

## DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

### DNP: SECRETARIA TECNICA DE LA COT

#### Propuesta preliminar de Lineamientos de Ordenamiento Territorial

Marzo 13 de 2012

Teniendo en cuenta que las comisiones regionales (departamentales y municipales) que ordena crear la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, serán el espacio institucional donde se discutirán y acordaran las acciones que en materia de ordenamiento territorial deben adelantarse en sus respectivos territorios, el DNP en su calidad de Secretaria Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, propone a continuación unos lineamientos preliminares que faciliten la comprensión del alcance y desarrollo de dichas acciones.

#### 1. Antecedentes.

Con la expedición de la Ley 1454 de 2011, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, tanto la Nación como los departamentos, distritos y municipios cuentan con nuevas competencias e instrumentos normativos e institucionalidad para la formulación e implementación de políticas y planes para el ordenamiento del territorio.

De conformidad con lo establecido por la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, - LOOT, es competencia de los departamentos, , “establecer **directrices y orientaciones** para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio”, lo cual contribuye a definir el modelo de ocupación del territorio, que permitirá articular los planes sectoriales y planes de las entidades territoriales y la coordinación con el nivel nacional, para lo cual podrán adoptar “**planes de ordenamiento** para la totalidad o porciones específicas de su territorio”.

Simultáneamente, la LOOT establece la competencia a la Nación, para que de manera coordinada con las entidades territoriales, formule la Política general de Ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas, así mismo faculta a la Nación a decidir sobre localización de grandes proyectos de infraestructura, determinar áreas limitadas en uso por seguridad y defensa y brindar lineamientos sobre proceso de urbanización, sistema de ciudades, distribución equitativa de servicios públicos e infraestructura social y protección de áreas de importancia histórica y cultural .

Por otra parte, la **Ley 388 de 1997**, en su artículo 28, establece la periodicidad para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial municipal - POT. Así mismo el **artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012**, conocido como “Ley anti

trámites”, obliga a las entidades territoriales a incorporar la gestión del riesgo en la revisión de los POT. Al respecto se recomienda que en la medida que se cumplen los periodos para la revisión de los POT, y ante la problemática de las inundaciones y del cambio climático, se desarrolle con mayor detalle el componente de gestión y prevención del riesgo natural.

Para avanzar en el uso de estos instrumentos de ordenamiento territorial, la LOOT creo, tanto a nivel nacional, como a nivel territorial las respectivas comisiones de ordenamiento, como instancias de carácter técnico asesor en materia de ordenamiento territorial y descentralización y dio facultad a las asambleas y consejos para su conformación. Por ello es importante que las gobernaciones y alcaldías, convoquen a Asambleas y Concejos, para que adopten las medidas administrativas requeridas para **conformar las Comisiones Departamentales, Distritales y Municipales de Ordenamiento Territorial**, las cuales fueron reglamentadas por el **Decreto 3680 de 2011 Con el objeto de incentivar** su conformación la Comisión de Ordenamiento Territorial expidió una circular dirigida a las entidades territoriales.

Las Comisiones **Departamentales, Distritales y Municipales de Ordenamiento Territorial** son el espacio interinstitucional para que las entidades territoriales puedan desarrollar de manera articulada al interior de cada entidad territorial y con el gobierno nacional, las atribuciones relacionadas con el ordenamiento territorial, y aplicar otros instrumentos complementarios previstos en la LOOT, el PND 2010- 2014 “ Prosperidad para Todos” , Sistema General de Regalías, orientados también a promover el desarrollo local y regional. Igualmente, para el desarrollo de estos procesos se requerirá el trabajo conjunto entre las Comisiones departamentales y municipales y de éstas con la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT.

## **2. Alcances de las directrices y los planes de ordenamiento territorial departamental**

Los lineamientos para que los departamentos puedan establecer de manera eficiente y objetiva las directrices de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial departamental que establece la LOOT, serán desarrollados como actividad prioritaria de la Comisión de Ordenamiento Territorial, según lo contemplado en su Plan de Acción para el año 2012.

Las Directrices y los Planes de Ordenamiento Territorial son dos instrumentos complementarios: Las primeras se refieren a los lineamientos de política, de objetivos, alcances y propiedades que guían el tipo de desarrollo y de ordenamiento territorial correspondiente a cada ámbito territorial particular según sus condiciones y características. Los planes de ordenamiento, por su parte, buscan responder con la organización espacial del uso, responsabilidad, manejo y ocupación del territorio a través de las políticas públicas, asumiendo el territorio, no como receptor pasivo de las intervenciones de los diversos sectores de actividad, sino como el conjunto de factores activos de desarrollo (naturales, construidos, socioculturales e institucionales) que adecuadamente planificados y gestionados facilitan el tipo de desarrollo pretendido y factible, garantizando a la vez el desarrollo sostenible.

## 2.1 Las Directrices de Ordenamiento Territorial

Son lineamientos de política y de planificación que desarrollan los conceptos establecidos en la LOOT, definen los ámbitos y modalidades de aplicación, finalidades y objetivos específicos del OT, y los instrumentos, organización institucional, estructura y componentes de los planes de ordenamiento territorial. en función de las condiciones y características del territorio.

**Las directrices de ordenamiento territorial responderán a objetivos de políticas de desarrollo territorial como:**

**Tratamiento y manejo de la heterogeneidad territorial:** dadas las condiciones y características al interior de las regiones, subregiones y otras divisiones del territorio, para reconocer sus particularidades, atributos y dotaciones diferenciales, que prevalecerán un cierto tipo de desarrollo. Este será el fundamento para establecer subregiones al interior de los Departamentos.

**Armonización del Ordenamiento Urbano y el Ordenamiento Regional:** identificando y planteando el desarrollo de las funciones urbanas para el desarrollo rural, así como la interacción de flujos de bienes, servicios, energía, conflictos, y demás aspectos que garantizan la óptima operación de ambos sistemas.

**Consideración de elementos estructurantes del territorio:** el ordenamiento debe partir de considerar factores determinantes, y su delimitación, como las cuencas, los ecosistemas estratégicos, las áreas de reserva, conservación y manejo especial ambiental, entre otros, para luego analizar y proponer la ocupación, manejo y uso de los elementos y actividades complementarias del territorio.

**Convergencia regional:** Actuar sobre la existencia de grandes divergencias y sus causas en el nivel de desarrollo socioeconómico (*desequilibrios interterritoriales*). Establecer lineamientos regionales para la reducción de los desequilibrios socioeconómicos en función de las condiciones y características de los territorios.

**Articulación de la planificación sectorial.** La planificación territorial debe articular las diferentes planificaciones sectoriales (social, económica, infraestructuras, equipamientos, medio ambiente, etc.) en una propuesta del *modelo territorial de organización del territorio*.

**Articulación de los planes urbanos, rurales en el ámbito regional.** La planificación territorial debe establecer un marco territorial de referencia para la planificación urbana, articulada con su entorno rural y regional, dando importancia igualmente a los elementos estructurantes del territorio: ecosistemas, redes y ejes de integración vial y de comunicaciones, sistema de ciudades, sistemas logísticos, grandes equipamientos, etc. Las directrices y POT departamentales, deben contener lineamientos para que

los POTs municipales se articulen con los instrumentos señalados y con la visión regional de largo plazo.

**Particularidades de territorios específicos:** dirigidas a zonas del territorio con problemáticas particulares: áreas costeras, páramos, nevados, parque naturales, santuarios de flora y fauna, fronteras, áreas metropolitanas, etc.

**Articulación de las políticas de desarrollo socioeconómico** con la organización del territorio. Se busca que estas faciliten el logro de los objetivos de desarrollo y garanticen la sostenibilidad.

**Incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial.** En la coyuntura actual es importante el tema de la incorporación de la gestión del riesgo en el OT y especialmente en la revisión de los POT. Para ello es fundamental contar con los lineamientos y la asistencia técnica del Gobierno nacional.

**Integración de las capacidades institucionales para la gestión del territorio:** Vincular con compromisos formales a las diferentes instituciones, incluida la academia, tanto en la planificación del ordenamiento del territorio, como en la gestión y aplicación de las estrategias, programas y proyectos que de los planes se deriven.

## **2.2 Los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental**

Son los instrumentos básicos que a partir de las condiciones, características y atributos del territorio, determinan el modelo de ocupación, manejo y uso de un territorio específico para garantizar su aprovechamiento sostenible, espacializar las estrategias de desarrollo buscando articular y armonizar la planificación sectorial y entre niveles territoriales, comprendiendo no sólo la dimensión geográfica, sino también la económica, social, cultural e institucional. Estos planes también deberán definir las responsabilidades concretas de intervención, las estrategias de gestión para su aplicación, las metas periódicas a lograr y su articulación con los planes de desarrollo de las entidades involucradas con el fin de garantizar el financiamiento de sus contenidos.

Estos planes establecen las políticas y estrategia para el ordenamiento y desarrollo territorial del país y de ámbitos territoriales que requieren la articulación en las escalas intermedias territoriales, regionales, subregionales y departamentales. Son planes integrales que comprenden todas las dimensiones del desarrollo territorial, partiendo de las condiciones y características de cada territorio particular.

Los planes Ordenamiento Territorial Departamental buscan trazar las grandes políticas y estrategias para regular u organizar el uso, manejo, ocupación y transformación del territorio, las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, la orientación de la localización de la infraestructura física social, con el fin de lograr su aprovechamiento óptimo, de tratar los desequilibrios existentes y de prever escenarios futuros que posibiliten la sostenibilidad del desarrollo. Tal aprovechamiento se asocia con el uso

sustentable de los recursos naturales en estrecha coherencia con patrones adecuados de asentamientos y de actividades económicas, que reconozcan las particularidades regionales. **Uno de los componentes fundamentales de los planes de Ordenamiento Territorial Departamental es el modelo óptimo y factible de ordenamiento territorial, con visión de largo plazo.**

### **2.3 Contenidos básicos de los planes de ordenamiento territorial.**

Como contenido básico de los planes de ordenamiento deben tenerse en cuenta, entre otros: las condiciones y características del territorio objeto de ordenamiento, los contenidos que establece la LOOT referidos al sistema de asentamientos urbanos y sus interrelaciones urbanas - rurales y regionales; la orientación sobre la localización de las infraestructuras y su papel como promotoras del desarrollo regional y su armonía con el medio natural; la articulación de las intervenciones sectoriales territoriales; las competencias e institucionalidad para el ordenamiento territorial, de manera que logre gestionar y encauzar las diversas intervenciones en el territorio alrededor del modelo de organización territorial seleccionado. Así mismo, debe tenerse en cuenta componentes tales como:

- Análisis de los subsistemas territoriales, tratados de manera interrelacionada: i) Natural – ambiental, ii) económico; iii) social - cultural; iv) urbano – regional; v) institucional, político –administrativo.
- Definición de la estructura territorial (pautas globales de funcionamiento del territorio).
- Identificación y análisis de las dinámicas socio-económicas y territoriales, evaluando las tendencias y alternativas futuras.
- Identificar los conflictos y potencialidades territoriales actuales y previsibles ambientales, económicos, sociales, institucionales.
- Reconocimiento del modelo actual de organización territorial y diseño del modelo futuro que guiará los objetivos y estrategias del plan en el corto, mediano y largo plazo (Prospectiva territorial). El Modelo territorial entendido como la imagen síntesis del orden territorial, georreferenciada, que refleja los aspectos fundamentales que subyacen en la comprensión del desarrollo socioeconómico pretendido y su expresión espacial natural, ambiental y sus interrelaciones con las dinámicas poblacionales, productivas, infraestructuras, sistemas de conexión, etc.
- Establecimiento del componente estratégico del plan (objetivos, metas, líneas estratégicas, programas, responsabilidades y recursos requeridos para su financiamiento) y de la organización institucional y base de información requerida para su implementación y seguimiento.
- **Normativa de gestión y seguimiento:** Plan de acción, Normativa vinculante.
- Articulación de las instancias de coordinación como los CREPAD's (Clpad's), los Consejos territoriales de Planeación, las Comisiones Regionales de Competitividad, los Consejos de Política Ambiental (en donde existen) y los Consejos Territoriales de Política Social

### **3. Hacia una Política Nacional del Ordenamiento Territorial.**

La LOOT establece la competencia a la Nación, para formular la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Dicha Política Nacional de Ordenamiento Territorial establecerá los principios, objetivos y estrategias, que guían las relaciones entre la sociedad y el territorio, las estrategias y las directrices generales que recogen los asuntos fundamentales del desarrollo territorial, con visión de largo plazo, relacionados con la distribución y crecimiento poblacional y sus actividades derivadas.

La política nacional de OT también se refiere a la racional utilización y conservación de los recursos naturales, procurando armonizar el desarrollo económico con el uso, manejo y ocupación el territorio y reducir los desequilibrios, comprendiendo una amplia gama de factores como los urbanos, rurales, regionales, de localización de actividades económicas, distribución y acceso a tierra, desarrollo fronterizo y protección del medio ambiente, entre otros.

La COT en el marco de sus funciones elaborará propuestas al Gobierno nacional para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

La institucionalidad para el ordenamiento territorial introducida por la LOOT, constituye el marco de acción para que la Nación y las entidades territoriales avancen en el marco del desarrollo de sus competencias de ordenamiento territorial. Los diferentes instrumentos de planificación y gestión del ordenamiento y desarrollo territorial requieren la concurrencia de la Nación y las entidades territoriales. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial debe plasmar la diversidad regional y las particularidades territoriales a través de un proceso participativo. Por su parte las Directrices y los POT deben articularse con su contexto regional y nacional.