone que exista una interrelación en los procesos de planificación para el ordenamiento y el desarrollo sostenible, toda vez que se cuente con propuestas de estudios y escenarios eficientes y eficaces para la toma de decisiones para el desarrollo.

Definición de los lineamientos para el ordenamiento departamental



El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental – POTD- es un instrumento a través del cual el Departamento establece directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas del territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en funciones de los objetivos de desarrollo sostenible, potencialidades y limitantes espaciales, económicos y culturales.

En últimas, el fin de la formulación de un POTD supone una caracterización del departamento que bajo una perspectiva de corto, mediano y largo plazo, defina bajo este instrumento normativo las líneas estratégicas de trabajo en conjunto con los municipios y la articulación con los mismos procesos de ordenamiento territorial supramunicipal, gestionando proyectos de impacto regional que beneficie a varios municipios

de la jurisdicción. A su vez, se debe desvirtuar la noción de que si bien los alcaldes sí tienen gobernabilidad en los municipios, los gobernadores no la tienen en el departamento, generando que no exista responsabilidad política ni gobernabilidad o gobernanza en el territorio.

En este sentido, para el 2013 la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT, en desarrollo de sus funciones, ejecutó algunas acciones que contemplaron un plan de acción de la COT. Específicamente, elaboró unos lineamientos para orientar la formulación de las Directrices de ordenamiento territorial departamental, función establecida por la LOOT en el artículo 29 como se evidenció previamente.

A través de un comité técnico intersectorial se realizó una reflexión y debate sobre el ordenamiento territorial departamental desde finales del 2012, aportando diferentes posturas mediante documentos conceptuales y metodológicos que permitieran a las entidades participantes llegar a conceptos comunes y compartidos (Secretaría Técnica COT Nacional, 2013, p. 4).

Básicamente en el documento, la COT describe un marco metodológico general para abordar el proceso de ordenamiento departamental relacionando el contexto normativo establecido en los artículos 298 y 300 de la Constitución Política, la LOOT y la Ley 388 de 1997. La intensión en sí misma, es compartir contenidos comunes de ordenamiento que puedan ser articulados con los POT municipales, con el ordenamiento territorial metropolitano y con la Política General de Ordenamiento Territorial que se formule (2013, p 6).

En consecuencia, se indica que es necesaria la inclusión de los Consejos de Planificación Territorial, COT departamental, Comisiones de Planeación de la Asamblea, Corporaciones Ambientales Regionales (CAR), Organizaciones de alcance supramunicipal, asociaciones de municipios, entre otras. Suponiendo además, que es fundamental vincular activamente a los municipios de cada departamento, teniendo en cuenta que están en proceso de actualización o revi-

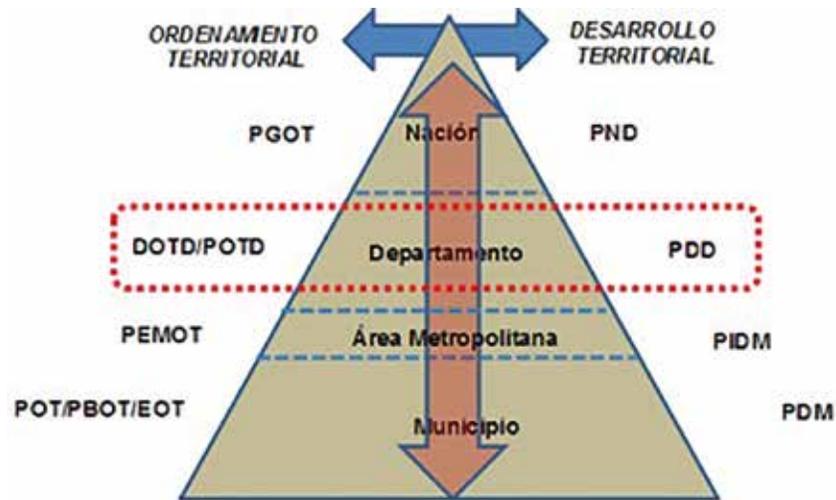
sión de los POT, razón por la cual, es necesario tener elementos articuladores que trasciendan los límites político-administrativos y las competencias municipales.

El departamento tiene un rol de intermediación definido, soportado por los principios y competencias de la LOOT, constituyendo así un sistema nacional de planes y directrices que va a velar por ser el ente articulador entre los niveles nacional y local. Bajo este precepto, se argumenta que las directrices y los POTD que se establezcan corresponderán a los componentes transversales y articuladores de los POT municipales y los Planes Estratégicos de Ordenamiento Territorial Metropolitanos, a su vez deben generar la articulación de los lineamientos de política y asuntos de ordenamiento de interés nacional (Secretaría Técnica COT Nacional, 2013, p.10).

Con base en lo establecido anteriormente, se presenta un esquema que jerarquiza el sistema de planes de ordenamiento territorial y su relación con los planes de desarrollo, destacando el nivel departamental.

Se debe aclarar que el POT se define como un instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo" (Colombia. Congreso de la República, 1997, Artículo. 9). Se distinguen tres tipos de planes:

- a. Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
- b. Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- c. Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios



Ordenamiento Territorial

PGOT: Plan General de Ordenamiento Territorial
 POTD: Plan de Ordenamiento Territorial Departamental
 PEMOT: Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
 POT: Plan de Ordenamiento Territorial
 PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial
 EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial

Desarrollo Territorial

PND: Plan Nacional de Desarrollo
 PDD: Plan de Desarrollo Departamental
 PIDM: Plan Integral de Desarrollo Metropolitano
 PDM: Plan de Desarrollo Municipal

Figura 1. El departamento en el sistema de planificación del ordenamiento territorial. Adaptado de: Comité Especial Interinstitucional. Secretaría Técnica de la COT. Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2013). Avances en la definición de orientaciones y lineamientos para el ordenamiento departamental.

con población inferior a los 30.000 habitantes (Colombia. Congreso de la República, 1997, Artículo. 9). El componente general de los planes de ordenamiento territorial, fija el modelo del territorio (intraurbano, rural y urbano-rural) en términos de localización y distribución especial de las actividades propias de los territorios. De acuerdo al carácter integral de los desafíos y las necesidades actuales de avanzar en la articulación e interrelación de los procesos de planificación para el ordenamiento y el desarrollo, es importante reconocer la escala departamental, como nivel intermedio, a través de:

(...) las Directrices y Planes de Ordenamiento Territorial Departamental DOTD/POTD, tiene la función de articulación supramunicipal, subregional y con los contextos regionales y el nivel nacional, alrededor de posibles escenarios de uso y ocupación del espacio, de la organización de los asenta-

mientos, de la localización de la infraestructura física y social supramunicipal y departamental. Las directrices y posibles planes a su vez se inscriben en estructuras de regionales y macroregiones, establecidas en el modelo de ordenamiento territorial departamental y los lineamientos que se definirán en la Política General de Ordenamiento Territorial PGOT, formando así, con el nivel nacional, un sistema territorial multiescalar interdependiente de ordenamiento territorial (Secretaría Técnica COT Nacional, 2013, p.11).

En lo que tiene que ver con la importancia y complementariedad del POTD se señala que permite: (i) concertar acuerdos para el desarrollo territorial del departamento, (ii) definir una visión de alcance regional basado en las particularidades de cada territorio, (ii) armonizar instrumentos, actores y procesos de planificación, (iv) interrelación de actores y acciones coor-

dinadas con el nivel nacional, metropolitano y local, (v) promover procesos de desarrollo territorial supra-municipal y articulados entre municipios y, (vi) definir programas y proyectos de impacto regional.

- a. De acuerdo a los lineamientos establecidos por la Secretaría Técnica COT, las recomendaciones para los departamentos con respecto al sistema de planificación de ordenamiento son las siguientes:
- b. Establecer directrices para promover la planificación y gestión del riesgo natural y antrópico, y apoyar las acciones que contribuyan a la gestión de riesgo en el territorio desde la escala departamental y regional.
- c. Dar orientaciones para armonizar los usos y ocupación del suelo y las relaciones con el medio ambiente derivadas de los procesos productivos, orientando la localización de las actividades económicas en función del interés general y en armonía con el medio natural y construido.
- d. Apoyar la declaratoria, manejo efectivo y consolidación de las áreas de conservación y protección ambiental y la identificación de la estructura ecológica del territorio y su armonización con el crecimiento urbano, el desarrollo productivo y el desarrollo rural de los municipios.
- e. Identificar acciones organizadoras del territorio para orientar a conjuntos de municipios con intereses comunes, procurando un equilibrio entre el crecimiento urbano, la expansión y la conservación de las áreas rurales y de las áreas de especial importancia ecosistémica que sean comunes entre municipios y departamentos.
- f. Definir modelos de organización del sistema de ciudades y estrategias para la formación de redes buscando complementariedad y equilibrio territorial.
- g. El establecimiento de las condiciones mínimas para el desarrollo de proyectos de interés público y social (que pueden ser de índole turística, minera etc.) según el Decreto 2201, buscando su armoni-

zación con el ordenamiento ambiental del territorio y la gestión prospectiva del riesgo.

- h. Establecer proyectos estratégicos en servicios públicos, vías, transporte y equipamientos en coordinación con los municipios para promover alianzas regionales y subregionales y optimizar los beneficios de la planificación regional, buscando la reducción de los desequilibrios subregionales al interior del departamento (2013, p. 19).

Se han establecido metas de integración territorial, equitativas, incluyentes y eficientes, esto define parámetros de desarrollo comunes, para mantener unos estándares básicos de igualdad que permita una articulación alrededor de objetivos transversales y vitales para la población que confluye en el territorio.

En otro tema, con respecto a políticas de vivienda conjunta, el profesor Montenegro (2016) señala que es indispensable que se establezcan mecanismos de articulación con las regiones vecinas para armonizar los intereses del departamento con los intereses municipales para propender por el desarrollo equitativo de los municipios que integran el departamento. Esto promueve y establece una integración territorial que establece mecanismos de cooperación con regiones vecinas.

Un punto que también cobra relevancia es el de conocer y sistematizar la información de los valores ambientales, ya que es un tema que va más allá del perímetro urbano y no se limita a las fronteras determinadas por lineamientos jurídicos. El componente ambiental del ordenamiento territorial requiere además que las autoridades ambientales trabajen coordinadamente con los departamentos en la definición de las determinantes ambientales y la estructura ecológica. Al respecto, en las directrices de la Secretaría Técnica COT, se incluye como un componente o subsistema el factor ambiental y biofísico además de: gestión del riesgo y cambio climático, socio productivo, cultural, infraestructura física y social, asentamientos y relaciones.



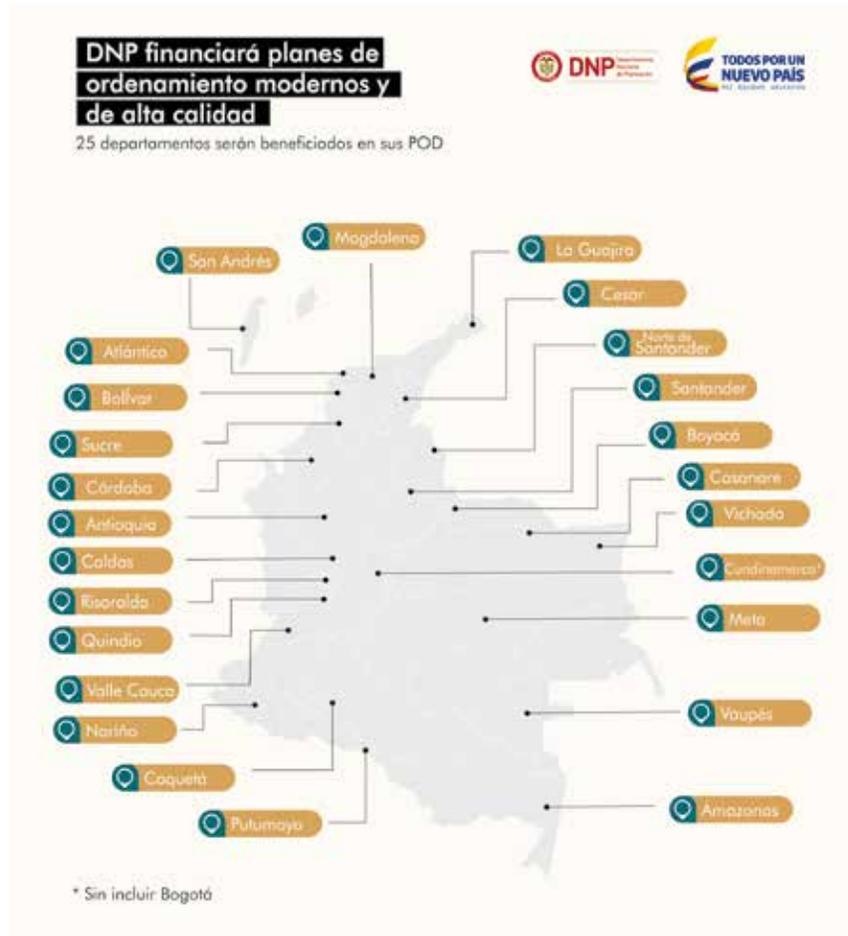
El vacío de planificación a escala regional se pretende reivindicar a través de los POTD con el objetivo de concertar visiones a largo plazo en una escala regional para afrontar retos políticos, económicos y sociales, y de esta manera contar con instrumentos que permita a los departamentos ser competitivos a nivel nacional e incluso internacional.

Por último, dentro de las nociones concebidas por el Estado en el proceso de reestructuración territorial, se destaca el componente que se refiere a potenciar las comunicaciones y relaciones económicas de los diversos municipios. Esto permite que a través de la complementariedad y el equilibrio territorial se logre

identificar las actividades económicas en función del interés general y su armonización con los municipios.

Con base en esto, los lineamientos de ordenamiento que deben coordinar los POTD, respetando la correspondiente autonomía de los municipios, por mencionar algunos, son: (i) Indicadores de espacio público, equipamientos sociales (educación, salud, bienestar, servicios públicos y administración, deporte y esparcimiento), (ii) Sistemas viales y de transporte, y por último, (iii) actividades urbanas y rurales.

De acuerdo con Simón Gaviria, Director del DNP, durante el Foro Ciudades i360° que se llevó a cabo en el mes de junio de 2016 en la ciudad de Bogotá, ase-



guró que Colombia históricamente ha hecho planes sectoriales, además indicó que:

“Necesitamos empoderar a los municipios a partir de un ordenamiento moderno y adecuado del territorio que resuelva necesidades del común y reduzca las desigualdades sociales y territoriales que hoy existen entre la ciudad y el campo. El punto es que a la fecha ningún departamento del país tiene Plan de Ordenamiento Departamental (POD) y no hay áreas metropolitanas con Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT). Hay que pensar en Planes de Ordenamiento Territorial para ciudades modernas”.

Bajo este entendido, el DNP busca convertir el ordenamiento territorial en eje de inversión pública y privada, señalando además que de los 1.101 municipios del país, 900 requieren actualización del POT

(DNP, 2016). Para tal fin, a través del “Programa Territorios Modernos” se busca financiar la modernización y formulación de 100 municipios beneficiados en sus planes de ordenamiento y 25 departamentos en sus POTD⁴. El DNP, quien lidera esta iniciativa con un conjunto de entidades con incidencia en el ordenamiento territorial, ofrece las herramientas técnicas y el acompañamiento a las entidades territoriales para la

4 De acuerdo a los contenidos del Documento CONPES 3870 “Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial”, el programa en una primera fase de dos años (junio de 2016 a julio de 2018) estará enfocado en aportar la revisión ordinaria de los componentes de largo, mediano y corto plazo de los POT de 81% de los municipios del país y la formulación y adopción de PEMOT en 5 de las áreas metropolitanas actualmente constituidas y los POD de 12 departamentos del país. En una segunda fase, se prevé ampliar, con nuevas fuentes de recursos, el apoyo técnico y financiero focalizado que ofrece el programa a 145 municipios y 10 departamentos adicionales que requieran apoyo en la formulación y actualización de sus planes (2016, p. 27).



formulación, actualización e implementación de sus POT, POTD y PEMOT. El programa además se ajusta a las directrices del Sistema de Ciudades la Misión Rural y la visión regional.

El programa cuenta con dos componentes: (i) inicialmente de alcance general, abierto a todas las entidades territoriales influyentes en el ordenamiento y, (ii) la focalización en un conjunto de entidades territoriales elegibles, que tendrá acceso a recursos del Presupuesto General de la Nación, a través del DNP y el Fondo de Adaptación. No se desestima que se puedan complementar con aportes de cooperación internacional, del Fondo Regional de Contratos Plan y del Sistema General de Regalías.

La Selección de las entidades territoriales beneficiarias del programa en el segundo componente se basa en criterios de elegibilidad y priorización. Para el primer criterio, se tiene en cuenta:

- (i) Tener un POT desactualizado; (ii) pertenecer al Sistema de Ciudades; (iii) ser ciudad capital; (iv) hacer parte de áreas metropolitanas; y (v) estar localizado en territorios asociados a proyectos estratégicos para el país. Existen tres criterios de elegibilidad: (i) nivel de avance en el proceso de

elaboración del POTD; (ii) número de municipios priorizados en el programa; y (iii) territorios con mayor riesgo asociado o asociados a proyectos estratégicos (Documento CONPES 3870, 2016, p. 35).

Por otro lado, para la priorización se consideran nueve criterios adicionales:

- (i) La categoría de ruralidad del municipio; (ii) el crecimiento poblacional; (iii) el comportamiento en el licenciamiento de nuevas urbanizaciones y edificaciones; (iv) el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); (v) la presencia de áreas protegidas; (vi) el Índice de Desempeño Fiscal; (vii) el Índice de Requisitos Legales; (viii) la ocurrencia de desastres por eventos naturales; y (ix) el Índice Ingresos Locales a través de POT. Con estos criterios se construye un índice (iPOT) que a mayor valor indica una mayor necesidad de asistencia técnica en ordenamiento territorial (Documento CONPES 3870, 2016, p. 35).

Lo anterior permite establecer un ranking de las entidades territoriales con más necesidades de asistencia técnica para el ordenamiento territorial y con características a fines al programa de POT/POD Modernos.



Se espera que para la puesta en marcha del programa en sus etapas (alistamiento, diagnóstico, formulación, socialización, adopción e implementación), en lo que a POTD se refiere, se siga el proceso de ordenamiento territorial departamental definido por la Secretaría Técnica COT y CEI, Comité Directrices Departamentales OT (2013), (además de lo adelantado en talleres realizados por el CEI de la COT en 2015; en donde 19 gobernaciones y secretarías de planeación departamental manifestaron tener baja capacidad institucional para el proceso y etapas del ordenamiento territorial), con el fin de unificar criterios y articular las iniciativas adelantadas. De esta manera, las entidades territoriales podrían contar con una base de información estandarizada por las entidades del Gobierno involucradas, que facilite la elaboración de los POTD.

La estructura definida por la Secretaría comprende los siguientes pasos: (i) diagnóstico estratégico, (ii) visión del territorio, (iii) escenarios de ordenamiento territorial, (iv) modelo de territorio deseado, (v) estrategias para la implementación, y finalmente, instrumentos de gestión, seguimiento y evaluación. Transversalmente direccionados mediante la participación, coordinación y concertación.

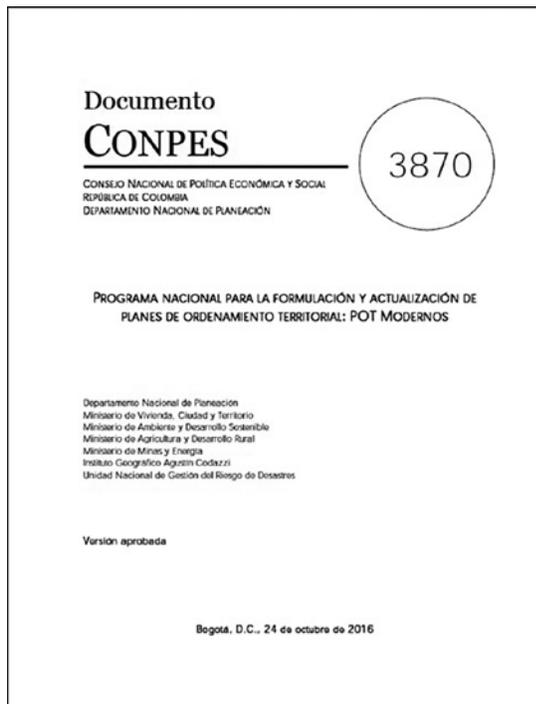
Haciendo un análisis comparativo, el DNP presenta los siguientes resultados a partir del programa indicado:

Tabla 1. POT actual vs POT Modernos

| POT actual | POT Modernos |
|--|--|
| La información es desordenada y desactualizada, pues la cartografía se encuentra en formatos no editables, obsoletos o no existen; además no hay bases de datos geográficos. | El nuevo programa permite el establecimiento de un modelo de sistema de información geográfico con estándares de producción cartográfica. |
| No se reconocen condiciones que generan riesgo de desastres porque la normatividad no se ha incorporado en el POT. | Identifica y toma medidas de mitigación del riesgo sólidas con la elaboración de mapas de amenazas y condicionamiento de usos en zonas de riesgo. |
| Hoy existe una degradación de zonas ambientalmente estratégicas regionales por la falta de una definición de las estructuras ecológicas principales. | Define con claridad zonas de conservación tales como la protección de fuentes hídricas, y la delimitación de bosques. |
| Colombia tiene una subutilización de zonas con potencial económico debido a la mala definición del uso del suelo. | Definición de áreas de actividad económica del suelo municipal como la construcción de zonas francas o la ubicación de actividades productivas: clúster. |

| | |
|--|---|
| Inadecuada definición de la clasificación del suelo ya que no hay una visión integral del territorio. | Aprobación de estándares mínimos obligatorios para la definición adecuada de áreas municipales. |
| Escasos instrumentos de gestión y financiación del suelo porque no se incluyeron en los POT actuales o no se reglamentaron. | Incorporación de nuevas formas de gestión del suelo, pues el programa POT Modernos contará con acompañamiento en la implementación de instrumentos. |
| No informa adecuadamente decisiones de inversión en infraestructura estratégica, pues en muchos casos las inversiones no responden a las dinámicas de crecimiento de las ciudades. | Define correctamente la infraestructura funcional: transporte, servicios, espacio público y equipamientos. |
| La participación ciudadana es deficiente debido al desconocimiento de los procesos y falta de difusión. | Estandarización del proceso participativo tanto en la cartografía social como los foros y mesas de trabajo. |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (7 de junio 2016). A partir de hoy, 100 municipios y 25 departamentos le apuestan a ser territorios modernos: DNP.



Por ser un política de planeación trascendental y de interés nacional, El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), aprobó el Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos el 24 de octubre de 2016.

A través del programa, el Gobierno nacional, en alianza con el sector académico nacional e internacional y el sector privado, brindará asistencia técnica y financiera para que los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas actualicen o formulen sus planes de ordenamiento territorial bajo los más altos estándares técnicos de calidad (Documento CONPES 3870, 2016, p. 3).

Al respecto del POTD, se establece que tiene una vigencia superior a la de los demás instrumentos de ordenamiento territorial (16 años), sin embargo, resaltan que es un instrumento que aún no ha sido regulado al igual que el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) (2016, p. 8).

De la LOOT, destacan la asignación a los departamentos en materia de ordenamiento, al adoptar dos instrumentos de escala departamental; por un lado, las directrices de ordenamiento territorial y el POTD, de esta manera, aunque la Ley no reglamentó los planes de ordenamiento departamentales, si los creó como instrumento (p. 12).

Los POT, POTD y PEMOT sirven al propósito de la regulación de la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y la explotación de la tierra y los recursos naturales, esto, junto con un catastro multipropósito, son determinantes para el desarrollo integral de los territorios. Sin embargo, para que se lleve a cabo es necesario superar problemas relacionados con la débil articulación de las entidades nacionales relacionadas con el ordenamiento del territorio, y la capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales para el acceso a los recursos que permiten la elaboración de planes de ordenamiento.

Si bien el Comité Especial Intersectorial (CEI) de la COT ha adelantado iniciativas que se han expuesto previamente, aún hay un proceso incipiente al respecto, esto se evidencia en que solamente cinco departamentos (Antioquía, Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca y Guaviare) de los treinta y dos existentes estén en un nivel avanzado de la formulación

de sus POTD (sin que ninguno lo haya adoptado aún). Por su parte, los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Caquetá, Boyacá, San Andrés, Huila y Meta registran avances en el proceso, así se evidencia en el documento CONPES 3870.

Políticas de ordenamiento territorial: experiencias internacionales

Teniendo en cuenta que la modernización del ordenamiento del territorio busca de alguna manera suplir la falta de instrumentos estandarizados a nivel internacional, es necesario contar con referentes internacionales en materia de ordenamiento territorial para identificar algunos de los principales rasgos de las políticas nacionales de ordenamiento. En este sentido, se destaca un estudio de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (2013, p. 8) al respecto que contempla 12 países, entre los cuales se encuentran los de mayor desarrollo como lo son Francia y Alemania y otros con procesos recientes.

Para tal fin, tuvieron tres elementos de referencia: i) las finalidades u objetivos de las respectivas políticas, ii) la institucionalidad que las preside y, iii) algunos de los principales instrumentos utilizados.

El siguiente es un barrido general por algunos países en cuanto a ordenamiento territorial se refiere, y permite evidenciar factores en común como la interconexión de las divisiones político-administrativas de cada país, es decir, hay una relación transversal de las entidades territoriales que busca determinar en qué factores se debe intervenir para generar un beneficio compartido en pro del desarrollo sostenible.

De la misma manera, si bien se tocan temas que son los más nombrados para el ordenamiento (uso del suelo, infraestructura, relación urbano-rural, etc.), hay un punto particularmente importante que permite que se abarquen diversas problemáticas para las ciudades que se pueden contrarrestar desde la plani-

ficación urbana, este es el caso del medio ambiente y la valorización de la biodiversidad, ya que dan paso a analizar un fenómeno que de fondo refleja un desafío a nivel mundial, y es el cambio climático. En la medida en que las ciudades y los gobiernos nacionales, regionales y locales, reconozcan la importancia y las consecuencias que se puedan generar a partir de allí, se deben materializar las ideas a través de políticas públicas de facto para mitigar al máximo los posibles efectos negativos.

El estudio del DNP también señala que se perciben matices que reflejan la mayor madurez de los procesos de desarrollo territorial en los países europeos analizados, frente a los latinoamericanos:

En los primeros se observa la preocupación por retomar el crecimiento y desarrollo en áreas en declive, por la búsqueda de cohesión territorial, por preservar la diversidad poblacional; en contraste los países en desarrollo caracterizados por poseer amplios territorios en formación, dirigen la atención de sus respectivas políticas también a disponer de medidas e instrumentos que garanticen la accesibilidad de la población a los bienes y servicios básicos, a mejorar la calidad de vida y superar las grandes desigualdades sociales y regionales y a conservar y aprovechar los recursos naturales. Se busca resolver los conflictos ambientales acumulados ante la existencia de modelos de explotación económica no sostenibles ni incluyentes; igualmente proteger la cultura, lograr una gestión más eficaz del suelo, y conseguir una distribución más equilibrada y organizada de los centros urbanos (2013, p. 17).

Una de las lecciones que tal vez hay que resaltar es la tradición y la consolidación de las instituciones de ordenamiento territorial en Europa, factor que a nivel nacional quizá ha tenido poca visibilidad en la medida que no hay permanencia en las políticas que se toman debido a los cambios al interior de las instituciones. Se debe en esta medida, fortalecer en la relación de la

sociedad con el territorio, en armonía con la inversión pública, la planificación participativa entre las entidades territoriales de todos los niveles y los planes de ordenamiento territorial integrales y sectoriales.

El estudio de la Secretaría Técnica de la COT es el siguiente:

FRANCIA

- Población de 58.600.000 habitantes.
- Extensión de 543.965 Km².
- Densidad total 108 habitantes por Km².
- Organización administrativa: cuatro niveles territoriales: Nación, regiones (22), departamentos (96) y municipios (36.551).

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|---|---|
| <p>Desarrollo de la infraestructura y las telecomunicaciones de Francia.</p> <p>Distribución equilibrada de las actividades en el territorio y mejora de la accesibilidad y la centralidad de las ciudades.</p> <p>Distribución equitativa de la infraestructura y el equipamiento en todo el territorio.</p> <p>Promoción del desarrollo de áreas industriales en declive y de las actividades económicas rurales.</p> <p>Reducción de las desigualdades del desarrollo y promoción de la solidaridad y complementariedad del espacio nacional.</p> <p>Promoción de una nueva dinámica de creación y distribución de actividades y oportunidades de empleo.</p> | <p>Los años 60 fueron la época dorada del Ordenamiento Territorial francés. En esta década se creó el "Comité Interministerial de Ordenación del Territorio" CIAT y en 1963 la "Delegación para el Manejo del Territorio y la Acción Regional" DATAR.</p> <p>En 1995 se aprobó la Ley 95-115 sobre "Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio" que constituye el principal soporte legal actual. En este mismo año la DATAR elaboró el documento "Diseñar la Francia del año 2015".</p> <p>La Ley 95-115 creó el "Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial" y tres Instrumentos más: el "Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio", los "Esquemas Sectoriales" y las "Directrices Territoriales de Ordenación".</p> <p>El Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio es presidido por el Primer Ministro. Formula sugerencias sobre políticas de OT.</p> | <p>Esquema Nacional de OT y de los Esquemas Sectoriales de OT.</p> <p>Contratos entre el Estado central y las regiones.</p> <p>Contratos entre el Estado central o regiones con empresas públicas y privadas o con ciudades o entre regiones fronterizas.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

ALEMANIA

- Población 85 millones de habitantes.
- Superficie: 357.046 Km².
- Densidad de 230 habitantes por Km².
- Organizada en cuatro niveles: El nivel nacional (federal), el nivel estatal (Länder) integrado por 16 estados, los cuales se dividen en regiones (de carácter administrativo y de planificación), existiendo en la actualidad 50.
- Las regiones se subdividen en distritos (existen 543) y municipios, de estos últimos existen actualmente unos 16.175.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|--|--|
| <p>Las principales finalidades de los PTR son las siguientes: Atención de los centros superiores e intermedios del Sistema de ciudades. Ejes de desarrollo de nivel regional que conectan los centros superiores e intermedios. La jerarquía de la red de vías de comunicación. Orientación de la planificación subregional. Delimitación de áreas de aglomeración urbana, zonas rurales y áreas de promoción económica o de ayudas de infraestructuras. Localización óptima de las obras de infraestructura y zonificaciones de los usos preferidos de la tierra áreas.</p> | <p>La responsabilidad directa en materia de Ordenamiento Territorial recae en el nivel regional o Länder, correspondiente al nivel central o Federación, el rol subsidiario y el control de aquellos temas que por su complejidad escapan al nivel estatal.</p> <p>La organización administrativa del OT parte de dos organismos de tipo político: la "Comisión Delegada de Gobierno para la Ordenación del Territorio" y la "Comisión de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo" del parlamento y un organismo ejecutor: el "Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo". Coordinación intersectorial el ministerio se apoya en la "Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio"</p> | <p>El Ministerio de OT elabora el "Programa Federal de Ordenación Territorial" con el apoyo de los Länder y aprobado por la Conferencia de Ministros responsables del OT.</p> <p>Las directrices de OT se concretan en los planes regionales, provinciales y municipales, cuya formulación y ejecución se realiza a partir de una organización administrativa jerárquica que incluye los siguientes niveles: nacional (federal), estatal, regional, subregional y municipal.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

BÉLGICA

- Población de 10'200.000 habitantes.
- Extensión de 30.518 km².
- Densidad de 367 habitantes por Km².
- Organización político-territorial en tres niveles: nacional, regional (3 regiones), provincial (10 provincias) y municipal.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|---|--|---|
| Los énfasis de las políticas y los planes se ponen en la preservación de la diversidad de la población y el equilibrio social, la combinación de actividades económicas y la promoción de políticas de transporte y de medio ambiente que permitan conciliar el progreso económico y social con la calidad de vida. | "Ley Orgánica de Ordenación del Territorio y de Urbanismo" de 1962, la cual ha sido modificada en varias ocasiones, pero sus principios fundamentales siguen vigentes. Con las reformas constitucionales de 1980 y 1988, el ordenamiento se descentralizó al nivel regional. | Elaboración de planes nacionales, regionales, subregionales y municipales que integran los puntos de vista económicos, sociales y estéticos y la salvaguarda de las bellezas naturales. |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

DINAMARCA

- Población de 5.627.235 habitantes.
- Extensión de 43.094 Km².
- Densidad total es de 130 habitantes por Km².
- La organización político-administrativa tiene tres niveles territoriales: Nación, condados (existen 12) y municipios (existen 275).

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|---|--|
| "Dinamarca, horizonte 2018", establece prioridades relativas al medio ambiente y el desarrollo sostenible. | El sistema danés de ordenación del territorio se ha consolidado a partir de muchas décadas de experiencia. La última Ley de planificación territorial data de 1992. Está basado en una descentralización amplia de responsabilidades, cuyos protagonistas son los condados y los municipios. | En el nivel nacional no se elaboran planes, sino un documento denominado "Informe Nacional de Ordenación del Territorio", que establece un marco de referencia para los condados, los municipios y el sector privado. En el nivel regional los condados elaboran planes regionales sobre utilización del suelo, las infraestructuras y la protección del medio ambiente, fijan prioridades sobre asuntos sectoriales y se establecen procedimientos de evaluación de impactos ambientales. En el nivel local los municipios elaboran dos tipos de planes: los "planes municipales" y los "planes locales". |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

GRECIA

- Población de 10'500.000 habitantes.
- Extensión de 131.940 Km2.
- Densidad de 80 habitantes por Km2., una de las más bajas de Europa.
- Su organización político-administrativa se estructura a partir de tres niveles: nacional, regional y provincial. El territorio nacional se divide en 13 regiones y 54 provincias.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD |
|--|--|
| <p>La gestión eficaz de los suelos situados en la periferia de los centros urbanos, incluyen la delimitación de parques industriales, con el fin de armonizar los usos industriales, comerciales y tecnológicos y revitalizar los asentamientos rurales.</p> <p>La renovación y humanización del medio ambiente urbano que incluye: la recuperación del centro de las ciudades y de las zonas urbanas deprimidas, promoción de espacios verdes, áreas culturales y áreas de actividades sociales (encuentro).</p> <p>Desarrollo de relaciones de complementariedad entre ciudades vecinas con fines de formar redes urbanas integradas y promover conexiones más amplias con las redes europeas.</p> | <p>El sistema griego de OT es centralista. Sus políticas normalmente emanan de los ministerios y el gobierno central. El contexto legal es bastante complejo, dándose la existencia de una multiplicidad de normas sin articulación o coherencia y, a veces, contradictorias entre sí.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

ESPAÑA

- Población de 40'000.000 habitantes.
- Extensión de 504.750 km2.
- Densidad total aproximada de 79 habitantes por Km2.
- Su organización político administrativa se estructura a partir de 17 regiones o comunidades autónomas, 50 provincias y 8.077 municipios.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD |
|--|--|
| <p>Armonización entre el desarrollo económico y el bienestar social en el contexto de la Unión Europea.</p> <p>Estimulo del desarrollo regional.</p> <p>Definición de estrategias territoriales.</p> <p>Distribución espacial de las actividades económicas y de la utilización del suelo en todo el territorio.</p> <p>Inserción de consideraciones ambientales en la toma de decisiones.</p> | <p>En el nivel nacional la base legal actual del sistema de OT, la constituye la " Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, la cual reúne toda la normatividad anterior sobre planificación urbana y los instrumentos propuestos por las diferentes regiones. Esta Ley autoriza la elaboración de un Plan Nacional orientador de los planes regionales, el cual nunca se ha hecho ni está en proyecto realizarlo.</p> <p>La gestión del ordenamiento territorial en España se realiza a partir de cuatro niveles territoriales: nacional, regional, subregional y local. El ordenamiento territorial español está descentralizado en el nivel regional.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

ITALIA

- Población de 57'510.000 habitantes.
- Superficie es de 301.285 Km²,
- Densidad total de 190 habitantes por Km².
- Su organización político-administrativa se estructura a partir de 20 regiones cada una de ellas dividida en provincias de las cuales existen 95, las provincias se dividen en municipios de los cuales existen 8.100.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|---|---|
| Las competencias de la Nación en el OT son Escasas (descentralizado). Se limitan a la coordinación, grandes infraestructuras, obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente | Estado unitario parlamentarista, descentralizado al nivel regional. Por su carácter descentralizado, las competencias de la Nación en el OT son escasas. Se limitan a la coordinación, grandes infraestructuras, obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente. Para ello, cuenta con dos entidades claves: el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales | No existe un Plan Nacional y las regiones tienen la responsabilidad principal del OT, el cual es entendido en función de planificación física espacial con fuerte contenido ambiental y estrecho vínculo con los planes de desarrollo económico, los cuales constituyen marcos de referencia para los planes de OT. |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

PORTUGAL

- Población de 10 millones de habitantes.
- Extensión de 92.000 km², muy próximo al tamaño del departamento de Caquetá.
- Densidad aproximada de 108 habitantes por Km²
- La organización político-administrativa abarca 18 distritos continentales y sus dos regiones autónomas (Azores y Madeira). Estos se subdividen a su vez en 308 concelhos o municipios y estos nuevamente en 4260 freguesías. Los distritos son la subdivisión del país más relevante y sirven de base para diferentes divisiones administrativas como las circunscripciones electorales.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|---|---|
| <p>La Constitución de 1976 asigna al Estado la tarea de fomentar el OT, teniendo en cuenta la determinación correcta de las localizaciones, el desarrollo socioeconómico equilibrado y el equilibrio biológico de los paisajes.</p> <p>Definir el modelo unitario para el desarrollo territorial integrado, armonioso y sustentable del país, teniendo en cuenta la identidad propia y la inserción en el espacio de la Unión Europea.</p> <p>Garantizar la cohesión territorial del país, atenuando las asimetrías regionales y garantizando la igualdad de oportunidades. Establecer la base espacial para desarrollar las estrategias de desarrollo económico e social; Articular las políticas sectoriales con incidencia en la organización del territorio.</p> <p>Conservar y valorizar la biodiversidad y el patrimonio natural, paisajístico y cultural, utilizar de modo sustentable los recursos energéticos y geológicos, y prevenir y minimizar los riesgos.</p> | <p>Estado unitario parlamentarista, con un sistema de planificación centralista, pero con una fuerte tendencia a la descentralización regional. El órgano responsable del OT es el Ministerio de Planificación y Administración del Territorio quien tiene, también, la competencia en materia de cartografía, medio ambiente, planificación económica y desarrollo regional.</p> <p>En 1996 estaba en proceso la creación del Consejo Interministerial para la Ordenación del Territorio, La Comisión Nacional de OT y la Comisión para el Desarrollo Regional y Ordenación del Territorio. El Ministerio de Planificación y Administración del Territorio, posee la Dirección General de OT -DGOT- con base en la cual se elabora un "Plan Nacional de Desarrollo Regional" que sirve de referencia a los planes regionales de OT.</p> <p>En el nivel regional, se encuentran las "Comisiones de Coordinación Regional" –CCR las cuales dependen del Ministerio de Planificación y Administración del Territorio, encargadas de elaborar los "Planes Regionales de Ordenamiento Territorial"– PROT.</p> | <p>Conjunto de directrices y planes de naturaleza sectorial con impacto territorial. Planes Sectoriales territoriales en aspectos críticos para el modelo de OT. Rede Natura MAOT-DR.</p> <p>Plan Nacional del agua y Planes de Gestión de cuencas Hidrográficas. Plan Nacional de sistema de riesgo.</p> <p>Plan Nacional para Producción de Planes de Redes Nacionales de Aeropuertos, terminales de transporte, puertos. Planes especiales y regionales de OT.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

HOLANDA

- Población de 15'700.000 habitantes.
- Extensión de 41.500 Km2.
- Densidad aproximada de 460 habitantes por Km2, quizás la más alta densidad entre los países de Europa.
- Organización administrativa en tres niveles territoriales: Estado central, provincias (12) y municipios (647).

| INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|---|
| <p>El rol del gobierno central está radicado en establecer los grandes lineamientos en materia territorial, dejando a los niveles descentralizados (provincias y municipios) la planificación instrumental del territorio.</p> <p>A nivel nacional, el órgano responsable es el Ministerio de Vivienda, Planificación Territorial y Medio Ambiente, el cual se apoya en varias instituciones entre las que se destacan: la "Comisión Gubernamental para la Planificación Territorial y Medio Ambiente" encargada de preparar las decisiones del Consejo de Gobierno en materia de OT. La "Comisión Interministerial de Planificación Territorial" es la encargada de la coordinación horizontal, todos los ministros responsables de medidas y acciones sectoriales de incidencia territorial deberán oír con anterioridad a esta comisión.</p> <p>La "Agencia Nacional para la Planificación Territorial" bajo la orientación del Director General de Planificación Territorial. A ella, pertenecen inspectores de planificación territorial que operan en las provincias como enlace entre la administración central y las provincias y municipios.</p> <p>La determinación de Decisiones Claves para el OT son un proceso complejo de coordinación y consenso, al que se llega con una alta participación institucional y pública, que incluye a los responsables de la política nacional de OT, las administraciones sectoriales, las provincias, los municipios, las dos cámaras del parlamento y los ciudadanos.</p> | <p>El cuarto informe sobre "Política Nacional de OT: un camino hacia el año 2015" fue adoptado en 1993. Informes de la Planificación Territorial Nacional", los "Borradores estructurales", los "Esquemas Estructurales" y las "Decisiones Claves de Planificación Territorial" (PKB).</p> <p>Los "Esquemas" son directrices de OT dirigidos a una determinada política sectorial: vivienda, medio ambiente, turismo, agricultura, etc.</p> <p>En el nivel regional, las provincias elaboran "Planes Territoriales Provinciales Territoriales" para apoyar al Ejecutivo en la implementación de los planes.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

ARGENTINA

- Población de 40.117.096 habitantes.
- Extensión de 3.761.274 Km2.
- Densidad de 15 habitantes por Km2.
- País federal, republicano y democrático.
- División por provincias y éstas a su vez en departamentos y municipios. 23 provincias y una ciudad autónoma: Buenos Aires.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|---|---|---|
| <p>Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable orientada al proceso de producción social del espacio mediante medidas que tienen por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración y cohesión social en el territorio y el uso de los recursos económicos, sociales, naturales y culturales.</p> <p>Busca en síntesis la organización de los diferentes usos del suelo y los territorios de acuerdo al interés general.</p> | <p>El marco de gestión para el ordenamiento territorial parte del trabajo de la Comisión Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) que se constituye en un espacio central de institucionalidad territorial permanente con el objeto de velar por la implementación de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio, reconociendo que la planificación estratégica del territorio es competencia de las autoridades nacionales, provinciales y locales de acuerdo a su nivel territorial.</p> <p>Está conformado por representantes de las diferentes provincias, del gobierno nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.</p> | <p>El instrumento de intervención permanente es el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT), concebido como un conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí, orientado al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.</p> <p>El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT) como elemento articulador, el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

BRASIL

- Población de 193.017.646 habitantes.
- Extensión de 8.515.767,049 km².
- Densidad de 22.5 habitantes por Km².
- República federal y democrática.
- Dividida territorialmente en 26 estados miembros, un Distrito Federal y varias Municipalidades. Los estados y municipios se caracterizan por tener autogestión, autogobierno y auto organización.
- Los estados de la federación están agrupados en cinco regiones geográficas: Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste y Sur.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|--|--|
| <p>Superar las desigualdades sociales y regionales. Fortalecer a la unidad (cohesión) social y territorial.</p> <p>Promover el potencial de desarrollo de las regiones. Valorizar la innovación y la diversidad cultural y étnica Promover el uso sustentable de los recursos naturales.</p> <p>Apoyar la integración suramericana.</p> <p>Apoyar la inserción competitiva y autónoma del país y sus regiones en el mundo globalizado.</p> | <p>El Ministerio de Integración Nacional está encargado de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.</p> | <p>Política de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Áreas Protegidas, el Programa de Zonificación Ecológica Económica, el Plan Nacional de Recursos Hídricos y los diferentes Planes de Desarrollo Regionales.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

MÉXICO

- Población de 123.740.000 habitantes.
- Extensión de 1,964,375 km².
- Densidad de 63 habitantes por Km².
- País federal, territorialmente se divide en Estados y municipios.

| FINALIDADES PRINCIPALES | INSTITUCIONALIDAD | INSTRUMENTOS |
|--|---|--|
| <p>Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultural.</p> <p>Introducir la dimensión espacial en los procesos de desarrollo. Introducir una visión estratégica y prospectiva del territorio. Equilibrar oportunidades de los diferentes territorios.</p> <p>La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población.</p> <p>El desarrollo económico y social sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización.</p> <p>La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional.</p> <p>La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población.</p> <p>El desarrollo sustentable de las regiones del país.</p> <p>El fomento de centros de población de dimensiones medias.</p> <p>La descongestión de las zonas metropolitanas. La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas.</p> <p>La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población.</p> <p>La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación.</p> <p>La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.</p> <p>La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población</p> | <p>Las principales dependencias que encabezan el Proyecto de Ordenamiento Territorial son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Planeación (CONAPO), y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).</p> | <p>La política nacional de ordenamiento territorial mexicana se concreta mediante planes estatales de OT (PEOT) planes ecológicos territoriales y planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos urbanos.</p> <p>Los PEOT trascienden, en su concepción, la visión sectorial antes expuesta, al incorporar objetivos ambientales y de regulación del uso y ocupación de los territorios estatales, pero carecen de soporte jurídico para su aplicación, de modo que son más de carácter indicativo.</p> <p>Ley de Asentamientos Humanos de 1993, con reforma de 2010. Esta Ley establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Define los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.</p> |

Nota: adaptado de: Departamento Nacional de Planeación, DNP (junio 2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.

A manera de conclusión

La articulación de las competencias municipales y departamentales son fundamentales en los procesos de planeación territorial, en la medida en que la Constitución Política y la Ley le asignó tanto a los Concejos Municipales la competencia de la reglamentación del uso del suelo y a los departamentos establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento.

Si bien se vienen adelantando acciones por diferentes entidades del Gobierno, es necesario avanzar en el cumplimiento de dichas disposiciones y competencias previamente estipuladas en documentos metodológicos e informativos, con el fin de determinar el protagonismo de las políticas sectoriales, propendiendo por reducir las disparidades del desarrollo regional y los problemas alusivos a la integración espacial-económica de los asentamientos territoriales.

En últimas, los Planes de Ordenamiento Departamental, como parte esencial para la sostenibilidad de la paz, tienen como desafío articular visiones, lineamientos, planes estratégicos, ambientales, de competitividad, viales, de infraestructura, de atención y prevención de riesgos y desastres naturales, entre otros, por lo cual se constituirá como uno de los principales determinantes para una nueva generación de territorios modernos con prospectiva y calidad como lo suscita el DNP.

A su vez, se debe propender por subsanar los vacíos jurídicos de la normatividad de ordenamiento territorial, la especulación sobre el uso del suelo, la informalidad y los derechos de propiedad, dando prioridad a la relación y reducción de brechas urbano-rural, a la infraestructura y los servicios y a resolver los conflictos asociados al uso del territorio. En este contexto, lo que está en juego es la construcción de una verdadera política territorial interdisciplinaria.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. Población urbana. Estimaciones de personal del Banco Mundial sobre la base de las Perspectivas de la urbanización mundial de las Naciones Unidas. Recuperado de: http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL?en-d=2015&locations=CO&name_desc=true&start=2000
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Artículo 298 [Título XI]. Segunda edición. Legis.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (1994).
- Colombia. Congreso de la República. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones (1997).
- Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Dirección de Censos y Demografía, grupo de proyecciones. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (7 de junio 2016). A partir de hoy, 100 municipios y 25 departamentos le apuestan a ser territorios modernos: DNP. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/A-partir-de-hoy,-100-municipios-y-25-departamentos-le-apuestan-a-ser-territorios-modernos-DNP.aspx>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Comité Especial Interinstitucional. Secretaría Técnica de la COT. Avances en la definición de orientaciones y lineamientos para el ordenamiento departamental. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Avances%20recomendaciones%20COT%20sobre%20DOTD.pdf> (se cambió el orden)
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), & Barco, C. (2013). *Misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades de Colombia. Documento técnico de soporte política del sistema de ciudades de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). POT Modernos. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos*. Documento CONPES 3870. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (junio 2013). Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT. *Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales*. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20PNOT-LOOT.%20DDTS%20-%20SODT.%2011%20junio%20013.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT. Lineamientos para el proceso de Ordenamiento Territorial Departamental. Contenidos básicos. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20para%20adelantar%20el%20proceso%20de%20OT%20Departamental%20-%20CEI.pdf>

Debates de Gobierno Urbano es una publicación
seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la
Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Producción

Instituto de Estudios Urbanos, IEU.

ISSN

2248 - 7204

Impresión

Imágenes y Texto

Bogotá D.C., Colombia
Noviembre de 2016, Número 8.

Observatorio de Gobierno Urbano

Carlos Alberto Patiño Villa
Director IEU

Fabio Zambrano Pantoja
Profesor Titular UN, adscrito al IEU

Haylyn Andrea Hernández Fernández
Asistente de Investigación

Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos
Calle 44 # 55-67, Unidad Camilo Torres, Bloque C,
Módulo 6, Oficina 801
(57+) 3165000 exts 10849, 10855, 10854, 10858
ieu_bog@unal.edu.co
www.ieu.unal.edu.co
@IEU_UN



Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se
deben respetar los términos señalados en la
siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
deed.es_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)