Política General de Ordenamiento Territorial

Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial

Bogotá D.C.

COLOMBIA

Abril, 2019

Con el apoyo de la

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementado por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Unión Europea

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

EQUIPO DE FEDESARROLLO

EXPERTOS

Tito Yepes
Urbano regional y Director
Juan Mauricio Ramírez
Desarrollo regional
Camila Aguilar
Desarrollo territorial

Luz Amparo Fonseca
Rural
Henry Garay
Ambiental
Raúl Arce
Social

Catalina Villegas
Legal
Alfredo Bateman
Desarrollo regional

TALLERES

COMBA
Internacional
Alfonso Rodríguez
Javier Barrera
Pablo Rodríguez

TÉCNICOS

Ailen Espinoza
Economista
Ana María Navia
Politóloga
Julio César Vega
Geoestadística

LOGÍSTICA

Martha Ruíz
Directora comercial
Blanca Aldana
Apoyo campo
Claudia Bernal
Apoyo logístico

TABLA DE CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN 7

2 DIAGNÓSTICO 10

2.1 LA CONSTRUCCIÓN DEL DIAGNÓSTICO 10
2.2 DEBILIDAD INSTITUCIONAL 11
2.2.1 Descoordinación entre niveles de gobierno 12
2.2.2 Desarticulación entre sectores en el nivel central 12
2.2.3 Insuficiencia del arreglo institucional 14
2.3 AUSENCIA DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA 14
2.3.1 Descoordinación para responder a los desequilibrios territoriales y brechas socioeconómicas 16
2.3.2 Debilidad de las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad 19
2.3.3 Falta de complementariedad entre los aglomerados urbanos del sistema de ciudades 21
2.4 INEFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN 22
2.4.1 Instrumentos sectoriales de la nación sin articular 22
2.4.2 Fragilidad en el financiamiento para el OT 25
2.4.3 Inexistencia de mecanismos para resolver los conflictos del ordenamiento territorial 25

3 AJUSTE INSTITUCIONAL 28

3.1 SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 28
3.1.1 Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio 29
3.1.2 Comités 34
3.2 GOBERNANZA MULTINIVEL 36
3.2.1 Nación 37
3.2.2 EAT entre departamentos 38
3.2.3 Departamentos 40
3.2.4 EAT entre municipios 41
3.2.5 Municipios 42

4 ESTRATEGIA TERRITORIAL 44

4.1 LINEAMIENTOS TERRITORIALES 45
4.1.1 Sistema de ciudades 45
4.1.2 Vínculos urbano-rurales 47
4.1.3 Territorios rurales 49
4.2 DETERMINANTES DE SUPERIOR JERARQUÍA 50
4.3 Lineamientos sectoriales 59
4.4 LINEAMIENTOS PARA LOS TERRITORIOS ESPECIALES 64
4.4.1 Fronteras. 64
4.4.2 Ecosistemas de importancia global 66
4.4.3 Territorialidades de grupos étnicos. 68

5 MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN 70

5.1 CARGAS Y BENEFICIOS SUPRAMUNICIPALES E INCENTIVOS 70
5.1.1 Generación de recursos propios 75
5.1.2 Inversión concurrente 76
5.1.3 Racionalización de los POT 77
5.2 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL 78

6 BIBLIOGRAFÍA..... 81

ABREVIATURAS

PGOT Política Nacional de Ordenamiento Territorial

GN Gobierno Nacional

DNP Departamento Nacional de Planeación

MADS Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MVCT Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi

UPRA Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria

CRA Corporación Autónoma Regional

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

COT Comisión de Ordenamiento Territorial

CEI Comité Especial Interinstitucional

SOT Sistema de Ordenamiento Territorial

CSAOT Consejo Superior de Administración del Ordenamiento Territorial

CROT Comisión Regional de Ordenamiento Territorial

CTP Consejo Territorial de Planeación

RAP Región Administrativa de Planificación

SINA Sistema Nacional Ambiental

CCO Comisión Colombiana de Océanos

AAU Autoridades Ambientales Urbanas

LOOT Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

PND Plan Nacional de Desarrollo

EZUAT Estatuto de Zonificación de Uso Adecuado del Territorio

DSJ Determinantes de Superior Jerarquía

ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible

MOTN Modelo de Ordenamiento Territorial Nacional

MOTO Modelo de Ordenamiento Territorial Oceánico

MOTRA Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonía Colombiana

POD Plan de Ordenamiento Departamental

PEMOT Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial

OT Ordenamiento Territorial

POT Plan de Ordenamiento Territorial

PBOT Plan Básico de Ordenamiento Territorial

EOT Esquema de Ordenamiento Territorial

POMCAS Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hídricas

POMIUAC Plan de Ordenamiento y Manejo Integrado de Unidades Ambientales Costeras

PDET Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

ZIDRES Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

SGP Sistema General de Participaciones

SGR Sistema General de Regalías

PEM Planificación Espacial Marina

UPR Unidades de Planificación Rural

PNIS Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos

PSA Pagos por Servicios Ambientales

PNPSA Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales

RCE Registro Civil Espacializado

CC Cambio Climático

GEI Gases Efecto Invernadero

TIC Tecnologías de la Información y la Comunicación

SIG Sistema de Información Geográfica

ICDE Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales

1 INTRODUCCIÓN

La Política General de Ordenamiento Territorial (en adelante PGOT) tiene como objetivo "orientar la organización física, socio-espacial y político-administrativa del territorio nacional con perspectiva de largo plazo, para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, preservar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo sostenible, con base en las capacidades y potenciales de los diversos territorios, articular las diversas intervenciones sectoriales, corregir los desajustes territoriales socioeconómicos y físico-ecológicos; reconociendo la heterogeneidad cultural y físico-geográfica y aumentando la capacidad de descentralización".

Esta definición fue adoptada por el Comité Especial Interinstitucional[1] de la Comisión de Ordenamiento Territorial en el 2014, como resultado del trabajo conjunto de las entidades nacionales responsables de desarrollar el mandato de la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En junio de 2018, con el propósito de concretar y materializar esta política, un equipo multidisciplinario organizado por Fedesarrollo fue contratado con el apoyo financiero de la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit de Alemania para formular la PGOT con base en los trabajos previos y en torno al objetivo arriba señalado.

El alcance de la PGOT está centrado en las competencias de la nación definidas en el artículo 29 de la LOOT, haciendo la claridad además de que se trata de un ordenamiento tanto para el territorio continental como para el marino. Adicionalmente, vale la pena resaltar que se trata de una política de Estado para la orientación y armonización territorial de las competencias de la nación con las competencias de las entidades territoriales en los distintos niveles de gobierno y con las de los esquemas asociativos definidas en la Constitución y la ley.

El objetivo último que orienta la PGOT es el mejoramiento de las condiciones de vida mediante la reducción de los desequilibrios territoriales y el cierre de las brechas socioeconómicas en un marco de uso sostenible del territorio que responda a criterios de funcionalidad territorial.

Entre los principios que orientan la PGOT se destacan los siguientes:

- Orientar la organización física del territorio en las dimensiones biofísica, sociocultural, económica, productiva, de infraestructura y servicios, administrativa e institucional.
- Tener una visión de largo plazo que trascienda los periodos de gobierno, pero que atienda a ciclos de planeación articulados a los instrumentos para el desarrollo y el OT de los territorios.
- Garantizar la autonomía territorial y la heterogeneidad de las regiones, y su implementación es de enfoque participativo, multiétnico, pluricultural y biodiverso.

[1] CEI-COT y DNP (2014). "Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial".

- Promover la descentralización para permitir consensos y abrir espacios de diálogo a partir de la articulación intersectorial.
- Promover el desarrollo sostenible del territorio, con un enfoque ecosistémico que involucra y articula la preservación del medio ambiente, la gestión del riesgo y el cambio climático con la capacidad de soporte y el impulso potencial y diferenciador de las regiones.
- Facilitar la promoción de la capacidad de las instituciones estatales, académicas, comunitarias y de los sectores productivos hacia una gobernanza territorial.
- Promover la superación de los desequilibrios territoriales y la gestión de los conflictos territoriales.
- Orientar e impulsar la estrategia de ordenamiento del sistema de asentamientos, de las interdependencias rurales y urbanas y de los territorios funcionales.
- Sus orientaciones se articulan con la política de tierras del país y con la Política de Catastro Multipropósito.
- Reconocer las relaciones e interdependencias territoriales del país con sus vecinos y con el resto de los países, articulándose con instrumentos supranacionales.

A pesar de que el país ha avanzado de manera importante en la consolidación institucional del OT, así como en el marco legal y en la implementación de la primera generación de instrumentos de planeación territorial, tres grandes ejes de problemas han dificultado el logro de los objetivos:

- En primer lugar, la debilidad institucional para coordinar los niveles territoriales de gobierno, debilidad que se ve agudizada por la desarticulación entre sectores en el Gobierno central.
- En segundo lugar, la ausencia de una agenda estratégica que responda a los amplios desequilibrios territoriales y brechas socioeconómicas, que refleje la alta diversidad poblacional y territorial y se oriente a resolver los problemas de la ocupación territorial desordenada. Elemento que agrava la problemática institucional del primer punto a través de la disputa por el uso del suelo entre sectores, amplificando las dificultades de los territorios para orientar su ordenamiento.
- En tercer lugar, la ineficacia de la implementación de los instrumentos de OT en los distintos niveles de gobierno, un débil financiamiento y la inexistencia de mecanismos para resolver los conflictos propios de ese ordenamiento.

La PGOT, para responder a los objetivos trazados y resolver estas problemáticas, define lineamientos, procedimientos y estándares metodológicos organizados en tres pilares:

1. Ajuste institucional: Organizar la gestión del ordenamiento del territorio en los asuntos de responsabilidad de la nación mediante la coordinación de los sectores y la concurrencia con los otros niveles de gobierno en el Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT), en aplicación de los principios de coordinación, subsidiaridad y complementariedad.
2. Estrategia territorial: Consolidar las estrategias e instrumentos de gobernanza territorial para asegurar la coordinación sectorial y la planeación multinivel con el propósito de asegurar la consistencia de lo planeado y reducir los conflictos en el ordenamiento del territorio.

3. Mecanismos de implementación: Definir parámetros que permitan medir los acuerdos sobre el ordenamiento territorial, ofrecer incentivos para que todos los niveles de gobierno implementen lo acordado y establecer una estrategia para resolver los conflictos derivados del ordenamiento territorial.

La estructura del documento es la siguiente: en el capítulo 2 se presentan los principales elementos del diagnóstico que requieren una respuesta de política pública que permita corregir las tendencias y las actuales trayectorias en el marco de las competencias de la nación. En los capítulos 3, 4 y 5 se presentan y desarrollan los tres pilares de la PGOT: ajuste institucional, estrategia territorial y mecanismos de implementación, respectivamente.

2 DIAGNÓSTICO

2.1 LA CONSTRUCCIÓN DEL DIAGNÓSTICO

Este diagnóstico toma como insumos más de setenta documentos que se han producido en Colombia en los últimos años sobre las diferentes temáticas abordadas en esta propuesta. Se hizo una revisión detallada de estos y se construyeron fichas de lectura que están disponibles como un producto de esta consultoría. Entre estos documentos se destaca *Bases para la Política General de Ordenamiento Territorial*, mencionado en la introducción. El proceso de la PGOT inició con un documento conceptual desarrollado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP[2], que luego sirvió de base para que el CEI, equipo técnico de entidades nacionales, elaborara las bases de la PGOT en 2014. Las bases además se construyeron con un proceso participativo de análisis del OT a través de talleres departamentales en 2014 para consolidar el inventario de problemas sobre ordenamiento territorial en el país.

Ese conjunto de documentos, que para el equipo de Fedesarrollo constituyó información de escritorio, se completó con una recopilación de toda la cartografía desarrollada en años recientes, que también se encuentra documentada y está disponible. Además, era determinante continuar con el diálogo que las entidades nacionales venían adelantando con las regiones a través de la COT en diferentes escenarios, de forma que se escuchara la voz de los actores nacionales y regionales para validar y priorizar la lectura documental. En esta dirección, el equipo de Fedesarrollo desarrolló dos talleres nacionales y diez regionales con el apoyo y la metodología de Comba Internacional. En el documento de Talleres, entregado como producto de esta consultoría, se encuentra el registro de estos y sus conclusiones[3].

Se partió de 27 problemáticas que habían sido identificadas previamente en los diferentes ámbitos. Estas fueron agrupadas según su origen y el tipo de intervención necesaria para su resolución y gestión. Se destacan dos fuentes principales de los problemas: i) la relacionada con los retos institucionales y ii) la relacionada con los retos propios del ordenamiento territorial. La reagrupación de las problemáticas se presenta en el Anexo 2A. Posteriormente se hizo una revisión del tipo de soluciones requeridas, revisión de la que resultó una nueva clasificación de siete grupos de retos o desafíos que exigían respuesta de la PGOT en los siguientes frentes:

1. Afinar el diseño organizacional.
2. Revisar la administración del ordenamiento territorial.

---

[2] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo Territorial/Documento PNOT-LOOT. DDTS - SODT. 11 junio 013.pdf

[3] Se realizaron cinco talleres en el mes de agosto de 2018: Pacífico, 8 de agosto; Amazonía, 10 de agosto; Orinoquía, 13 de agosto; Caribe, 21 de agosto y región andina 27 de agosto.

3. Consolidar el marco legal y regulatorio y alinear los instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial, primero entre ellos, y luego con los instrumentos de planeación para el desarrollo.
4. Mejorar la capacidad para atender el reto de la sostenibilidad.
5. Construir una visión nacional del territorio con perspectiva de largo plazo.
6. Resolver los conflictos derivados de la ocupación territorial desordenada que se han acumulado.
7. Alinear los incentivos en la dirección de los objetivos planteados para el OT.

Esta nueva clasificación permitió organizar la propuesta en tres sentidos que, como se anunció en la introducción, son el origen de los tres pilares de la PGOT.

1. Un rediseño institucional para responder a la poca coordinación multinivel y multisectorial entre actores, instrumentos e instancias del OT. Priorizar la revisión de los temas institucionales era evidente, pues de las 27 problemáticas iniciales, 17 correspondían a aspectos institucionales. Igualmente, en los talleres regionales se destacó una alta expectativa para lograr mejorar el entramado institucional del OT (ver Anexo Talleres).
2. En correspondencia con un segundo pilar de la PGOT, se reagrupan los problemas relacionados con la ausencia de una estrategia para el ordenamiento territorial. Se trata de contar con una estructura para pensar el territorio con un enfoque integral que incorpore las diferencias territoriales y de dinámicas poblacionales y económicas de las regiones.
3. Finalmente, el origen del tercer pilar de la PGOT hace referencia a la ineficacia en la implementación de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial. Los talleres y los documentos apuntan a las dificultades para que el ordenamiento territorial incida efectivamente en las realidades del territorio.

A continuación se presentan los elementos del diagnóstico para cada una de estas tres categorías de problemáticas y desafíos.

2.2 DEBILIDAD INSTITUCIONAL

El problema institucional se resume en la insuficiente coordinación multisectorial del Gobierno nacional y multinivel de los actores, instrumentos e instancias del OT en las diferentes escalas de gobierno. En ese sentido, para efectos de la PGOT, se requiere dar respuesta a la debilidad institucional para coordinar las normas, estrategias, instrumentos y actores que de una u otra forma inciden en el territorio.

Al hacer un cruce de los elementos identificados en el diagnóstico institucional con las funciones de la COT definidas en el artículo 6 de la Ley 1454 de 2011, reglamentadas en el Decreto 3680 de 2011 compilado en el Decreto 1066 de 2015[4], se observa que, aunque la COT cumple sus funciones, los conceptos o directrices que emite esa instancia carecen de carácter vinculante.

[4] Decreto Único Reglamentario Sector Administrativo del Interior.

Por otro lado, en la COT no están representados actualmente todos los miembros que influyen en el OT. Además, se identifican diversas instancias que tienen efectos en el OT, como el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural[5], el Sistema Nacional Ambiental (SINA)[6] y la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos[7] que, a pesar de repercutir en las dinámicas territoriales, no impulsan una agenda multisectorial y coordinada en el Gobierno nacional, dificultando aún más la labor de integrar políticas, normas, actores, procedimientos e información entre sectores del nivel nacional. Aspecto que luego hace más difícil la consolidación de la gobernanza territorial como requisito para la sostenibilidad de las decisiones y de las inversiones públicas en el territorio.

Teniendo en cuenta el anterior contexto surge la necesidad de contar con un arreglo institucional que, además de incorporar el trabajo y la experiencia de la COT, el CEI y la institucionalidad que se definió en la Ley 1454 de 2011[8], sea más integral, esté compuesto por diversas instancias que ayuden a consolidar la concurrencia de competencias en el OT y a promover una agenda de OT transversal a los sectores en el Gobierno nacional.

Los retos o problemas institucionales se organizan en dos ejes principales:

2.2.1 Descoordinación entre niveles de gobierno

La descoordinación entre los gobiernos nacional, regional, departamental, distrital y municipal se manifiesta en los siguientes aspectos:

a. Conflictos de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.
b. Multiplicidad y falta de articulación de las políticas e instrumentos del OT; falta de claridad en los criterios para su formulación.
c. Inexistencia de criterios y de metodologías para el seguimiento y evaluación de los instrumentos de OT.
d. Los espacios de diálogo, retroalimentación y los mecanismos de información de los niveles municipal, distrital, metropolitano, departamental y regional hacia el nivel nacional no funcionan de manera efectiva; no permiten el surgimiento de mayores insumos para el diseño de políticas que atiendan las problemáticas que se presentan en el suelo urbano (por ejemplo, dinámicas de conurbación) y en el rural (como la especulación en mercado de tierras).

2.2.2 Desarticulación entre sectores en el nivel central

Los ministerios y sistemas nacionales enfrentan problemas de coordinación entre ellos y en su aproximación a las dinámicas territoriales y poblacionales. Estos problemas se manifiestan en los siguientes elementos:

---

[5] Creado en el Decreto 2367 de 2015.

[6] Creado por la Ley 99/93.

[7] Creada en el artículo 49 de la Ley 1753 de 2015.

[8] "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones."

a. Diseño de políticas sectoriales del Gobierno nacional que no tiene en cuenta el carácter diferenciado de poblaciones y territorios.
b. Conflictos en los usos del suelo por la implementación de políticas sectoriales.
c. Conflictos entre determinantes de superior jerarquía.
d. Superposición entre políticas, lineamientos y estrategias de los distintos sectores del Gobierno nacional.
e. Superposición de políticas del nivel nacional con resguardos indígenas o territorios colectivos.
f. Debilidad en la relación entre el ordenamiento del territorio, el ordenamiento ambiental y el desarrollo económico.

El reconocimiento de estos dos grupos de problemas muestra la necesidad de rediseñar el esquema planteado para el ordenamiento territorial, a pesar de que la Ley 388 de 1997[9] definió un marco normativo que fortaleció la autonomía de los municipios y distritos en la regulación de los usos del suelo con la adopción de los planes de ordenamiento territorial (POT). Así las cosas, todavía está pendiente una planeación multinivel que permita articular y coordinar los distintos niveles de gobierno en las decisiones de OT y los instrumentos correspondientes no solo conforme con lo establecido en la Ley 388, sino fortaleciendo la propuesta institucional de la LOOT. En otras palabras, aun cuando es claro que las entidades territoriales han recorrido un camino en la definición de modelos de ordenamiento y en la regulación de los usos del suelo, todavía está pendiente definir y precisar el objetivo, alcance y aporte de las decisiones de OT en la escala departamental, regional e incluso nacional, para efectos de contar con un sistema integrado, coordinado y organizado que garantice el cumplimiento de los objetivos de la LOOT.

Así mismo se evidencia una multiplicidad de iniciativas de modelos de ordenamiento en distintas escalas que no tienen un referente o una "apuesta sombrilla común". Además, es necesario consolidar espacios sistemáticos y continuos de diálogo o de gobernanza territorial entre el Gobierno Nacional con los departamentos, municipios, áreas metropolitanas, distritos e incluso con los esquemas asociativos, que permitan retroalimentar de manera sistemática y organizada las políticas y decisiones en ordenamiento territorial, así como identificar alertas en los territorios.

Además de fortalecer la participación ciudadana en las decisiones en OT, se requiere entonces definir y fortalecer estos espacios de gobernanza territorial entre los diferentes niveles de gobierno, con la finalidad de poder identificar los distintos retos que se presentan en los territorios y sus patrones comunes (como la especulación en el mercado de tierras en áreas rurales) o aspectos particulares (los procesos de deforestación en el departamento del Amazonas), los cuales condicionan y deben permear las políticas nacionales de OT.

[9] Posteriormente la Ley 1617/2013

2.2.3 Insuficiencia del arreglo institucional

Aunque la COT creada en la LOOT como instancia asesora del Gobierno Nacional en temas de descentralización y ordenamiento territorial ha cumplido sus funciones, actualmente se requiere de una institucionalidad con mayor capacidad de liderazgo, incidencia, articulación y gestión, así como con la responsabilidad de implementar y hacer seguimiento a la PGOT.

El diseño institucional de la COT resulta insuficiente para atender y dar respuesta a los problemas que han sido referidos. A esto se suma la existencia de diversas instancias que tienen injerencia en el OT, como el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos, que a pesar de incidir en las dinámicas territoriales no impulsan una agenda multisectorial y coordinada del Gobierno Nacional y dificultan aún más la labor de integrar políticas, normas, actores, procedimientos e información y por tanto de consolidar la gobernanza territorial como requisito para la sostenibilidad de las decisiones y de las inversiones públicas en el territorio.

Las anteriores consideraciones sobre la necesidad de un fortalecimiento institucional del OT en el país también se evidenciaron en los resultados de los talleres nacionales y regionales de la primera ronda. Es así como los participantes regionales y los nacionales expresaron que, en cuanto a la operatividad, la PGOT debe complementarse con una institucionalidad que sea la responsable de implementarla, y mencionaron además la importancia de que la política defina espacios para la resolución y el manejo de conflictos en el ordenamiento del territorio. Así las cosas, la necesidad de contar con una institucionalidad asociada a la PGOT se evidenció en las respuestas de los participantes con un 24% de comentarios en este sentido en el taller nacional y un 23% en los regionales.

Un asunto prioritario que identificaron los participantes de los dos talleres de la PGOT fue la operatividad o implementación de la política. En un segundo lugar señalaron la función de solucionar los conflictos en el ordenamiento territorial (taller nacional, con un 27%) y la definición de una normatividad clara (talleres regionales, con un 26%). De nuevo, en ambos casos, ocupó el tercer lugar la necesaria existencia de una institucionalidad asociada a la PGOT.

2.3 AUSENCIA DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA

El Gobierno Nacional a través de los distintos sectores administrativos diseña políticas, estrategias y programas que tienen incidencia directa a nivel territorial, en algunos casos, generándose traslapes entre iniciativas, o en otros, expresándose en tensiones con la autonomía de las entidades territoriales en los usos del suelo. Los componentes que tienen incidencia según el marco normativo se presentan en la Tabla X.

Tabla No. 1. Componentes con incidencia en el ordenamiento territorial

Figura o estrategia	Definición y alcance
1. Determinantes de superior jerarquía de la Ley 388 de 1997	Son las definidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y su efecto jurídico más importante es que constituyen **normas de superior jerarquía,** de obligatorio cumplimiento. Prevalecen respecto a la norma del nivel local, por lo que las entidades territoriales deben incorporarlas en sus instrumentos de OT; por otro lado, los sectores deben tenerlas en cuenta como "condicionantes" o "restricciones" al momento de adelantar intervenciones en los territorios. 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales. 2. Las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural. 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico. 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto sean aplicables.
2. Determinantes de superior jerarquía del Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015.	El Decreto 3600 estableció que el marco normativo desarrollado en esta regulación sobre el ordenamiento del suelo rural es **norma de superior jerarquía,** por lo que lo relacionado con las categorías en suelo rural, unidades de planeación rural, normas para el suelo rural suburbano, centros poblados rurales y licencias urbanísticas, prevalecen respecto de la norma de nivel local. Son de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales y constituyen "condicionantes" o "restricciones" para las iniciativas sectoriales del Gobierno nacional.
3. Proyectos estratégicos de interés nacional PINES	El marco del Conpes 3762 de 2013 y de los artículos 49 y 50 de la Ley 1753 de 2015 corresponde a proyectos estratégicos nacionales, por su alto impacto para el crecimiento económico como, por ejemplo, iniciativas mineras y de hidrocarburos y proyectos agroindustriales. **No son determinantes de superior jerarquía** en tanto, no constituyen normas que prevalecen respecto de los instrumentos de OT. Deben contar con los respectivos permisos y licencias ambientales para su implementación en

	los territorios.
4. Macroproyectos de vivienda de interés nacional de la Ley 1469 de 2011	Se enmarcan en la figura de "operaciones urbanas" de la Ley 388 de 1997, **no constituyen normas de superior jerarqu**ía, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y conforme con lo dispuesto en la Ley 1469 de 2011 deben concertarse con las autoridades territoriales en la etapa de formulación.
6. Otras iniciativas sectoriales	Los sectores han definido otras figuras o estrategias que tienen efectos territoriales, como, por ejemplo: - Sector Agricultura y Desarrollo Rural: Frontera agropecuaria, Zidres y Distritos de riego. - Sector Defensa: áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. - Sector Turismo: zonas prioritarias para el desarrollo turístico. Todos estas son figuras para el desarrollo productivo y todos deben atender los determinantes de OT para hacer viable la actividad sectorial
7. Territoriales colectivos de grupos indígenas y comunidades negras	A pesar de la protección constitucional reforzada que tienen los grupos étnicos, de acuerdo con los derechos territoriales definidos en el Convenio 169, en la Constitución y en la normatividad aplicable, **la existencia de polígonos que corresponden a los territorios colectivos no constituye determinantes de superior jerarquía**. Pero, los sectores si deben adelantar los procesos de consulta previa en aquellos casos en donde los proyectos o iniciativas se localicen en dichos territorios. En términos de OT una cosa es la propiedad de la tierra en términos colectivos o individuales y por ello se define la función social y ecológica de la propiedad en la Ley 388 y otra son los determinantes de OT que trascienden cualquier tipo de propiedad y definen componentes estructurantes del territorio.

Fuente: elaboración propia

Estos componentes se encuentran desarticulados entre ellos debido a la ausencia de una agenda para el OT, que integre transversalmente las estrategias y políticas de los distintos sectores del Gobierno Nacional. El impacto de esta falencia se refleja en la inexistencia de un enfoque integral y diferencial con tres facetas:

2.3.1 Descoordinación para responder a los desequilibrios territoriales y brechas socioeconómicas

Las agendas y las propuestas de desarrollo parecen estar desarticuladas del ordenamiento territorial. Hay una marcada tendencia, tanto en el Gobierno Nacional como en los locales, de formular políticas y planes de desarrollo sin vínculos con los instrumentos de planeación del OT, a pesar de que estos últimos son una herramienta para superar los mismos problemas que busca atender el planeamiento para el desarrollo, esto es, las inequidades territoriales y socioeconómicas.

Sin embargo, en algunos casos se advierten cambios conceptuales y metodológicos importantes que han incidido en la forma en la que las políticas de desarrollo incorporan consideraciones de OT. Es así como, por ejemplo, en el marco de la formulación del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, el sector salud incorporó el concepto de determinantes sociales de la salud, según el cual los riesgos epidemiológicos están determinados, entre otras cosas, por las inequidades territoriales o, mejor, por las dificultades en el acceso a servicios básicos de salud y, por tanto, en las deficiencias en la localización de estos equipamientos.

Un elemento constante en los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos gobiernos ha sido el reconocimiento de la diversidad cultural y las diferencias regionales como un elemento para la formulación de las políticas. Igualmente, es uno de los elementos comunes que se observa al leer en conjunto los documentos presentados en las fichas. No obstante ser claro el diagnóstico y estar documentado se sigue apuntando a la dificultad del ordenamiento territorial para integrar esa diversidad en la formulación de políticas e instrumentos. En los talleres de la PGOT uno de los consensos más amplios fue precisamente éste.

La representación más sobresaliente de este problema es la ausencia de instrumentos para el planeamiento del territorio oceánico. El territorio colombiano tiene un 58% en el continente y un 42% en los océanos. Sin embargo, el ordenamiento territorial que nace sobre la base de la división político-administrativa se centra en los instrumentos de planeación que convergen en los municipios. Mientras que el municipio tiene la función de regular los usos del suelo en el territorio continental. En el territorio oceánico no se tiene división político-administrativa, por lo que no hay encargado formal de planeación territorial.
En el área continental se tiene un sistema de ciudades concentrado en el área andina. Mientras que los cascos urbanos de municipios uninodales y los municipios rurales dispersos están alejados y con baja conectividad con los nodos principales del sistema de ciudades. Esta lectura sale de una tipología municipal construida a partir de las categorías de municipios propuestas por la Misión del Sistema de Ciudades y la Misión para la Transformación del Campo, la cual tiene seis categorías: i) centro de las aglomeraciones, ii) municipios aglomerados, iii) ciudades uninodales, iv) municipios intermedios, v) municipios rurales y vi) municipios rurales dispersos. La distribución de municipios se presenta en el Mapa 1.

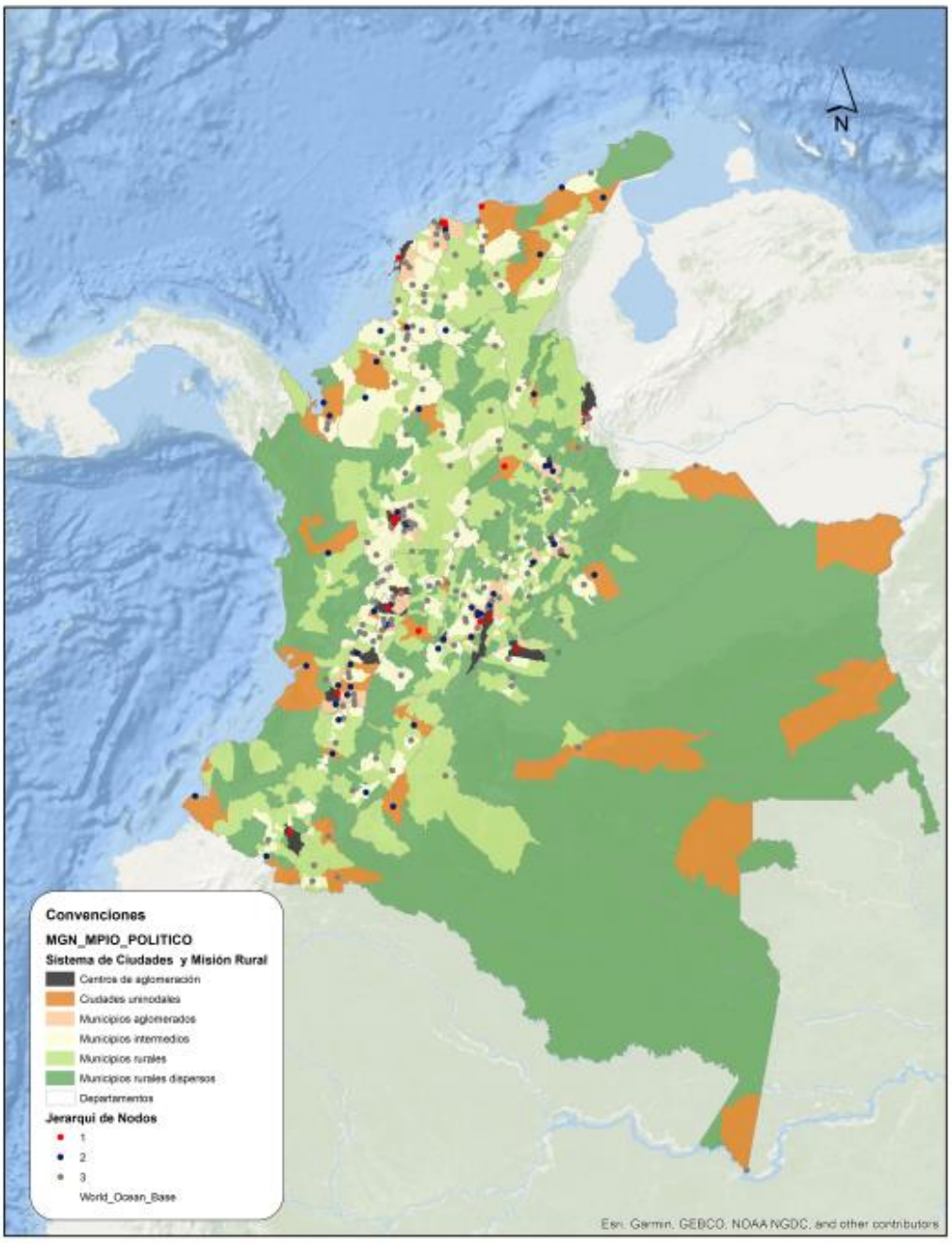
La tipología presenta diferencias muy importantes entre regiones bio-físicas. Por ejemplo, la ausencia en la región Amazónica y de la Orinoquía de municipios que hagan parte de las aglomeraciones urbanas (con la única excepción de Villavicencio) y la predominancia de municipios rurales dispersos y rurales. La concentración del fenómeno urbano en la Región

Andina, así como la distribución del número de municipios, extensión territorial o distribución poblacional entre las diferentes regiones, solo por poner algunos ejemplos.

Tabla No.2. Distribución número de municipios por tipología municipal

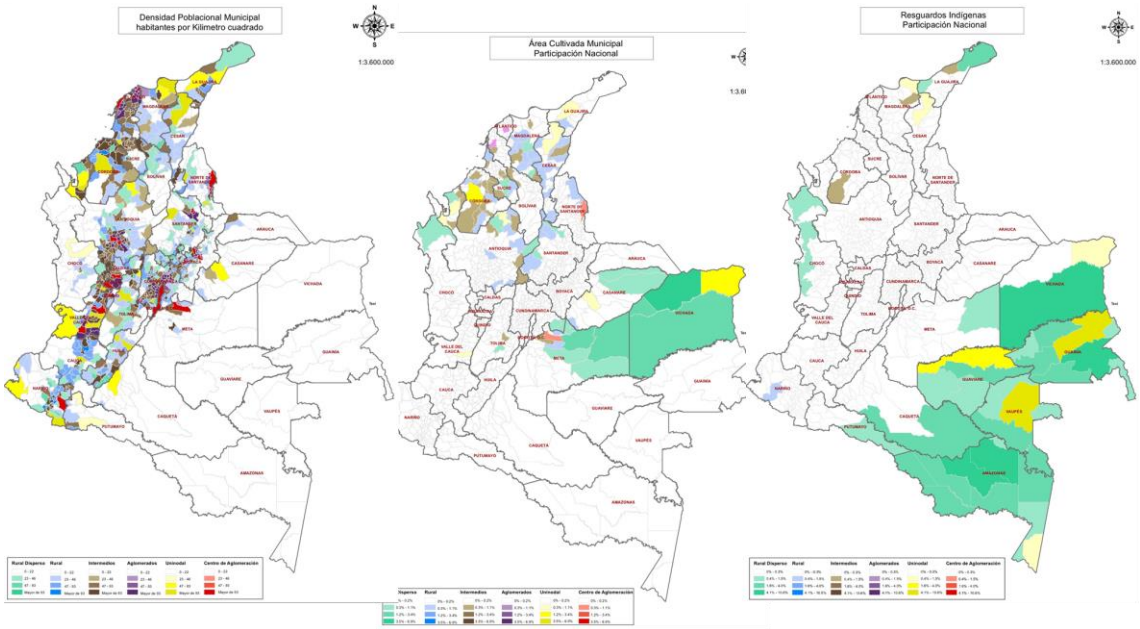
	Centros de aglomeración (más de 100.00)	Ciudades uninodales (menos de 100.000)	Municipios aglomerados	Municipios intermedios	Municipios rurales	Municipios rurales dispersos	Total
AMAZÓNICA		7		3	16	33	59
ANDINA	12	12	62	168	198	177	629
CARIBE	2	8	21	73	73	20	197
ORINOQUÍA	1	3	1	4	16	34	59
PACÍFICA	3	8	11	47	61	48	178
Total	18	38	95	295	364	312	1122

Mapa No. 1. Localización de tipologías municipales



A su vez se tienen, unas dimensiones temáticas (poblacional, agropecuaria, ambiental, productiva, infraestructura, equipamientos, etc.) y unas dimensiones territoriales (subregiones funcionales, zonas de frontera, zonas costeras, etc.) que, al ser combinadas con la tipología propuesta, puedan generar lineamientos y claves de lectura territorial para las políticas sectoriales, tal como puede apreciarse en los siguientes mapas.

Mapa No.2. Dimensiones Territoriales



La falta de reconocimiento de la diversidad de los territorios se convierte en tensiones generadas por la falta de espacios y de mecanismos efectivos de diálogo y de participación de las entidades territoriales y de las comunidades con los distintos sectores del Gobierno Nacional al momento de definir intervenciones y dirimir los conflictos ocasionados sobre el OT. Los gobiernos locales y las comunidades han hecho un llamado para que se les haga partícipes de estos procesos, y para que en consecuencia se reconozcan las particularidades poblacionales y territoriales. La alerta es, entonces, fortalecer la gobernanza territorial entre actores públicos y privados, y reconocer las particularidades poblacionales y territoriales para garantizar un diseño adecuado de las políticas del Gobierno Nacional.

2.3.2 Debilidad de las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad

El desarrollo económico del campo en torno a sus actividades tradicionales enfrenta fuertes tensiones especialmente por los procesos especulativos con los precios del suelo. El suelo rural pierde cada vez más valor relativo al suelo urbano, presionando la transformación de las actividades económicas dado que la estructura de costos de las actividades tradicionales no soporta esos incrementos. Las mejores tierras cerca de las fuentes de agua y de la mejor

infraestructura se ven transformadas por diferenciales de rentabilidad a favor de las inversiones de expansión urbana tales como construcción de vivienda campestre, zonas francas o parques recreacionales, entre otras. Desplazando actividades estratégicas de alto valor funcional para los centros urbanos como la producción de alimentos en zonas aledañas a las ciudades donde hay suelos de alta productividad y provistos de la mejor infraestructura. Así como, la provisión de otros servicios ecosistémicos rurales como paisaje verde, regulación de fuentes de aire puro y agua potable y biodiversidad. En tanto que las actividades rurales tradicionales se tienen que relocalizar deteriorando sus relaciones funcionales con la ciudad y forzando nuevos requerimientos de inversión en infraestructura, logística y de servicios.

Por supuesto, no se puede acusar totalmente a la especulación con los precios del suelo de totalidad de la debilidad de las relaciones funcionales campo – ciudad, también es cierto que no hay una política clara de fortalecimiento del campo, de instrumentos para el ordenamiento del suelo rural y de valorización de este en el contexto de las actividades rurales. Por un lado, las normas vigentes han desarrollado instrumentos de gestión para el suelo urbano, pero no para el suelo rural. De allí que resulte más atractivo el cambio de uso, que mantener la condición rural de estos suelos. Por el otro, en la construcción de la política pública predominan los abordajes sectoriales, los cuales han sido insuficientes para potenciar las interacciones urbano-rurales y para regular la expansión urbana e industrial sobre el suelo rural, que frecuentemente ha sido desordenada y conflictiva, especialmente en los grandes centros y aglomeraciones urbanas. En las áreas rurales se ha utilizado la zonificación como mecanismo de los POT calificar y aislar el suelo rural de la influencia de la dinámica de los precios del suelo urbano. Sin embargo, su efectividad no ha sido muy significativa como se desprende de revisar los patrones de expansión urbana sobre el suelo rural y el uso indiscriminado del tratamiento de suelo rural de expansión urbana en los POT que de facto ha vinculado las áreas rurales a los vectores de precios urbanos.

A la especulación y la falta de políticas territoriales para la competitividad de las actividades rural tradicionales, se suma que las brechas entre las condiciones de vida que enfrentan los pobladores rurales frente a los que viven en áreas urbanas son aún muy amplias y tienden a acentuarse, de acuerdo como los concluyó la Misión para la Transformación del Campo. Además, concluyó que estas brechas son más significativas entre las ciudades/ aglomeraciones y las ciudades intermedias, más que entre estas últimas y los municipios rurales y rurales dispersos "esto significa que, si bien, los municipios intermedios están mejor que los municipios rurales y estos que los municipios rurales dispersos, los tres son más parecidos entre sí que con los municipios que conforman las grandes aglomeraciones urbanas, tanto en pobreza por ingresos como por pobreza multidimensional". Los importantes diferenciales en el acceso a servicios públicos y sociales entre las poblaciones de áreas rurales y urbanas, así como en los niveles de productividad laboral, son un poderoso incentivo para la migración rural- urbana.

Los desarrollos conceptuales dirigidos a impulsar políticas para un desarrollo territorial equilibrado e incluyente, proponen incorporar una perspectiva sistémica y de relaciones funcionales entre los ámbitos urbano y rurales, que destaquen relaciones de complementariedad y sinergias entre estos territorios. Lo anterior, se basa en el

reconocimiento de la importancia del componente rural a la par del componente urbano en los procesos de planificación, dado que es en las zonas rurales en donde se produce gran parte de los recursos y bienes consumidos por los habitantes urbanos y los llamados servicios ecosistémicos.

2.3.3 Falta de complementariedad entre los aglomerados urbanos del sistema de ciudades

El país ha avanzado en la identificación del sistema de ciudades y es importante pasar a la identificación integral del sistema territorial y conocer las relaciones funcionales entre las partes del sistema. El Sistema de Ciudades de Colombia es mayoritariamente concentrado, con algunas ciudades dispersas y desconectadas del sistema principal, con aglomeraciones urbanas sin planificación ni integración regional y nacional.

Un Sistema de Ciudades[10] mayoritariamente concentrado, pero con algunas ciudades dispersas y desconectadas del sistema principal, con aglomeraciones urbanas en expansión que requieren planificarse e integrarse regional y nacionalmente.

Los estudios realizados por la Misión para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades permiten observar cómo las condiciones geográficas del país y las deficiencias en la conectividad interna han conducido al aislamiento y a la baja complementariedad de las ciudades. Por un lado, dando respuesta a los fenómenos de poblamiento históricos, los asentamientos se concentraron especialmente en la zona andina, suroccidente y Caribe, consolidando la primacía urbana de Bogotá y recientemente la cuadricefalia productiva entre Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Por otra parte, si bien las redes de transporte privilegiaron la salida al exterior en sentido norte-sur, actualmente el país mantiene altos costos asociados a las distancias entre los centros de producción y los de consumo, así como hacia los puertos y las fronteras (Roda, 2012).

Adicionalmente, la Misión identificó la estructura urbana del país, resaltando específicamente la concentración de actividades productivas en grandes ciudades, que a su vez se rodean de municipios cuya población ha venido creciendo a mayores tasas que los núcleos urbanos. Esto ha dado lugar a la formación de 18 aglomeraciones urbanas que albergan al 61% de la población del país y son responsables del 74% del PIB nacional, así como del 93% del empleo formal. A pesar de su importancia económica para el país, una mirada general a su estructura productiva permite evidenciar la existencia de economías poco especializadas con bajo aprovechamiento de las economías de escala.

Así mismo, la Misión señaló algunos de los determinantes de la deficiente conectividad física, y resaltó que la conectividad digital está comenzando su avance en el país. Entre los factores que inciden en la baja conectividad física se reconoce el retraso en la construcción de algunas troncales viales que conducen a los principales puertos del país, así como el incipiente uso de la red férrea y el transporte fluvial. Además, se indica que la red vial nacional presenta deficiencias en relación con la planeación con perspectiva de largo plazo y cuenta con una baja articulación con la red regional y local.

---

[10] Resumen desarrollado en las *Bases* de la PGOT (CEI-COT-DNP, 2014).

Estas circunstancias inciden en los altos costos de transporte de carga y pasajeros, así como en los altos niveles de congestión en los principales ejes viales, por lo que actualmente el sistema se asemeja a una serie de archipiélagos urbanos que no consiguen estructurar un sistema de ciudades articulado en red que posibilite el desarrollo rural y regional de las diversas zonas del país. Por otra parte, se reconoce que el Sistema de Ciudades no ha sido planeado a escala nacional. No se ha incorporado la dimensión territorial en la planificación sectorial y se dificulta la relación nación-municipios, departamento-municipio o municipio-municipio.

2.4 INEFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN

A pesar de que existen diversos instrumentos de OT, no hay mecanismos que permitan i) incentivar la efectiva implementación de lo planeado; ii) superar los bajos niveles de impacto de las intervenciones e inversión pública asociada al OT.

2.4.1 Instrumentos sectoriales de la nación sin articular

2.4.1.1 Determinantes de superior jerarquía

La intervención de la Nación en términos de OT se traduce en diferentes intervenciones y estrategias de los distintos sectores del Gobierno a los territorios de las cuales surgen diversos instrumentos, categorías de zonificación, proyectos de interés estratégico y de utilidad pública e interés social y las determinantes de jerarquía superior del ordenamiento territorial (DSJ), establecidas en la Ley 388 de 1997.

El documento *Bases* de la PGOT (2014), los talleres regionales, el taller nacional de determinantes y las reuniones sostenidas con los sectores en el marco de la formulación de la PGOT evidencian conflictos suscitados por los múltiples sectores que llegan a los territorios, en muchos de los casos de manera un tanto impositiva, atomizada y, en ocasiones, con superposiciones en las estrategias de los distintos sectores, así como en el desconocimiento o dificultades en la implementación de las DSJ en las diferentes escalas de planificación. Estos elementos redundan en conflictos territoriales que manifiestan dificultades en la articulación nación-territorio, en la colisión de competencias intersectoriales y multiescalares, y en la atomización de zonificaciones, estrategias, acciones e instrumentos. En algunos casos, también hay tensiones entre dos o más determinantes de jerarquía superior, por ejemplo, entre declaratorias de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la localización de infraestructura de la red vial nacional.

En el marco del taller nacional de determinantes, desarrollado con los sectores del Gobierno nacional[11], se identificó que:

- Los sectores y sus funcionarios tienen una comprensión parcial de las determinantes de jerarquía superior del OT. Esto se traduce en relaciones muchas veces conflictivas sobre

[11] Dicho taller se llevó a cabo el 24 de octubre de 2014 en la ciudad de Bogotá, con la participación de los actores nacionales que por sectores tienen injerencia en el OT.

las formas de llegar al territorio desde las apuestas de cada sector, formas que son heterogéneas y justificadas en mayor o menor medida por un marco normativo amplio que en muchas ocasiones no se relaciona directamente con el OT. Este proceso conlleva la toma de decisiones desarticuladas y equívocas para promover y desarrollar políticas e instrumentos sectoriales en las distintas escalas territoriales, los cuales en ocasiones carecen de una perspectiva territorial y desconocen las apuestas de la misma nación, que pueden estar en contravía, complementándose o replicando esfuerzos en los territorios.

- A pesar de que haya una compresión las DSJ, los sectores del Gobierno Nacional perciben que es el mecanismo idóneo para garantizar los intereses sectoriales en los territorios. Esta situación se traduce en que las cabezas de sector se inclinan por impulsar nuevas DSJ, sin tener en cuenta las implicaciones que estas puedan tener en los territorios e incluso, los traslapes con otras estrategias del Gobierno Nacional.
- El sector que mayor claridad tiene sobre las DSJ es el ambiental. En ese sentido, conocen bien los marcos a tener en cuenta para establecer procesos de planeación del OT. Esta claridad está dada por aspectos como el proceso de consolidación de la institucionalidad, que se expresa en un sistema ambiental que ha ganado presencia regional por medio de las autoridades ambientales.

En el ejercicio de formulación de la PGOT se evidencia entonces la necesidad de aclarar el contenido, objetivo y alcance del concepto de *determinantes de superior jerarquía* en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015, en razón de las interpretaciones deficientes que, según se expuso en líneas anteriores, supone retos para la toma de decisiones de OT. Algunas de las preguntas que surgen en la discusión de política pública, a propósito de este tema, son:

- ¿Cuál es el "interés superior" que justifica una determinante, y por tanto una intervención del nivel nacional con impacto en los usos del suelo y en la autonomía territorial?
- ¿Cuáles son los asuntos sectoriales que son de OT, pero que no corresponden al listado de las determinantes del artículo 10 de la Ley 388 de 1997? ¿Cuáles de las estrategias e iniciativas del Gobierno nacional pueden ser abordadas con incentivos y otros instrumentos?
- ¿Cuáles son las cargas que deben asumir las comunidades y los agentes privados con las declaratorias de jerarquía superior de OT, las cuales deberían ser tenidas en cuenta al momento de definirlas e implementarlas en los territorios?

2.4.1.2 Otros lineamientos sectoriales

El accionar de cada sector tiene en mayor o menor medida implicaciones e incidencia en el territorio, y por tanto en el OT. Su accionar puede llegar por medio de apuestas sectoriales, políticas, programas, proyectos, instrumentos o figuras sectoriales que impactan y tienen relevancia de diferente manera. Sin embargo, si bien cada una de estas intervenciones o apuestas sectoriales no representan condiciones estructurales del territorio, pueden llegar a definir o condicionar el OT en diferentes grados.

En uno de los talleres nacionales se identificaron más de 50 apuestas individuales desde los sectores que buscan o pueden influir en el OT, permitiendo observar lo siguiente:

- Las apuestas se inscriben en problemáticas mayoritariamente de escala nacional y municipal[12].
- La mayor cantidad de apuestas están relacionadas con el territorio rural y los ecosistemas estratégicos definidos por el sector ambiente.[13]
- No hay un eje articulador, una visión, que permita evidenciar la relación e integración de las apuestas. Los sectores y sus temas tienden a trazar sus logros de manera individual. El sector que más integra y al mismo tiempo delimita es Ambiente.
- Se busca influir en el OT a través de la presencia, la publicidad y la claridad de instrumentos y apuestas sectoriales. Sin embargo, se reconoce una dificultad en los distintos niveles sobre el acceso y entendimiento de los diferentes instrumentos, su armonización y su aplicación en el OT.

Tampoco es claro el panorama cuando se mencionan políticas e instrumentos. En el taller nacional de determinantes se mencionaron más de 78 "instrumentos" y "políticas"[14] que aportaron los participantes. Se destacan los siguientes puntos:

- Se presenta una gran dispersión en las políticas e instrumentos sectoriales. Durante las discusiones se hizo evidente que cada actor conocía solo algunas (las referentes a su área) y desconocía instrumentos o políticas sectoriales de otros.
- El desconocimiento de los instrumentos de otros sectores resaltó la carencia de una articulación o integración de estos.
- Existe una percepción general de que aquellas políticas e instrumentos que no están dentro de "mi sector", deben ajustarse a "a mí".
- Al individualizar las menciones se observa que muchas de ellas no son instrumentos o políticas, lo que supone una dificultad para establecer las relaciones, el diálogo y las prioridades frente al OT.
- Ausencia de una visión nacional o regional que facilite la integración de los instrumentos y políticas en los ejercicios de OT en lo local o departamental.
- Según lo analiza Comba Internacional con base en los materiales de los talleres, se percibe que el sector ambiental es el "malo" de las relaciones y es quien más genera conflictos para poder ejecutar los instrumentos y políticas sectoriales. Esto pone a los demás sectores en contra del sector ambiental, lo cual sigue promoviendo la desintegración del OT.

Cabe mencionar que como parte del taller nacional de determinantes se identificaron las escalas en donde ocurren las dificultades de relacionamiento entre las apuestas sectoriales y las problemáticas del OT. El resultado ofreció una imagen que se asemeja a un reloj de arena: en la parte superior se problematiza lo nacional y en la parte inferior lo local. Los niveles intermedios –regional, departamental, metropolitano– no son percibidos como escenarios

---

[12] Ratificando lo diagnsticado en el docuemnto Bases PGOT.

[13] El taller de determinantes contó con mayor participación del sector agricultura y ambiente, por tanto las apuestas están mayormente referenciadas a estos temas.

[14] En el informe de Comba Internacional podrán encontrar las tablas de clasificación de los postulados del taller de determinantes, que ofrecen una aproximación a lo que los participantes entienden por "instrumento" y "política".

que representen los problemas y por tanto pierden fuerza como instancias decisorias. Esto puede estar mediado tanto por el porcentaje de territorio que representan o las dificultades políticas para su constitución.

2.4.1.3 Proyectos de interés nacional

Hay una debilidad manifiesta para integrar la participación y concertar con las entidades territoriales y con las comunidades sobre la implementación de proyectos del nivel nacional, así como los proyectos de utilidad pública e interés social reglamentados en el Decreto 2201 de 2003, los Macroproyectos de Interés Social Nacional definidos en la Ley 1469 de 2011 y los Proyectos de Interés Nacional Estratégico Pines (Conpes 3762 de 2013 y arts. 49 y 50 Ley 1753 de 2015). Además de las tensiones por las autorizaciones del Gobierno nacional para la explotación minera y de hidrocarburos.

2.4.2 Fragilidad en el financiamiento para el OT

La declaración producto de la cumbre Hábitat III señala como uno de los tres principios acordados el de "Asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada...", lo que resalta la importancia de los instrumentos de financiación del desarrollo urbano.

Sin embargo, a pesar de que los instrumentos están disponibles desde la Ley 388 de 1997, los instrumentos de financiación no solo han sido poco utilizados, sino que además los instrumentos del ordenamiento territorial son vistos hoy como un costo, muchas veces elevado, dado los presupuestos públicos, sin haber interiorizado adecuadamente su importancia, rentabilidad y utilidad para las administraciones municipales.

Como bien lo expresa el manual del componente urbano y de expansión del programa POT Modernos, "... han sido pocos los instrumentos de planeación, gestión y financiación utilizados, con excepción de los planes parciales en las principales ciudades... Otros instrumentos como la participación en plusvalía y el mecanismo de reparto equitativo de cargas y beneficios que teóricamente hubieran proporcionado amplios recursos para la "ejecución" del plan han tenido fuertes dificultades para su aplicación".

Igualmente hay debilidad de los instrumentos de contratos plan y contratos paz para lograr equilibrios territoriales. Importantes atrasos en los avalúos catastrales municipales y en la capacidad de establecer y recaudar tributos como valorizaciones y plusvalías. Finalmente, la necesidad de fortalecer el reparto equitativo de cargas y beneficios a diferentes niveles territoriales.

2.4.3 Inexistencia de mecanismos para resolver los conflictos del ordenamiento territorial[15]

[15] Esta sección se tomó enteramente del documento *Bases* de la PGOT (CEI-COT-DNP, 2014).

La transformación e intervención desordenada de las actividades socioeconómicas en el territorio han dado lugar a un creciente número de problemas que deberían ser tratados desde el nivel nacional de manera articulada con los territorios.

Los desajustes entre los procesos de desarrollo y las formas de ocupación del territorio también se evidencian en la dinámica de la conformación del Sistema de Ciudades, en el cual se aprecian problemáticas urbanas y procesos crecientes de expansión suburbana, rural y regional, que ponen en riesgo la sostenibilidad del desarrollo territorial y aumentan los desequilibrios.

Fenómenos como la explotación indiscriminada de recursos no renovables, la expansión de la frontera económica, la expansión de obras de infraestructura (vías, puertos, embalses, entre otros), así como la ampliación de las fronteras de colonización y urbanización, han acentuado en los últimos años la presión sobre los ecosistemas y las disputas por el acceso a recursos naturales como suelo y agua.

A partir de la documentación de las diversas movilizaciones que se han presentado en los últimos años frente a dichos fenómenos, la Universidad del Valle, utilizando la metodología para la identificación de conflictos socioambientales del proyecto de la Unión Europea Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (EJOLT), localizó en Colombia 72 casos de conflictos socioambientales, de los cuales más del 50% aparecieron después del año 2000.

En ese inventario se documentaron casos de actividades socioeconómicas que han generado disputas entre diversos actores en el territorio nacional, demandas y reclamos por parte de la sociedad civil organizada y que así mismo ponen en peligro la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos, en un país megadiverso como Colombia, por cuenta de la contaminación de fuentes hídricas, la deforestación, la degradación de ecosistemas estratégicos, la pérdida de suelo con potencial agrícola y afectaciones a grupos étnicos (Pérez-Rincón, 2014).

Otra perspectiva de los diversos conflictos que se presentan en el territorio es la que se deriva del estudio de las características físico-bióticas del suelo, que determinan su vocación y usos recomendados, frente al uso actual (Peña, 2008). Según el estudio *Conflictos de uso de suelo del territorio colombiano*, elaborado por el IGAC, el 13% del suelo ha sido subutilizado, en relación con las posibilidades ambientales y productivas de dicho suelo. Por otra parte, el 15,6% de las tierras han sido sobre utilizadas, es decir, el intenso aprovechamiento de la base natural de los recursos sobrepasa la capacidad natural productiva, lo que hace incompatible el uso con la vocación y los usos recomendados (IGAC, 2012, pág. 67) y a su vez lo hace insostenible en el largo plazo.

Entre los conflictos por sobreutilización se destacan los asociados por actividades agropecuarias en zonas con vocación de conservación (páramos, humedales, entre otros) (13 millones de ha.), actividades extractivas en zonas de paramos (935 mil ha.), usos agropecuarios en áreas pantanosas (3,3 millones de ha.), usos mineros en ríos, páramos, ciénagas o en tierras con un alto potencial para la agricultura (65 mil ha.) y conflictos por obras civiles y urbanas en zonas como humedales, cuerpos de agua, pantanos o suelos agrícolas.

El estudio del IGAC también encontró que cerca de 3,7 millones de hectáreas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas tienen algún tipo de conflicto legal por los usos, que no son compatibles con las restricciones propias de las figuras de conservación. El 51% de los conflictos se generan por actividades pecuarias, siendo esta la mayor amenaza en los Parques Nacionales Naturales, y el 48% surge por actividades agrícolas, con mayor presencia en las reservas forestales naturales (IGAC, 2012, pág. 187).

Finalmente, mediante procesos de cartografía participativa, el estudio incorporó una aproximación a los conflictos en las zonas marinas y costeras. Fue posible identificar cerca de 20 tipos diferentes de tensiones territoriales en las unidades ambientales costeras del Caribe y el Pacífico. Los principales antagonismos por el uso y ocupación de los recursos naturales en dichas zonas se presentan entre la actividad pesquera artesanal y el desarrollo portuario e industrial; entre la conservación de ecosistemas estratégicos y el desarrollo agropecuario, las actividades de subsistencia, la expansión urbana y el turismo. El mayor número de presiones se localizó en el Caribe.

3 AJUSTE INSTITUCIONAL

La PGOT propone tres pilares para dar respuesta a las problemáticas evidenciadas en el diagnóstico. En primer término, un ajuste institucional, que se presenta en este capítulo. En segundo lugar, se propone consolidar la aproximación al territorio desde el Gobierno nacional a partir de la construcción de una estrategia territorial basada en la alineación de los instrumentos ya definidos en la normatividad. En tercer y último lugar, se propone un pilar basado en los incentivos y en la resolución de conflictos para solucionar los problemas de implementación.

La propuesta de ajuste institucional que se discute en este capítulo tiene dos dimensiones: la primera está orientada a fortalecer el nivel nacional con las funciones de implementación, seguimiento y evaluación de la PGOT y a asignarle como función la solución de conflictos que surjan en el OT producto de las actuaciones del Gobierno nacional. La segunda dimensión está relacionada con el fortalecimiento de las entidades públicas, esquemas asociativos y actores en el nivel regional, departamental y municipal para el fortalecimiento vertical de la institucionalidad en OT.

Se propone adoptar el Sistema de Ordenamiento Territorial para involucrar a los diferentes niveles de gobiernos e instrumentos de OT. Será presidido por una instancia rectora llamada Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio. En relación con este Consejo, se retomó el trabajo adelantado por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2018 con la propuesta de reforma de la Ley 388 de 1997 y de la Ley 1454 de 2011 trabajada por la entidad en el marco del procedimiento del *fast track*[16]. Así mismo, se hicieron consultas con distintas entidades del sector agropecuario y de desarrollo rural para analizar el Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Suelo Rural creado en el Decreto 2367 de 2015 como una de las instancias con incidencia en el OT. Del mismo modo se tuvieron en cuenta las principales reglas jurisprudenciales definidas por la Corte Constitucional para casos en los que las decisiones del Gobierno nacional han impactado la regulación de los usos del suelo en el ámbito local.

3.1 SISTEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT) es el conjunto de entidades públicas, actores privados, sociales y comunitarios, de políticas, normas, procedimientos, recursos, planes, estrategias, instrumentos e información, que se aplica para la adopción y gestión de decisiones organizadas y articuladas que se relacionan de manera directa con el ordenamiento territorial, o que tienen carácter sectorial del orden nacional e influyen en el territorio, de

[16] Es importante mencionar que una de las propuestas que se estudió por el Gobierno Nacional en la administración anterior fue el de constituir una nueva instancia en OT que garantizara la implementación del Acuerdo Final, mediante funciones específicas de ordenamiento del suelo rural y de incorporación del catastro multipropósito a la institucionalidad en OT. Éstas versiones anteriores de reforma fueron tenidas en cuenta por el equipo de Fedesarrollo para el análisis institucional que se elabora en el presente documento.

manera que se garantice la concurrencia, coordinación, subsidiariedad, transversalidad y multisectorialidad en la planeación multinivel, en el marco de lo dispuesto en la Política General de Ordenamiento Territorial o en la normatividad que se adopte en la Ley 1454 de 2011 y en las leyes y reglamentaciones complementarias.

La operatividad del SOT es el resultado de la coordinación multisectorial del Gobierno nacional, de la concurrencia de funciones e instrumentos de los distintos niveles de gobierno y de la promoción de los esquemas asociativos en los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial para el logro de los objetivos de desarrollo y equidad territorial.

El Sistema de Ordenamiento Territorial está conformado por las siguientes instancias:

1. El Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio (CSAOT) y los comités de trabajo que se creen para el desarrollo de sus funciones.
2. Las comisiones de ordenamiento regional (CROT), departamental y municipal definidas en la Ley 1454 de 2011 y reglamentadas en el Decreto 3680 de 2011 compilado en el Decreto 1066 de 2015.
3. El Observatorio de Ordenamiento Territorial (OOT), en los términos del Decreto 3680 de 2011 compilado en el Decreto 1066 de 2015 y de este documento.

3.1.1 Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio

El Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio (CSAOT) es la instancia rectora del Sistema de Ordenamiento Territorial y la entidad coordinadora de la implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial, o de la normativa que se adopte. Para todos los efectos legales, sustituye a la Comisión de Ordenamiento Territorial creada en la Ley 1454 de 2011 y al Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural establecido en el Decreto 2367 de 2015.

3.1.1.1 Funciones

El CSAOT desempeñará sus funciones sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, municipales y distritales en la regulación de los usos del suelo, considerando la diversidad poblacional, étnica y territorial del país y los objetivos de desarrollo y equidad territorial. Sus funciones serán:

1) Actuar como instancia máxima de asesoría, coordinación y articulación del Gobierno nacional en materia de ordenamiento territorial, en el marco de la Política General de Ordenamiento Territorial, de la Ley 1454 de 2011 y de la normatividad complementaria.
2) Servir de organismo coordinador en materia de ordenamiento territorial entre los distintos niveles de gobierno y con los esquemas asociativos.
3) Coordinar la articulación del Sistema de Ordenamiento Territorial con otros sistemas nacionales o territoriales que, con sus decisiones, políticas, DSJ, programas, proyectos o instrumentos, incidan de manera directa e indirecta en el ordenamiento del territorio.

4) Diseñar y adoptar un modelo de ordenamiento territorial nacional como instrumento para la coordinación de los actores públicos y privados del Sistema, fundamentado en los Modelos de Ordenamiento Territorial Regional y en la articulación de las políticas sectoriales del Gobierno nacional con las estructuras territoriales ambientales, socioeconómicas, culturales, de infraestructura social y productiva, así como con las intervenciones para la consolidación del postacuerdo.
5) Definir las orientaciones generales que las instancias del Gobierno nacional, las entidades territoriales y los esquemas asociativos deben incorporar en sus instrumentos para garantizar un ordenamiento del territorio que contribuya a superar las brechas socioeconómicas y las inequidades territoriales.
6) Orientar la racionalización de planes e instrumentos sectoriales del Gobierno nacional con incidencia en el ordenamiento territorial, con la finalidad de aclarar la pertinencia de las políticas e intervenciones espaciales y no espaciales y sus efectos en el territorio.
7) Evaluar y viabilizar los criterios y las metodologías para apoyar y guiar la formulación, el seguimiento y la evaluación de los planes e instrumentos de ordenamiento territorial en los distintos niveles y su articulación con los respectivos planes de desarrollo.
8) Establecer criterios y estrategias para la articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial con otras políticas, planes e instrumentos con efectos en el territorio.
9) Definir y adoptar criterios para armonizar las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial con los planes y estrategias de ordenamiento de los territorios indígenas y de los territorios de las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras.
10) Actuar como última instancia conciliadora en la fijación de criterios y en la resolución de controversias relacionadas con el ordenamiento del territorio. Específicamente en casos en los que se generen conflictos en los territorios por la implementación o ejecución de políticas, proyectos o intervenciones del Gobierno nacional o por traslapes o superposiciones de instrumentos de ordenamiento territorial en las diferentes escalas territoriales.
11) Propiciar escenarios de concertación con los distintos actores públicos, privados y étnicos involucrados en el ordenamiento territorial.
12) Coordinar y dirigir la estrategia de monitoreo, evaluación y reporte para la implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial.
13) Definir e implementar una estrategia de acompañamiento a las entidades territoriales para la financiación del ordenamiento territorial, por medio de la adopción de normas y procedimientos, entre otros temas que se identifiquen como prioritarios para la administración del OT, conforme con lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011 y en la normatividad complementaria.
14) Definir criterios de ordenamiento territorial para la gestión de territorios fronterizos.
15) Impartir lineamientos que permitan la integración, interoperabilidad y articulación de la información que administran las entidades, para la toma de decisiones y un eficiente manejo de los recursos en materia de ordenamiento territorial.
16) Orientar y fortalecer la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad, impartiendo lineamientos a las entidades competentes en estas materias.
17) Apoyar a las autoridades nacionales en el análisis y evaluación de los procesos, metodologías e instrumentos (técnicos, económicos, jurídicos, entre otros) destinados a la implementación del catastro multipropósito, como herramienta de apoyo para la toma de decisiones en materia de ordenamiento del territorio.

18) Revisar o preparar, a petición del Gobierno nacional, proyectos de ley y de actos administrativos en materia de ordenamiento territorial, descentralización y asociación territorial.
19) Solicitar los informes que estime pertinentes a los agentes del Sistema de Ordenamiento Territorial.
20) Definir y asignar las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo.
21) Crear los comités técnicos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
22) Adoptar su reglamento operativo.
23) Las demás funciones inherentes al cumplimiento de su objeto.

Los acuerdos a los que llegue el CSAOT, como último mecanismo en la solución de conflictos, serán vinculantes para los actores del Sistema, por lo que las entidades municipales y distritales deberán aplicar los ajustes que se requieran a los instrumentos de ordenamiento territorial, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1077 de 2015.

El CSAOT también actuará como organismo técnico asesor de las comisiones especiales de seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio y el fortalecimiento del ordenamiento territorial. El Consejo realizará reportes anuales a estas comisiones, con el fin de informar sobre los avances en cumplimiento de sus funciones.

3.1.1.2 Integrantes, presidencia e invitados

Para garantizar una mayor representatividad de sectores del Gobierno nacional que tienen incidencia en el ordenamiento territorial, y como una forma de materializar la gobernanza en el OT, la propuesta de Fedesarrollo consiste en incorporar a los siguientes sectores del Gobierno nacional, que actualmente no tienen participación en la COT. Bien porque sus políticas e instrumentos corresponden a la categoría de *determinantes de superior jerarquía*, bien porque se enmarcan en estrategias de *importancia estratégica* o de *utilidad pública e interés social* con efectos significativos en el ordenamiento del territorio en general y en la regulación de los usos del suelo en particular.

Tabla No. 2. Conformación actual de la COT y propuesta de conformación del CSAOT

Conformación actual de la COT (art. 5, Ley 1454 de 2011)	**Propuesta de conformación del CSAOT**
- Ministerio del Interior - Ministerio de Medio Ambiente -Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) - Un delegado de las CAR - Un experto de reconocida experiencia en la materia, designado por el	- **Departamento Nacional de Planeación**, por ser la cabeza del sector planeación, responsable de coordinar las políticas de planeación y del presupuesto de recursos de inversión, proponer los estudios, planes, programas y proyectos para

Gobierno nacional. - Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las cámaras legislativas, previa postulación que hagan las respectivas comisiones especiales de seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial. - Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico.	avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país.[17] - **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**, por tener la competencia para definir, implementar y hacer seguimiento a la política pública, a los planes y proyectos en materia de desarrollo territorial y urbano planificado del país y la consolidación del sistema de ciudades.[18] - **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,** por tener la competencia de planificar el territorio para el desarrollo rural y productivo con enfoque territorial.[19] - **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, por ser la cabeza encargada de los planes, programas y proyectos relacionados con la política económica del país.[20] - **Ministerio de Cultura**, por ser el encargado de la preservación y conservación del patrimonio cultural y de la formulación de los Planes Especiales de Manejo y Protección.[21] - **Ministerio de Transporte,** por

[17] Establece el artículo 1.1.1.1. del Decreto 1082 de 2015: "El Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión; la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país".

[18] El Artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 establece como objetivo del Ministerio de Vivienda: "El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico".

[19] Ver artículo 3, Decreto 1985 de 2013.

[20] Decreto 1068 de 2015, Reglamentario Único del Sector Hacienda y Crédito Público.

[21] Decreto 1080 de 2015, Reglamentario Único del Sector Cultura.

	ser el responsable de la localización y trazado de la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos e infraestructura de transporte en general.[22] - **Ministerio de Minas y Energía,** por ser el encargado de planear los proyectos PINES de minas y energía. [23] - **Departamento Administrativo Nacional de Estadística**, por ser la instancia encargada de producir información estadística primaria con enfoque territorial. - **Comisión Colombiana del Océano,** por representar los intereses del Gobierno nacional en territorio no continental.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el CSAOT estará conformado principalmente por la nación, dada la naturaleza propuesta en este documento, los otros niveles de gobierno se integrarán así:

1. El presidente de la república, quien lo presidirá, o su delegado, que será el director del Departamento Administrativo de la Presidencia.
2. El director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que será el subdirector territorial y de inversión pública o el subdirector sectorial.
3. El ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado.
4. El ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
5. El ministro del Interior o su delegado.
6. El ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
7. El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
8. El ministro de Cultura o su delegado.
9. El ministro de Transporte o su delegado.
10. El ministro de Minas y Energía o su delegado.
11. El director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística o su delegado.
12. El director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o su delegado.
13. El secretario técnico de la Comisión Colombiana del Océano o su delegado.
14. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

[22] Deceto 1079 de 2015, Reglamentario Único del Sector Transporte.

[23] Decreto 1073 de 2015, Reglamentario Único del Sector Minas y Energía.

15. Un alcalde asignado por la Federación Colombiana de Municipios.
16. Un alcalde de ciudad capital designado por la Asociación de Municipios Capitales.
17. Un gobernador asignado por la Federación Nacional de Departamentos.
18. Un representante de las regiones administrativas y de planificación constituidas.
19. Un representante de áreas metropolitanas designado por Asoareas.

Los ministros y directores de departamento solo podrán delegar su participación en viceministros y subdirectores. Así, los miembros del Consejo son las cabezas de cada sector. Principalmente de los ministerios, que son las entidades encargadas de la formulación de la política según sus funciones de ley. No obstante, no se excluye que instancias técnicas, como por ejemplo Parques Nacionales o la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, sean invitadas a participar.

El CSAOT será presidido[24] por el presidente de la república como máxima autoridad administrativa, y este podrá delegar en la vicepresidencia de la república, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Tiene la competencia para coordinar sectores y, por tanto, definir los conflictos de estos con el ordenamiento del territorio.
b) Es un arreglo institucional orientado a garantizar la concurrencia de los distintos niveles de gobierno en el OT y evitar así el vaciamiento de competencias de los niveles territoriales en la regulación de los usos del suelo.
c) La presidencia representa los intereses públicos y nacionales del territorio nacional, tanto en su dimensión continental como en la oceánica.

Después de evaluar la conveniencia de una posible alternancia entre diferentes ministerios y el DNP para presidirla, el equipo de Fedesarrollo concluyó que, con el fin de garantizar la autonomía de las autoridades locales sobre el uso del suelo y la concurrencia en el OT en general, lo más conveniente es que sea presidida por el presidente de la república.

El Departamento Nacional de Planeación, por medio de su Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional ejercerá, en cabeza de su director, la Secretaría Técnica del CSAOT, ya que es la entidad idónea para ejercer las labores logísticas, técnicas y de seguimiento transversal a los sectores y frente a las regiones ya establecidas en el Decreto 3680 de 2011.

El CSAOT podrá invitar a sus sesiones a las instituciones y actores privados que en desarrollo de sus funciones contribuyan con los temas a tratar. Estos participarán con voz, pero sin voto. Deberán ser invitados los representantes de los grupos étnicos que tengan relación con los temas definidos para las sesiones del CSAOT. Los conceptos serán adoptados mediante acuerdos del Consejo.

3.1.2 Comités

[24] El equipo de Fedesarrollo tuvo diferentes conversaciones sobre la conveniencia de delegar directamente la jefatura del CSAOT.

EL CSAOT trabajará, para agilizar su funcionamiento, con base en comités conformados y presididos de acuerdo a las temáticas de esta propuesta. Las entidades que los presidan llevarán al pleno de la CSAOT temas específicos que se considere requieren el nivel de acuerdos. En todos los demás casos, los comités actuarán con autonomía en nombre del CSAOT. Esta es una manera de resolver también el tema de la presidencia del CSAOT. Se crearán como mínimo los siguientes comités asociados a los tres pilares de la PGOT. Cabe señalar que su definición final y las funciones específicas deberán ser adoptadas por acuerdo del pleno del CSAOT.

a) Funcionamiento institucional

- **Comité de temas sectoriales**: Responsable de coordinar la interacción de los sistemas nacionales a cargo de la producción de los determinantes de superior jerarquía, lineamientos sectoriales y proyectos de interés nacional.
- **Comité gobernanza y esquemas asociativos**: Tendría a su cargo la labor de definir estrategias e incentivos para la promoción de la asociación territorial con criterios de funcionalidad territorial. Deberá proponer criterios que permitan especializar los esquemas asociativos en función de los objetivos de OT.
- **Comité de fortalecimiento de capacidades institucionales:** Encargado de la definición de estrategias para el acompañamiento y fortalecimiento de capacidades de las entidades del Gobierno nacional, de los niveles de gobierno, de las comisiones de ordenamiento territorial definidas en la Ley 1454 de 2011 y de los esquemas asociativos en la planeación, gestión, seguimiento y evaluación del ordenamiento territorial; de la definición de una estrategia de aumento de capacidades en el contexto de la PGOT.
- **Comité directivo del Observatorio de Ordenamiento Territorial:** Responsable de dirigir el trabajo de las entidades encargadas de generar, sistematizar, procesar y analizar la información y la cartografía que se requiere para el ordenamiento territorial.

b) Estrategia territorial

- **Comité de temas territoriales**: Tendría como finalidad avanzar en la definición de criterios y metodologías de OT para promover la funcionalidad territorial entre áreas urbanas y rurales, y favorecer equilibrios territoriales en suelo rural, entre otras cosas. Lo anterior mediante el fortalecimiento del ordenamiento del suelo rural y el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias en esta materia. El comité trabajaría de la mano con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras en la articulación de los procesos de catastro y registro con la propiedad rural, en la definición de incentivos y financiamiento del ordenamiento del suelo rural y sus instrumentos, entre otros.
- **Comité de territorios especiales**: Definiría criterios y estrategias específicas de OT para territorios que deben ser priorizados para la toma de decisiones, como, por ejemplo, la región del Amazonas, los océanos, los territorios fronterizos y los territorios colectivos de grupos étnicos.

c) Mecanismos

- **Comité de financiamiento e incentivos**: Encargado de la identificación de fuentes de recursos para la financiación del ordenamiento territorial y de sus instrumentos. Esto mediante una estrategia de acompañamiento a las entidades territoriales en la adopción de normas y procedimientos para incrementar los recursos propios relacionados con el OT, estrategias y metodologías de seguimiento y evaluación en la financiación del ordenamiento territorial, entre otros. Responsable de la definición y seguimiento de los parámetros del OT, como se explica más adelante.
- **Comité de conciliación de conflictos del ordenamiento territorial**: Encargado de las funciones relacionadas con la definición de criterios y la decisión sobre controversias en ordenamiento territorial que se generen debido a las intervenciones y autorizaciones de las autoridades nacionales en los territorios.

Los ministerios y entidades públicas que integran el CSAOT liderarán los comités, de conformidad con las funciones asignadas por la ley. Los comités estarán apoyados por profesionales de los ministerios y departamentos que los conforman, específicamente por aquellos que tienen que ver de manera directa con la priorización de las temáticas de los comités. Se propone que el trabajo que adelanten tenga incidencia efectiva en la entidad que representan, por lo que deberá garantizarse, por ejemplo, la articulación entre los planes de trabajo de los funcionarios con las actividades que se realicen en el marco de los comités, así como estrategias de diálogo continuo y permanente sobre los resultados del trabajo adelantado con los niveles directivos de la entidad que representan.

3.2 GOBERNANZA MULTINIVEL

La gobernanza multinivel del ordenamiento territorial es la estrategia orientada a la construcción coordinada del planeamiento del OT. Busca desarrollar, tal como lo promueve la LOOT, una mayor delegación de funciones y competencias del orden nacional, la eliminación de duplicidades de competencias[25], el accionar conjunto y articulado de los diferentes niveles de gobierno y el fortalecimiento de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT). Sobre este último aspecto, el DNP adelantó una evaluación[26] en el 2013 que mostró la existencia de 49 procesos municipales y cinco departamentales, y una amplia variedad de figuras entre las contempladas por la LOOT, demostrando la importancia de mantener la flexibilidad para dar respuesta a las particularidades de cada región.

La gobernanza multinivel es la estrategia para alinear los instrumentos de planeación del OT. Se basa en la aplicación del concepto de uso adecuado del territorio, cuyo propósito general está estrechamente relacionado con su sostenibilidad.

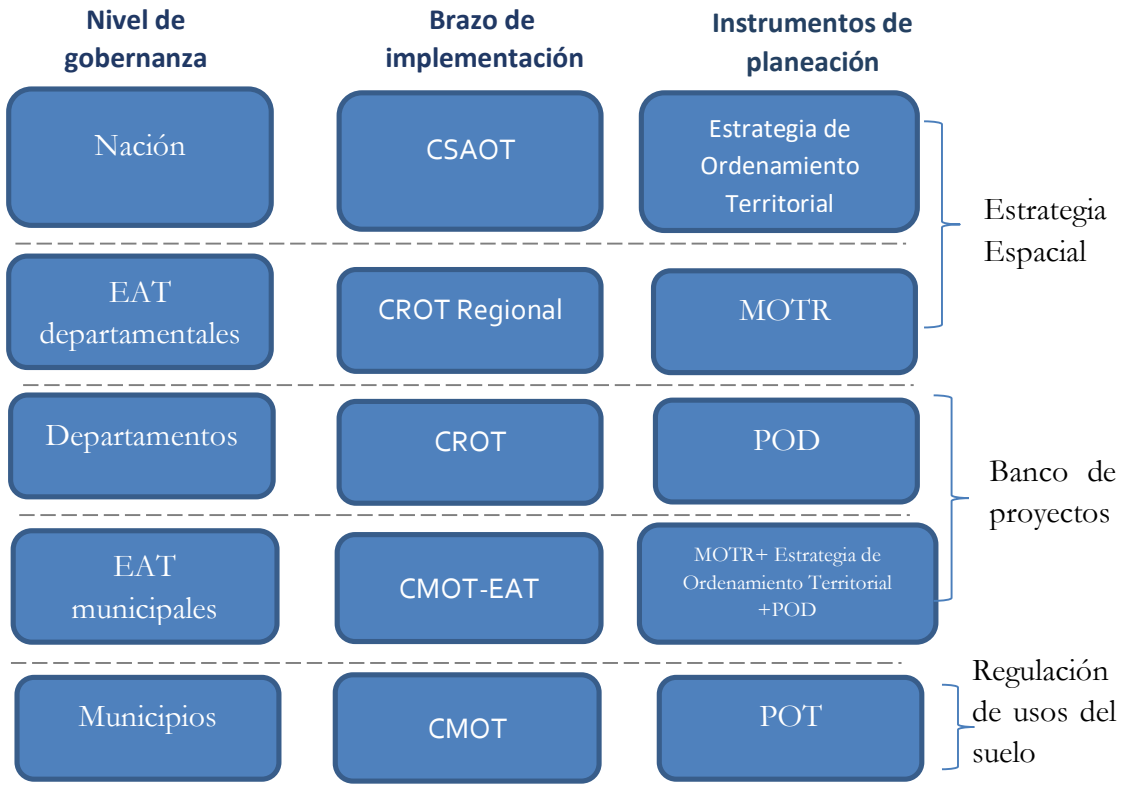
---

[25] En el taller de determinantes de la PGOT se listaron una mutiplicidad de instrumentos que tienen injerencia en el OT y que provienen de los sectores y de los niveles de gobierno. En algunos temas, incluso, es correcto referirse a multiplicidad, más que a duplicidad. El listado completo se puede consultar en el Anexo Talleres.

[26] "Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia", DNP, 2013.

Cada nivel de la gobernanza multinivel tendrá responsabilidades frente a los instrumentos de planeación del OT y a la estrategia de alineación de acuerdo con los siguientes componentes:

Gráfico No. 1. Propuesta de gobernanza multinivel, instrumentos y brazos de implementación



3.2.1 Nación

Por medio del CSAOT se coordinará el accionar multisectorial de la nación en términos de OT, y así se garantizará el cumplimiento de la PGOT y facilitará la coordinación con los entes territoriales.

La nación, con el liderato del CSAOT, debe establecer la Estrategia de Ordenamiento Territorial como la consolidación de la estrategia territorial que se describe en el segundo pilar de la PGOT. Esto para incluir las apuestas de ordenamiento territorial y las estrategias para los asentamientos poblacionales urbano-rurales. Busca reconocer la heterogeneidad y complejidad del territorio, y responder a los intereses y lineamientos de los MOTR, integrando los territorios integrados por múltiples entes territoriales y de estabilización de la paz, en coherencia con las apuestas territoriales.

La Estrategia de Ordenamiento Territorial deberá visualizar el estado territorial actual y futuro del territorio nacional. Identificar las potencialidades, alertas o conflictos de aspectos socioculturales, económico-productivos, ambientales e institucionales que interactúan en el territorio a nivel regional. Identificar los efectos socioambientales que se pueden generar en la ejecución de proyectos, programas o políticas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los grandes acuerdos logrados en la construcción de la Estrategia de Ordenamiento Territorial serán considerados lineamientos estratégicos de carácter vinculante en desarrollo de los principios consignados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La Estrategia de Ordenamiento Territorial es el resultado de hacer una organización sectorial espacial con incidencia en el OT que incluye: las Determinantes de Superior Jerarquía, otros lineamientos sectoriales y proyectos de interés nacional e instrumentos o estrategias de los distintos sectores como las Zidres o las Zonas de Reserva Campesina. El Observatorio del Ordenamiento Territorial (OOT) definirá la metodología con la cual las entidades y los sistemas del orden nacional a cargo de producir los insumos sectoriales para el OT deben entregar cartografía, metadatos y documentos técnicos de soporte para cada sector.

Las entidades del orden nacional producirán estos insumos de acuerdo con las figuras legales actualmente consagradas en la ley, en los objetivos o estrategias de los planes de desarrollo y en las políticas o planes sectoriales. Por ejemplo, en el caso del SINA se hará uso de las definiciones del EZUAT; en el caso de la red vial a cargo del Ministerio de Transporte, según el Plan Maestro de Transporte Intermodal; en agricultura, según el esquema de las UPRA, etcétera. Cada sector tendrá la autonomía de definir los instrumentos más adecuados, según las particularidades sectoriales, para entregar los insumos a la Estrategia de Ordenamiento Territorial.

El OOT consolidará y revisará la consistencia de lo entregado por todas las entidades del orden nacional, comunicando las correcciones necesarias. Así mismo definirá los estándares de entrega de la información para que los entes territoriales incluyan todos los componentes de los instrumentos del OT en el OOT en su nivel geográfico respectivo. En ese sentido, el OOT se convertirá en el registro único del OT. Esta etapa termina con la entrega de los insumos de la nación en la Estrategia de Ordenamiento Territorial al siguiente nivel (EAT departamentos).

Además, la planificación prospectiva de país que se recoja en la Estrategia de Ordenamiento Territorial debe incorporar los océanos para su correcta integración a través de cadenas de valor que generen sinergias y promuevan la competitividad. La Estrategia de Ordenamiento Territorial tendrá un componente llamado Planificación Territorial Marina (PTM), como instrumento para su planificación estratégica, que desarrollará una zonificación de este amplio territorio para su utilización sostenible. Tendrá una vigencia de cuatro períodos de gobierno (16 años). Para ello se apoyará en un Comité de Asuntos Oceánicos, presidido por la Comisión Colombiana de Océanos que, con el DNP, liderará la formulación amplia y participativa del PTM.

3.2.2 EAT entre departamentos

Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) entre departamentos, en especial las Regiones Administrativas de Planeación[27], entran a tomar un papel determinante en la generación e

[27] Las EAT, definidas en el Art. 12 de la LOOT como una figura general, aunque se puede acotar a las RAP (Art. 17, LOOT). No obstante, conviene aclarar que esta propuesta considera que no es función de la PGOT restringir a una figura específica en el

implementación de los lineamientos para el ordenamiento territorial debido al carácter de liderazgo que deben jugar en las regiones para:

- Completar la construcción de los Modelos de Ocupación Territorial Regional (MOTR), cuyo proceso ya ha venido avanzando.
- Desarrollar un diálogo certero con la nación sobre las estrategias sectoriales más efectivas para el desarrollo de sus regiones. Diálogo que se surtirá en el contexto de la construcción de los Modelos Regionales de Ordenamiento Territorial (MOTR).
- Liderar los procesos de concurrencia y coordinación de departamentos para que los Planes de Ordenamiento Departamental reflejen un banco de proyectos consistente con los acuerdos plasmados en los MOTR+ Estrategia de Ordenamiento Territorial.
- Estructurar financieramente los planes de inversión concurrente para los sectores. Las EAT entre departamentos podrán participar en el planeamiento de la inversión, por ejemplo, como resultado de la reforma del SGR. Sin embargo, su ejecución se deberá hacer exclusivamente en la línea de la concurrencia entre departamentos y municipios para la financiación los planes sectoriales en el contexto de los pactos territoriales propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Adelantar un proceso de diálogo liderado por el CSAOT para coordinar los MOTR respecto de los territorios colindantes entre regiones.

La diferencia frente a la función de las gobernaciones departamentales es que las EAT departamentales no tendrán funciones administrativas y además estarán presididas por la junta de gobernadores de la región o por quien estos deleguen. Reflejan los acuerdos de sus asociados en torno a los asuntos regionales.

Para su funcionamiento se conforma un consejo regional de administración del OT integrado por las CROT[28] de los departamentos. Los que no hayan creado su CROT, participarán transitoriamente con los secretarios de planeación. Participarán también los Consejos Regionales de Productividad (CRP) y los consejos de planeación departamentales o regionales que se hayan creado en el contexto de los planes de desarrollo. En principio no se debe considerar una reforma legal de las CROT para transformarlas en CROT Regionales, pues es importante mantener el ámbito técnico de aterrizaje de la estrategia en el nivel departamental. El consejo de CROT no debe requerir una reforma de funciones, sino que debe funcionar como una instancia de coordinación en desarrollo de la LOOT al nivel de las EAT entre departamentos.

La función principal del consejo CROT de cada región es construir el plan de implementación de la estrategia territorial para su respectiva región con los siguientes pasos:

- Ampliar el nivel de detalle dado por los MOTR con los insumos de la nación provenientes de la estrategia territorial.

---

nivel interdepartamental y tampoco en el intermunicipal. Son decisiones que dependen de los entes territoriales que participan en ellas.

[28] Nos referimos a las previstas en el Artículo 8 de la Ley 1454 de 2011 y al Decreto 3680 de 2011 compilado en el Decreto 1066 de 2015. Las CROT Regionales deberán ser reglamentadas como funciones de la CROT, sin crearlas como figuras independientes.

- Definir una estructura de subregiones de acuerdo con los procesos en curso de conformación de EAT entre municipios, de forma que el territorio de todos los municipios de la CROT Regional quede contenido en alguna de estas EAT municipales. Es importante notar que las EAT de municipios pueden traspasar libremente las fronteras de los departamentos.
- Definir el plan de implementación en la región del MOTR+Estrategia Territorial acordado y registrado en el OOT. Construir la versión final que será entregada a cada EAT municipal y que deberá ser registrada en el OOT.

3.2.3 Departamentos

Serán los articuladores de las relaciones funcionales en sus respectivos territorios y facilitarán la solución de conflictos intermunicipales en términos del OT. Su accionar se guiará por los acuerdos definidos con la nación y los EAT entre departamentos.

Bajo el liderazgo de la CROT respectiva, cada departamento consolidará su Plan de Ordenamiento Departamental, en diálogo con las EAT entre municipios de su territorio, para llegar a la planeación de los proyectos estratégicos de impacto regional que respondan al MOTR+ Estrategia Territorial.

En este punto está el elemento central para alinear el planeamiento territorial con el planeamiento para el desarrollo. Si al utilizar los insumos de MOTR+ Estrategia Territorial se hace un buen ejercicio de planeación conceptual de los proyectos, se facilitará la construcción de un banco de proyectos estratégicos de impacto regional que permitirá que los diferentes niveles de gobierno participen en su financiación e implementación. Esos planes de proyectos estratégicos de impacto regional tendrán una vigencia de cuatro períodos presidenciales, de forma que en cada administración se tenga flexibilidad en su implementación.

Más allá de sus competencias, los departamentos, por medio del Plan de Ordenamiento Departamental (POD) y el accionar de la Comisión Regional de Ordenamiento Departamental (CROT), actuarán en relación con:

- El aporte de los elementos de visión departamental al MOTR.
- La articulación de la Estrategia de Ordenamiento Territorial con la situación municipal de usos del suelo.
- La emisión de lineamientos a los municipios de su jurisdicción en relación con las estructuras del territorio y las temáticas definidas en el POT, a partir de la visión prospectiva y el MOTR.
- La puesta en evidencia, en la construcción y seguimiento del POD, del estado, la coherencia y los conflictos de usos y gestión del suelo manifestados en el análisis de los instrumentos de OT.
- El favorecimiento de economías de escala como criterio fundamental para la formulación y concreción de proyectos estratégicos a escala regional y subregional.
- En la construcción de los POD, coordinar el rol de las CAR con los planes de vida y autodesarrollo de los grupos étnicos.

- La definición de una mayor granularidad de la Estrategia de Ordenamiento Territorial para alimentar el siguiente nivel.

3.2.4 EAT entre municipios

Los EAT entre municipios deberán definir acuerdos sobre los usos del suelo en los territorios de las fronteras municipales y la forma de armonizar los instrumentos del Ordenamiento Territorial (planes, esquemas, etc.). Así mismo deberán implementar los lineamientos de los niveles superiores, siguiendo siempre los principios de concurrencia, complementariedad y coordinación. Para cumplir con este objetivo se creará un Consejo de CMOT en cada EAT entre municipios. También participarán las autoridades de las comunidades étnicas con presencia en el territorio de la EAT. Además posibilitarán la construcción conjunta de los POT (o equivalentes), en pos de ahorros y economías de escala en la elaboración de los estudios e insumos, como los estudios de riesgo o el levantamiento de los sistemas de información geográfica. Así mismo facilitarán la articulación de los instrumentos para que surja una mirada subregional a partir de la comprensión de las relaciones funcionales (ecosistémicas, económicas, poblacionales y sociales), incluso de aquellas que superan los límites político-administrativos de los departamentos.

Un requisito para el arranque de cada EAT entre municipios debe ser la construcción de una visión subregional que contribuya a crear consensos entre los municipios, y defina el alcance que pretende lograr con la EAT definiendo diferentes plazos y en especial apoyándose en la asesoría de las CROT regionales y del CSAOT para implementar el MOTR+ Estrategia de Ordenamiento Territorial sobre la alineación del POT y sobre proyectos estratégicos. Las visiones regionales harán uso de los instrumentos ya definidos en la ley y reglamentados. Por ejemplo, las áreas metropolitanas cuentan en el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) con la visión regional. El objetivo central de estas visiones regionales es coordinar con los departamentos y las EAT entre departamentos cuáles son los proyectos estratégicos de impacto regional que dan realidad al EAT entre municipios.

Igualmente, las visiones regionales podrán definir componentes de los POT diferentes a la regulación de usos del suelo, dando un mayor detalle a los contenidos del MOTR+ Estrategia Territorial. Esto como insumo para la elaboración de los POT de sus municipios, según los parámetros de información definidos por el OOT. Las visiones regionales deberán integrar el planeamiento de las comunidades étnicas de los territorios colectivos con presencia en las entidades territoriales correspondientes. Este mecanismo no implica que se adopten POT conjuntos para varios municipios, sino que los componentes generales de los POT se pueden concebir conjuntamente en las EAT.

Las EAT entre municipios deberán construir planes de implementación de las visiones regionales, presentando metas para las diferentes etapas en cuanto alineación de POT y el

avance de los proyectos estratégicos[29]. Las CROT regionales y el respectivo comité del CSAOT apoyarán la definición de los componentes de manera flexible según cada caso.

La construcción conjunta y articulada en los respectivos esquemas asociativos no implica cambios en el proceso de aprobación de los instrumentos municipales (CTP, CAR, consejos, etcétera).

Para integrarse al ciclo de planeación del OT, la secuencia del consejo de CMOT será la siguiente:

- Aprueba el insumo final MOTR+ Estrategia de Ordenamiento Territorial +POD que se entregará a cada municipio.
- Define componentes que técnicamente requieren estudios municipales. Por ejemplo, un mayor detalle en los estudios de amenazas y riesgos que los ya establecidos en el MOTR+ Estrategia de Ordenamiento Territorial +POD a entregar.
- Entrega el insumo con lista de chequeo POT y de los insumos ya disponibles, definidos en el programa de POT moderno.
- Para que los municipios reciban todos los insumos para la elaboración de los POT, la secuencia se entenderá como única.
- Recopila los POT aprobados por los consejos municipales o en discusión, para evaluar la consistencia con los acuerdos y definiciones del MOTR+ Estrategia de Ordenamiento Territorial +POD.
- Alimenta el OOT según las metodologías allí aprobadas con los POT de sus municipios. Documento de carga que deberá ser un anexo de lo que los municipios hayan aprobado formalmente.

3.2.5 Municipios

Las competencias de los municipios están claramente definidas en la LOOT y en la Ley 388 de 1997. Su implementación se regirá por los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad, y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación. Así, las funciones de los municipios en la planeación e implementación del OT son:

- Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- Reglamentar de manera específica los usos del suelo.
- Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Adicionalmente, estas funciones de los municipios para el OT se deben reglamentar para que puedan construir componentes de los POT en el contexto del EAT de municipios. Esto es

[29] Adicionalmente deberían considerar esquemas de administración conjunta (por ejemplo, autoridades de transporte del nivel EAT), como un mecanismo para forlecer las EAT. Sin embargo, esos no son temas de la PGOT.

una reglamentación de los procesos de producción de los componentes de los POT que no cambiaría los mecanismos de aprobación, como se menciona arriba.

4 ESTRATEGIA TERRITORIAL

La estrategia territorial busca orientar el ordenamiento del territorio para que este responda a las dinámicas poblacionales y a los retos de ocupación en un marco dado por la estructura ecológica principal. Consolida los diferentes mecanismos ya existentes en el Gobierno nacional que tienen incidencia en el ordenamiento territorial, a la vez que da consistencia y coordinación entre sectores, que es una de las demandas más reiteradas desde los territorios, según se lee en el material de soporte, en las bases y en los talleres de la PGOT.

Dado que la PGOT tiene el mandato de focalizar las actuaciones y responsabilidades de la nación, es imperativo hacer una propuesta coordinada entre sectores desde el orden nacional que permita vincular las visiones de los territorios con efectividad. Este capítulo enfatiza los componentes de la nación para la consolidación de la estrategia territorial y propone una estructura de criterios de prevalencia en las decisiones.

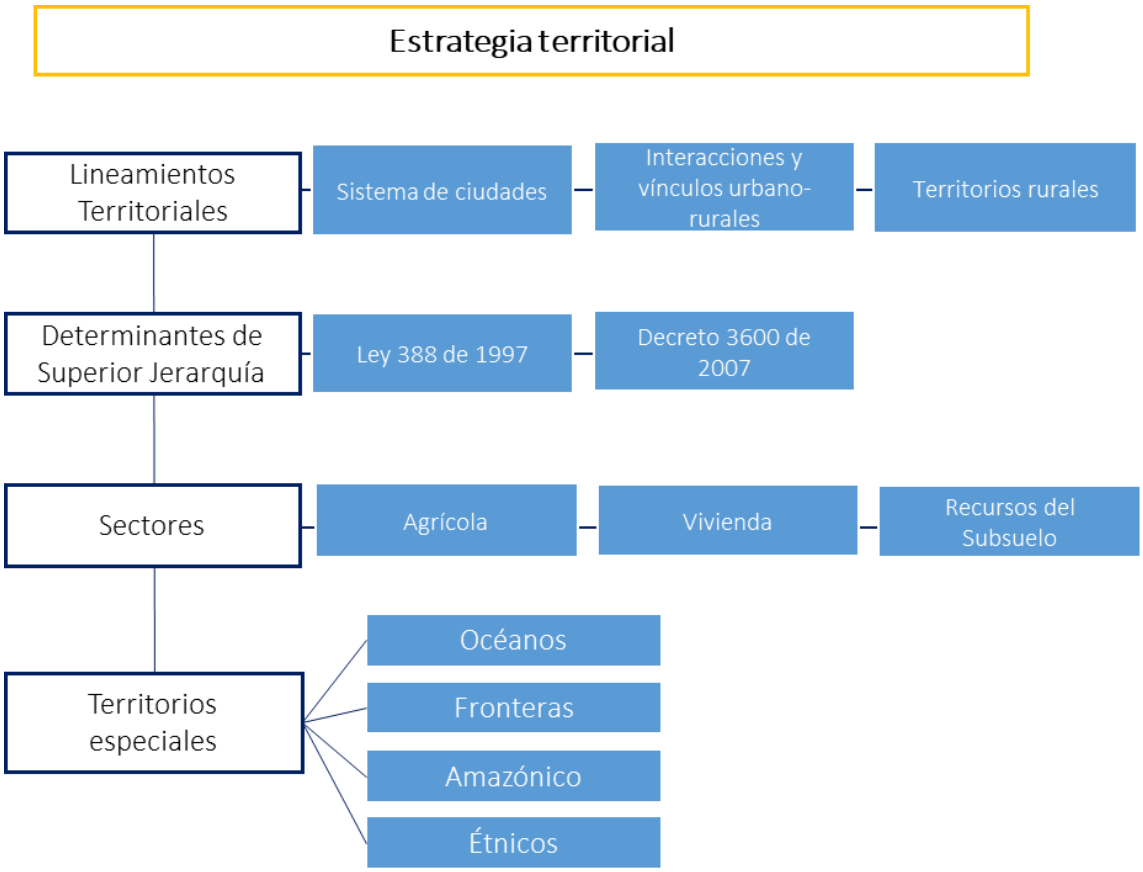
La estrategia territorial incluye los elementos estructurantes del territorio que fueron recogidos en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 3600 de 2007 como determinantes de superior jerarquía. Se suman a estos los lineamientos sectoriales que corresponden a las guías de política pública que son funcionales a los ministerios sectoriales.

No obstante, se debe notar que, antes de juntarlos y de definir prevalencias entre ellos, en cada determinante y en cada lineamiento sectorial se toman decisiones que afectan al territorio. Las decisiones sectoriales no son aterritoriales (si nos permitimos una palabra por fuera del diccionario). Por esta razón, se propone que desde la institucionalidad territorial, representada por el CSAOT, donde también tienen asiento los sectores, se den guías o lineamientos territoriales para las instituciones a cargo de los determinantes y de los lineamientos sectoriales.

En otras palabras, se necesita una primera secuencia en el seno del CSAOT para definir los lineamientos territoriales que deben ser aportados para las discusiones y decisiones en las institucionalidades específicas que definen los determinantes de superior jerarquía y los lineamientos sectoriales para el OT.

El Grafico No.1 presenta los componentes para la construcción de la estrategia territorial y es a la vez el índice de las secciones de este capítulo.

Gráfico No. 2. Estructuración de la estrategia territorial



4.1 LINEAMIENTOS TERRITORIALES

Hay una serie de características propias del territorio que obedecen a las actividades antrópicas y a las dinámicas poblacionales que deben ser tenidas en cuenta como elementos que estructuran y condicionan el ordenamiento del territorio. El ordenamiento territorial busca orientar esas dinámicas, pero no parte de cero sino de un alto grado de predeterminación. Esas dinámicas, a su vez, han tenido procesos de pensamiento, como por ejemplo las misiones de ciudades y rurales. Estas deben articularse a los procesos de ordenamiento territorial en las diferentes escalas de planificación, así como en las acciones del orden nacional desde los diferentes sectores. Las entidades encargadas de su identificación deberán definir y actualizar los lineamientos territoriales en las escalas necesarias. Se deben consolidar, estandarizar y entregar como lineamientos territoriales para alimentar la definición de los determinantes de superior jerarquía, los lineamientos sectoriales y los lineamientos para los territorios especiales.

4.1.1 Sistema de ciudades

La propuesta busca generar los instrumentos e incentivos para tener una expansión urbana consistente con los desarrollos que la Misión de Ciudades y sus posteriores avances han planteado para el sistema de ciudades. En el contexto del ordenamiento territorial, se busca

mitigar los conflictos de usos del suelo y vincular la gestión del suelo al logro de los objetivos planteados en la estrategia territorial consolidada. Ello se logra con dos elementos interdependientes:

1. Aumentar los costos de la expansión: se trata de reconocer los costos marginales crecientes que genera la expansión urbana (ambientales o de prestación de servicios sociales básicos) y que el proceso de urbanización pague estas externalidades. Ello se logra mediante la implementación de tasas retributivas a los consumos de servicios ecosistémicos.
2. Promover una supervisión previa al proceso de ordenamiento, particularmente frente al proceso de expansión urbana en la aplicación y fortalecimiento de la plataforma transaccional del MVCT según el Pacto por la Descentralización del PND 2018-2022 y en desarrollo de los avances del Observatorio del Ordenamiento Territorial. Aprovechar la concertación de los instrumentos de ordenamiento territorial del Sistema Nacional Ambiental y en particular de las CAR. Estas deben verificar la razonabilidad de la expansión urbana en el proceso de concertación de los POT y equivalentes (por ejemplo, definiendo criterios, como que la mancha urbana no debería crecer más allá de lo que se espera que crezca la población[30], entre otros de sus determinantes). Así mismo, verificar los argumentos sobre los sitios en los cuales se produce la expansión.

La propuesta debe ser implementada con prioridad en las tres tipologías urbanas: i) nodos de las aglomeraciones, ii) municipios aglomerados y iii) ciudades uninodales, así como en los municipios rurales (intermedios, rurales y rurales dispersos) que se encuentren en subregiones predominantemente urbanas. Esto poniendo en práctica el parámetro 2 propuesto en el modelo de reparto equitativo de cargas y beneficios relacionado con la tasa de crecimiento de la mancha urbana del municipio frente a la tasa de crecimiento de la población urbana del municipio.

Puesto que el país ha avanzado en la identificación del sistema de ciudades, ahora es importante identificar el sistema territorial de manera integral y conocer las relaciones funcionales entre las partes del sistema. Esto permitirá determinar los lineamientos para las intervenciones territoriales sectoriales.

En ese contexto se proponen cuatro lineamientos:

[30] Es claro que la mancha urbana no solo depende del crecimiento poblacional, sino también de la posibilidad de limitar el crecimiento de la mancha con densificación (aprovechamiento del suelo urbano) y en función de la capacidad de soporte de servicios, redes y espacio público en el perímetro de suelo urbano existente. Este es un ejemplo del tipo de lineamientos territoriales que deben ser acordados en la misma lógica de los parámetros propuestos en el esquema de cargas y beneficios supramunicipales.

1. Facilitar la creación de la institucionalidad metropolitana para la gestión de las 18 aglomeraciones urbanas.
2. Adoptar los mecanismos de distribución de beneficios entre los municipios que componen las aglomeraciones en la lógica de los parámetros de las cargas y beneficios supramunicipales.
3. Conectividad y potencialización de complementariedades productivas entre las 56 aglomeraciones urbanas que hacen parte del sistema, incluyendo los 151 municipios que se distribuyen en 18 áreas basadas en relaciones funcionales y 38 municipios de característica uninodal.
4. Territorializar las inversiones sectoriales de los diferentes niveles de gobierno en función de la secuencia de los modelos e instrumentos de planeamiento territorial para conformar bancos de proyectos y así vincular el planeamiento territorial al planeamiento para el desarrollo.

4.1.2 Vínculos urbano-rurales

El fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades y las áreas rurales es condición fundamental para promover un desarrollo territorial más dinámico, diversificado y eficiente que supere la visión dicótoma de lo urbano y rural. Para lograr este fin se proponen cinco lineamientos:

1. Incentivar las ciudades y regiones intermedias

El objetivo es tener un mayor número de ciudades y regiones de menor escala que las grandes ciudades y áreas metropolitanas para fortalecerlas como polos de atracción poblacional con alta empleabilidad y calidad de vida. De este modo se restaría presión a la expansión urbana o conurbación disfuncional en los grandes aglomerados urbanos. Los mecanismos propuestos para avanzar en este propósito son:

- Priorizar las ciudades intermedias para inversiones nacionales y regionales (infraestructura en salud, educación, entre otros).
- Fortalecer los CONTRATOS PLAN con la tipología de ciudades/municipios propuesta e implementar el desarrollo de los pactos territoriales.
- Incentivar la inversión privada y la generación de empleo en los corredores urbano-rurales de esta tipología de ciudades/municipios (como las zonas francas, los parques agroindustriales, etcétera).

2. Fortalecer los esquemas asociativos en el contexto de las regiones funcionales para impulsar clusters productivos basados en esquemas de especialización y complementariedad económica.

El ordenamiento territorial debe promover escenarios de oportunidades equitativas para la especialización de los municipios de acuerdo con los principios de complementariedad y sofisticación de sus ofertas productivas. Esto se logra si se privilegian apuestas productivas diferentes y complementarias en las regiones y si se crean clusters y rutas territoriales

sostenibles. Deben desarrollarse las visiones regionales como una herramienta estratégica para ampliar las posibilidades y oportunidades de los diferentes municipios y territorios. Impulsar un portafolio diversificado y más sofisticado de actividades que logren complementariedades económicas, sociales y ambientales, de acuerdo con lo planteado en la política de desarrollo productivo del PND 2018-2022.

Mediante la estrategia de asociarse (EAT) con visión de cluster se podrán apoyar diferentes apuestas productivas municipales, como las agrícolas, industriales, turísticas y de provisión de servicios ecosistémicos, de acuerdo con los criterios de sostenibilidad de los Modelos de Ordenamiento Territorial Regionales. La principal restricción de este modelo es el criterio según el cual se priorizan las actividades con mayor rentabilidad en el corto plazo, como el turismo, la vivienda campestre y la minería, y se relegan otras complementarias y necesarias en un enfoque de sostenibilidad social y ambiental, como la producción de alimentos, y la provisión de otros servicios ecosistémicos, como la oferta de aire limpio y la regulación de flujos hídricos. Para sostener estos esquemas asociativos es necesario promover un sistema de aportes y compensaciones cruzadas al que aporten y del que se beneficien los municipios y las entidades territoriales que se sumen. Para lograr estos objetivos se recomienda la siguiente ruta y mecanismos:

- Incentivar los EAT entre municipios con ofertas biofísicas y ambientales diversas y complementarias para proyectos de desarrollo económico y social.
- Aplicar el mecanismo de cargas y beneficios supramunicipales para incentivar a los municipios para que se especialicen en la provisión de servicios ecosistémicos con menor rentabilidad de corto plazo. A este mecanismo supramunicipal deberán concurrir la nación y los entes territoriales asociados.

3. Regular la expansión del suelo urbano sobre el suelo rural con fines diferentes a sostener las dinámicas poblacionales y sus requerimientos asociados. Incorporar costos ocultos de la expansión del suelo urbano.

En los POT de segunda generación, en especial de aquellos municipios con más de 100.000 habitantes, se deberán incorporar las categorías de protección del suelo rural (Decreto 1077, 2015) y los costos asociados a la NO incorporación de estas categorías y, en consecuencia, a los bienes y servicios ecosistémicos que se dejan de producir por la conversión de suelo rural en suelo urbano. Se recomienda vincular los propósitos de protección de suelos rurales con parámetros específicos que reflejen las dinámicas poblacionales y sus necesidades de hábitat y espacios regulados por normas urbanas. Estos parámetros deberán ser desarrollados por el Consejo Superior de Administración del Ordenamiento Territorial (CSAOT) y pormenorizados por los instrumentos regionales de implementación del ordenamiento territorial.

Para la aplicación de este lineamiento se deberá desarrollar lo siguiente:

- La CSAOT deberá proponer los parámetros que relacionen las dinámicas poblacionales con la expansión urbana según las tipologías de municipios propuesta.

- Las comisiones de CMOT en las EAT deberán establecer metas sobre el cumplimiento de los parámetros propuestos para cada municipio, de acuerdo con líneas base.
- La CSAOT definirá, de manera complementaria, el tipo y cuantía de compensaciones al suelo rural que deberán reconocer los municipios que sobrepasen estos parámetros y que deberán ser apropiados en sus presupuestos de recursos propios.
  La CSAOT deberá hacer seguimiento de estos parámetros. Su aplicación o incumplimiento quedará vinculado a las oportunidades municipales de aplicar a incentivos y recursos de concurrencia regional y nacional.

4. Buscar controlar los incentivos a la migración interna en busca del acceso a los mínimos sociales, mediante el aseguramiento de su provisión en cada lugar del territorio nacional.

Se trata de aprovechar el esquema de cargas y beneficios supramunicipales para impulsar o privilegiar el cierre de las brechas urbano-rurales en el acceso a los mínimos sociales y en la inclusión social y productiva. En contraste con otros lineamientos territoriales que definen la relación cotidiana entre pobladores de distintos territorios, la migración representa decisiones más permanentes de relocalización habitacional. En un sistema de asentamientos poblacionales, como el integrado por las áreas rurales y el sistema de ciudades descrito por la tipología presentada, se deben fortalecer los incentivos a la migración rural-urbana por razones correctas. Por ejemplo, minimizar los incentivos a la migración en búsqueda de acceso a servicios básicos. El concepto de acceso a los mínimos sociales en calidad de vida, que abarca más que los servicios básicos, es una pieza fundamental para lograr una distribución equilibrada de la población entre los centros poblados de diferente escala y las zonas rurales de diferente densidad.

4.1.3 Territorios rurales

El objetivo del ordenamiento del territorio rural debe ser sentar las bases que permitan impulsar los potenciales de desarrollo rural integral e inclusivo. Y, al mismo tiempo, definir reglas claras que contribuyan a evitar la profundización de los conflictos relacionados con la ocupación y el uso de los territorios rurales. Para la gestión del ordenamiento y financiamiento del suelo rural se proponen los siguientes lineamientos:

1. Incluir las herramientas del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) en la planeación y gestión del ordenamiento territorial, en sus modelos de ocupación y en los planes que los desarrollan. De esta manera, al reconocer y formalizar los derechos de propiedad rural, se precisan las responsabilidades de los propietarios frente a las reglamentaciones de uso del suelo y a la fiscalidad vigente, y se facilita la planeación de la prestación de servicios básicos y comunitarios requeridos.
2. Garantizar una adecuada dotación de infraestructuras y equipamientos sociales orientados a facilitar la inclusión de los pobladores rurales en las dinámicas positivas del desarrollo y así contribuir al fortalecimiento de la cohesión social, cultural y territorial.

3. Incentivar la creación de centros poblados rurales que faciliten el acceso a los servicios mínimos sociales, tales como el agua potable y el alcantarillado, en contraste con el esquema rural disperso. Las redes viales secundarias y terciarias deben tener en cuenta estos poblados con el fin de comunicarlos y constituirlos en figuras de articulación y cohesión territorial.
4. Adoptar la delimitación de la frontera agrícola del país (Resolución 261 de junio 2018, MADR), que representa una importante herramienta estratégica para regular los conflictos de uso de los suelos en relación con la vocación y la aptitud de estos y, por esta vía, alcanzar niveles de mayor eficiencia y productividad económica.
5. Incentivar en los POT de segunda generación la adopción y delimitación de las Unidades de Planificación Rural (UPR), con el fin de desarrollar los Modelos de Ocupación Territorial Regionales y ordenar el territorio. La delimitación de las UPR debe considerar criterios de aptitud y vocación del suelo rural para diferentes actividades económicas; restricciones ambientales de uso del suelo y de otros determinantes de superior jerarquía; mecanismos de gestión del suelo rural tales como Zonas de Reserva Campesina (ZRC), Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES), Zonas de Reserva Agrícola (ZRA), Distritos de Adecuación de Tierras (ADT), áreas de reserva y de exclusividad para la pesca artesanal y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZRE), entre otros; y la incidencia de los conflictos que se reflejen en los territorios rurales.
6. El CSAOT evaluará la conveniencia de adoptar UPR a nivel supramunicipal cuando su delimitación y desarrollo contribuya a cerrar brechas y desequilibrios territoriales y conflictos intersectoriales en el uso del suelo.
7. Impulsar una mayor eficiencia en la captura de rentas municipales de ordenamiento territorial para financiar inversiones rurales que incrementen la productividad y competitividad de estos territorios.

4.2 DETERMINANTES DE SUPERIOR JERARQUÍA

La propuesta de la PGOT para el conjunto de las determinantes se resume en los siguientes puntos:

1. Mantener como determinantes de superior jerarquía prevalentes frente a los instrumentos de OT del nivel municipal y distrital, el listado contenido en el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y las normas de ordenamiento del suelo rural establecidas en el Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015. Con el propósito de que la regla general sea que las entidades territoriales definen el uso del suelo y excepcionalmente la del orden nacional.
2. Teniendo en cuenta lo anterior, se propone no ampliar el número de determinantes de superior jerarquía, sino impulsar a los sectores para que definan estrategias de intervención en los territorios articuladas a los modelos de ordenamiento locales y a los POT. Que las intervenciones sectoriales respondan más a incentivos o subsidios y menos a medidas con impacto directo en el régimen de usos. Por ejemplo, el sector de agricultura y desarrollo rural deberá priorizar la entrega de subsidios a aquellos productores que se ubiquen en la frontera agrícola, sin que esto suponga definir determinantes nuevos de superior jerarquía.

3. Con el fin de evitar superposiciones o conflictos de instrumentos, se propone que las únicas normas con prevalencia sean las determinantes de superior jerarquía, lo que supone, además, que las figuras de PINES, macroproyectos de vivienda de interés nacional y otras estrategias sectoriales deben articularse y tener en cuenta las apuestas y los modelos de desarrollo y de ordenamiento territorial de las entidades territoriales donde se localizan.
4. Para evitar traslapes o superposiciones entre PINES, macroproyectos y otras estrategias sectoriales, se recomienda que los sectores tengan en cuenta en sus análisis de planeación y de formulación de proyectos los lineamientos territoriales propuestos en este capítulo.
5. Para resolver superposiciones entre determinantes o entre determinantes y lineamientos sectoriales, se propone que el CSAOT adelante la siguiente ruta:
    a) El CSAOT identifica los casos de superposición o traslape entre determinantes o entre determinantes y otras iniciativas o apuestas sectoriales como PINES, macroproyectos, entre otros.
    b) Una vez identificados, el CSAOT, con base en criterios como la subregionalización y la funcionalidad, adopta un protocolo de priorización conforme con los valores territoriales regionales, de prevalencias y de homologación de zonificaciones (LADM y EZUAT).
    c) Con fundamento en lo anterior, define lineamientos para solucionar posibles superposiciones o conflictos sectoriales identificados.
    d) El sector deberá aplicar la priorización de iniciativas y los lineamientos en caso de que surjan controversias.
    e) En caso de que persistan conflictos o superposiciones, el CSAOT será el llamado a resolverlo.

A continuación, se discuten las propuestas específicas para cada uno de los Determinantes de Superior Jerarquía:

1. **Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales. Ley 388 de 1997.**

    a. **"Las directrices, normas y reglamentos expedidos […] por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, […] tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales."**

La zonificación del uso adecuado del territorio debe ser construida para todas las regiones, de acuerdo con los lineamientos nacionales, con la participación de los diferentes actores y atendiendo a las particularidades de cada región para los tiempos de su elaboración y aplicación[31]. Debe llegar como insumo de planificación hasta los municipios, pasando por los

[31] Esto responde a lo propuesto en los talleres nacionales, que reflejaron la necesidad de actualizar los determinantes ambientales e incorporar nuevas categorías de conservación como áreas protegidas.

diferentes niveles de gobernanza. Los lineamientos que expida el CSAOT permitirán que las regiones hagan el ejercicio de zonificación, teniendo en cuenta los determinantes de superior jerarquía como propósito prevalente, pero su aplicación deberá surtir procesos diferentes de transición, en función de los condiciones y capacidades regionales y locales.

La zonificación del uso adecuado del territorio comprende no solo lo ambiental, sino lo social, lo cultural y lo económico. Esto hace que desde el orden nacional se puedan presentar conflictos con otras zonificaciones sectoriales que atienden determinados objetivos sectoriales. Para ello, los lineamientos expedidos por el CSAOT tendrán como fin último atender los determinantes de superior jerarquía para todo el territorio nacional. Por lo tanto, los conflictos que pueden surgir en las regiones serán en torno a la definición de los pasos del proceso de transición[32].

Como es de prever la aparición de conflictos en el orden regional, la institucionalidad prevista en el SOT crea espacios de concertación como las CROT. Además, teniendo en cuenta el consumo de servicios ecosistémicos como unidad de medida para la ponderación de las actividades antrópicas, el mecanismo de compensación de cargas y beneficios que desarrolle el CSAOT permitirá que todos los niveles cuenten con una metodología de valoración de alternativas de uso del territorio.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la prevalencia sugerida depende de las características biofísicas y antrópicas de cada región:

- **Amazonía**: la prevalencia debería ser ambiental, es decir, conservación de la biodiversidad[33] y, para casos muy puntuales, el uso sostenible y "demostrado" de la biodiversidad.
- **Orinoquía**: la prevalencia debería ser el uso sostenible de la biodiversidad con el fin de aprovechar los servicios ecosistémicos de provisión como la producción de alimentos[34].
- **Andina:** la prevalencia en esta región debería estar en las actividades antrópicas que garanticen el bienestar de la población, dada la alta concentración de población del país en su sistema de centros urbanos; pero garantizando un proceso de transición hacia desempeños más sostenibles.
- **Caribe**: la prevalencia debería estar en las actividades antrópicas asociadas al uso sostenible de los océanos, mediante la integración con sus centros urbanos de mayor densidad, para atender las necesidades de una alta concentración poblacional en una localización estratégica regional.
- **Pacífico:** la prevalencia debería estar en los determinantes ambientales, para hacer de una región con ecosistemas frágiles, el soporte para usos sostenibles de la biodiversidad del biopacífico e integrado a una estrategia de uso sostenible del océano en sus principales centros urbanos[35].

---

[32] Así mismo, en el taller nacional se resaltó la necesidad de incluir en la ejecución de los proyectos sectoriales lineamientos ambientales que atenúen la ocurrencia de conflictos.

[33] Los mapas de deforestación reflejan una alta incidencia de procesos especulativos vía deforestación por fuera de la frontera agrícola.

[34] Taller regional Orinoquía: acompañar procesos productivos con procesos de compensación ambiental.

[35] Taller regional Pacífico: resalta la necesidad de garantizar la conservación de la diversidad y fuentes hídricas de la región.

b. "Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras […]"

La apuesta de la PGOT es solucionar la ausencia de planes de ordenamiento, desarrollo y protección ambiental del territorio marino y costero. Así, se incorporan los territorios oceánicos como una región más, objeto de formulación de un MOTR, incorporando de manera sostenible los océanos a las posibilidades de desarrollo del país y a las estrategias de protección ambiental[36].

El proceso de planificación que se utilizará es el PTM, el cual contará con un instrumento de planificación que ya varios países han adoptado, puesto que surge en el ámbito internacional y hace parte de las herramientas disponibles gracias a los avances de otras naciones consideradas potencias oceánicas: se trata de la Planificación Territorial Marina (PTM) (Ehler y Douvere, 2013). El objetivo de este instrumento es crear una organización más racional del uso del espacio marino y de las interacciones entre estos usos, equilibrar la demanda de desarrollo con la necesidad de proteger los ecosistemas marinos y alcanzar objetivos sociales y económicos de manera abierta y planificada. El océano es un territorio estratégico que, si bien no está recogido en la tipología territorial municipal porque solo su línea litoral se asocia a los entes territoriales, sí tiene un interés estratégico nacional. A este interés deben concurrir las visiones de diferentes actores de la totalidad del territorio nacional y los compromisos que como nación se han adquirido en los convenios internacionales. El conocimiento generado a partir de la aplicación de la PTM facilita la adaptación a los efectos del cambio climático en el país y contribuye a la adaptación de la región.

Para la formulación de MOTR es necesario convocar a las regiones costeras para discutir las estrategias para el territorio oceánico. Se precisa que en el comité de territorios especiales del CSAOT se constituya un subcomité de asuntos oceánicos con el liderazgo del DNP, que debe convocar a la Comisión Colombiana de Océanos, la DIMAR, el MADS, Parques Nacionales y el Instituto de Investigaciones Marinas INVEMAR, como miembros permanentes en calidad de representantes de la gobernanza territorial. El subcomité debe convocar a las distintas cabezas de sector, según los temas a definir en el PTM, en representación de los interesados en la utilización sostenible de los servicios ecosistémicos oceánicos.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la prevalencia en la región oceánica debe obedecer a una zonificación en la que se definan áreas y épocas del año en las que prevalezcan los usos sostenibles de los recursos, y otras áreas y épocas del año en las que la conservación ambiental se imponga[37].

c. Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

---

[36] De acuerdo con lo establecido en el Conpes bioceánico.

[37] Esto armoniza los comentarios que se hicieron en los talleres regionales Pacífico y Caribe, en los que sus representantes mencionaban la importancia de fortalecer el potencial productivo de los océanos, pero a la vez subrayaban la necesidad de proteger sus ecosistemas.

El principal objetivo de las áreas protegidas, especialmente las de categoría de Parques Nacionales Naturales, es la conservación de los ecosistemas prístinos que representan la biodiversidad del territorio nacional. Estas áreas deben desarrollar planes de manejo estratégicos que involucren a la población de los municipios en aquellas actividades que no representen un deterioro de su valor intrínseco.

Uno de los principales conflictos que enfrentan las áreas protegidas es la indeterminación del volumen de población que podría participar en actividades productivas inocuas en el área protegida. Esto en razón a la ausencia de un registro espacializado y actualizado del censo poblacional de las áreas protegidas como de su zona de influencia. Al formular los planes de manejo, y con el fin de resolver esta carencia, debe tenerse en cuenta la información actualizada de este censo.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la prevalencia en estos territorios estratégicos es necesariamente la conservación de la biodiversidad para la sostenibilidad no solo de los municipios que los alojan, sino de la totalidad del territorio nacional. En segundo lugar se podría dar prioridad a los usos sostenibles en aquellas zonas que los planes de manejo así lo aconsejen.

d. **Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de las zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales**.

La gestión del riesgo y el cambio climático son factores determinantes en los servicios ecosistémicos que ocasionan las actividades antrópicas y que generalmente deterioran los ecosistemas naturales. Por esta razón, estas dimensiones se deben integrar estratégicamente en una gestión ambiental ampliada que incluya la prevención en lo que a gestión del riesgo se refiere[38], y la adaptación y mitigación en cuanto al cambio climático.

1. Cambio climático

El abordaje de este factor de incidencia se ha planteado internacionalmente en dos direcciones. La primera apunta a controlar las causas del cambio climático de origen antrópico mediante medidas de mitigación. En este sentido, el cambio climático debe constituirse en un factor determinante del OT, ya que las decisiones que se adopten pueden tener mayor o menor impacto en el comportamiento del cambio climático. Por ejemplo, el incentivo para que las ciudades le apuesten a una ocupación más compacta o de menor área. La segunda dirección apunta a la adaptación al cambio climático de las actividades antrópicas que se ven afectadas por los cambios de las condiciones biofísicas de los entornos donde se desarrollan. Por ejemplo, las actividades productivas agropecuarias en áreas cuyas transformaciones han reducido su resiliencia pueden acarrear impactos significativos en la producción de alimentos.

Tanto las medidas de mitigación, como las de adaptación, tienen una íntima relación con las variables ambientales y de sostenibilidad, de modo que su inclusión en los planes de

[38] Haciendo uso de las medidas de riesgo existentes, como el Índice Municipal de Riesgo de Desastres de Colombia.

ordenamiento ambiental debe guardar una estrecha relación con los planes de ordenamiento territorial y hacer parte integral de las estrategias que promulgue el SINA y se implementen a nivel nacional. Debido a la localización de los factores de riesgo y las posibilidades de adaptación, se requiere una planificación y gestión integral urbano-rural de las estrategias de cambio climático.

Los lineamientos de política en materia de cambio climático promulgados por el MADS, y su implementación en territorio adelantado por la institucionalidad del SINA (CAR y Autoridades Ambientales Urbanas –AAU–), tienen en el seno del CSAOT el escenario de coordinación y articulación con los lineamientos de OT. Su implementación en territorio la llevan a cabo las CROT departamentales y los CPT, que tienen la función de considerar la incorporación de los determinantes de superior jerarquía en los ejercicios de planificación, gestión y seguimiento del OT.
Finalmente, dos recomendaciones a la gobernanza multinivel:

1) Diseñar/reforzar en los ámbitos nacional y regional políticas compensatorias positivas orientadas a proteger los servicios ecosistémicos y a incrementar la resiliencia del territorio.
2) Articular el análisis de cambio climático, gestión de riesgos y servicios ecosistémicos como factores determinantes del OT.

2. Gestión del riesgo

Con la Ley 1523 de 2012 se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En el marco de esta ley se implementa el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, que adelanta tres procesos básicos: a) conocimiento del riesgo, b) reducción del riesgo y c) manejo de desastres.

Estos procesos se pueden agrupar en dos grandes grupos:

1) Estrategia de prevención de ocurrencia de eventos que comportan riesgo, basada en un uso adecuado del territorio.
2) Estrategia para la atención de riesgos y desastres.

Con esta propuesta se busca abordar las causas del aumento de la vulnerabilidad al riesgo que sufre la población por la alteración continua de los ecosistemas como consecuencia de la ocupación del territorio, tanto de la expansión urbana como de la transformación de espacios rurales. Desde esta perspectiva, la gestión del riesgo está íntimamente relacionada con la gestión adecuada del territorio y, particularmente, con la gestión ambiental.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la importancia de una acción coordinada entre la gestión ambiental y la gestión preventiva del riesgo de desastres, es conveniente que el MADS incorpore estas funciones de prevención de riesgos de desastres, entre los que también se incluyen los derivados del cambio climático, en la planificación y gestión ambiental del territorio nacional. Al gestionar integralmente lo ambiental y el riesgo, en lo que a su prevención se refiere, se solventa un conflicto actual, este es, la incapacidad individual de los entes territoriales de elaborar planes

de gestión del riesgo en polígonos demarcados por límites político-administrativos que nada tienen que ver con la dinámica del riesgo[39].

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la prevalencia en el caso de la gestión del riesgo deben ser las actividades antrópicas que satisfacen necesidades básicas de la población, para que primen sobre cualquier otra consideración, por tratarse de vidas humanas y sistemas de soporte de estas poblaciones.

2. **El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.**

La propuesta busca avanzar en el diálogo entre la política de ordenamiento territorial y el rol fundamental de la infraestructura de transporte y conectividad en la facilitación de las relaciones funcionales. En ese sentido, es fundamental incorporar a los Planes Maestros de Movilidad y Transporte la coordinación entre la red bascular y secundaria en un primer paso, y posteriormente la red terciaria. El sistema territorial debe aportar elementos para definir criterios de priorización de inversiones ligado a la lógica funcional y asociado a las tipologías territoriales del sistema.

Debe resaltar la relevancia de ejercicios como la Misión del Sistema de Ciudades y la Misión Logística, y priorizar estrategias relativas al acceso a las ciudades y conectividad logística. Así mismo, se debe resaltar e incorporar en los planes la importante relación entre las infraestructuras de movilidad y conectividad con los precios del suelo, para de este modo captar recursos por parte de los pobladores y residentes de las zonas de influencia de las grandes infraestructuras de transporte. La captura de dicha valorización debe ser una estrategia de financiamiento para la facilitación logística y de acceso a las redes secundaria y terciaria.

Se debe garantizar la estructuración de la red vial nacional de todos los niveles integrada al Plan Maestro de Transporte Intermodal[40](PMTI) para que se adopte como parte de la DSJ de la red vial. La estrategia para este fin consiste en que la nación consolide el PMTI para los niveles primario y regional en desarrollo del diálogo con los modelos MOTR y MOTN[41]. Paso seguido, las RAP coordinarán a los departamentos en la construcción de los POD para generar la estructura de la red vial secundaria que esté integrada al PMTI. Las subregiones y figuras

---

[39] En los talleres regionales se mencionó la necesidad de hacer frente a los riesgos regionales, como la sismicidad volcánica para la región andina, los riegos de tsunami o terremotos para la región pacífico –por ser zona de convergencia de placas–, y el ascenso del nivel del mar para la región caribe.

[40] PMTI 1.0 se concentra en elevar los niveles de servicio en una red básica multimodal, que conecta las aglomeraciones más importantes del Sistema de Ciudades con el comercio exterior, y en ordenar la expansión de la red de transporte en regiones aisladas o en desventaja.

[41] Esto para que los planes de transporte tengan en cuenta las particularidades regionales, como las señaladas en los talleres regionales. En el taller pacífico, por ejemplo, se menciona que la provisión de los servicios públicos e infraestructura debe tener un tratamiento diferencial, pues el modelo de ocupación se caracteriza por la dispersión. En la región Orinoquía expresan la existencia de una limitada infraestructura vial y energética con miras a ser ampliada, y con un marco normativo alrededor de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos. Finalmente, la región caribe expresa la necesidad de generar una infraestructura 4G que tenga en cuenta los ecosistemas de la región y que utilice el río Magdalena como arteria fluvial.

asociativas de los municipios definirán la estructura de la red vial terciaria en conexión con los niveles de red anteriores. La nación integrará una revisión de PMTI con los tres niveles de la red vial. En cada paso, el PMTI continuará con la lógica actual de inscribir la secuencia de proyectos consolidando un banco de proyectos viales de todos los niveles. Ningún nivel de gobierno podrá desarrollar proyectos de inversión vial diferentes a aquellos que estén integrados en el PMTI consolidado como una DSJ.

En correspondencia con el acuerdo de todos los niveles de gobierno para consolidar el PMTI, cada nivel vinculará la tributación del suelo en las áreas de influencia del PMTI a la financiación de la construcción y al mantenimiento de la red vial.

Los municipios definirán sobretasas prediales que irán a bolsas comunes. Los recursos serán invertidos de acuerdo con un plan nacional de mantenimiento vial, desarrollado conjuntamente entre el Ministerio de Transporte, las RAP, los departamentos y municipios. Estos últimos, y la nación, podrán aplicar a los fondos recolectados recursos de cofinanciación para la inversión vial. El objetivo de los fondos comunes alimentados por la tributación del suelo será la de reconocer el carácter sistémico del PMTI; buscar ahorros de costos con pliegos únicos de contratación, unificándose en el contexto de los fondos comunes; priorizar el mantenimiento y la inversión nueva con base en la disponibilidad de recursos y el planeamiento del PMTI y, especialmente, asegurar el balance y la convergencia regional al redistribuir recursos entre componentes de la red del PMTI.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la prevalencia debe ser compartida en igualdad de criterio entre el componente ambiental y los planes maestros de infraestructura bajo la premisa de que no existan disyuntivas entre estos dos determinantes. Los trazados de la infraestructura podrán ser modificados o las especificaciones de los proyectos ajustadas, de acuerdo con los requerimientos planteados por el componente ambiental. Por esta razón, los dos determinantes se construyen en paralelo, en observancia de los lineamientos territoriales de esta estrategia territorial.

3. Categorías de protección del suelo rural: Y en particular "Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales". Decreto 3600 de 2007.

En los municipios con tipología urbana (centro de aglomeraciones, municipios aglomerados y ciudades unimodales) se propone incentivar la delimitación de zonas estratégicas de interés agropecuario, zonas de reserva agrícola (Ley 12 /1982) o similares. Específicamente, en los POT de segunda generación, de aquellos municipios con más de 100.000 habitantes, se deberán incorporar las categorías de protección del suelo rural (Decreto 1077 /2015) y los costos asociados a la NO incorporación de estas categorías y, en consecuencia, con los bienes y servicios ecosistémicos que se dejan de producir por la conversión de suelo rural en suelo urbano. Este lineamiento, además de los beneficios de funcionalidad alimentaria que representa, puede actuar como un estabilizador de franjas o corredores rural-urbanos que contengan el

permanente fraccionamiento de predios rurales en escalas antieconómicas, desde la perspectiva productiva agrícola, por la presión de la expansión urbana. Para su implementación se tendrán en cuenta las zonificaciones agropecuarias en los POT municipales[42].

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: en la protección del suelo rural, y de acuerdo a las regiones y a las categorías de municipios, en general debe darse prevalencia a la producción de alimentos y a la estabilización de productores familiares y campesinos de pequeña escala adoptando instrumentos como las zonas estratégicas de producción agrícola, las zonas de reserva campesina o zonas de reserva.

4. **Categorías de desarrollo restringido en suelo rural, en particular: "Umbrales máximos de suburbanización" y "Previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos de centros poblados rurales". Decreto 3600 de 2007.**

Se recomienda vincular los propósitos de protección de suelos rurales con parámetros específicos que reflejen las dinámicas poblacionales y sus necesidades de hábitat y espacios regulados por las normas urbanas. Estos parámetros deberán ser desarrollados por el CSAOT. Incorporar costos ocultos de la expansión del suelo urbano, como los servicios ecosistémicos que se dejan de percibir, los costos de equipamientos colectivos, entre otros. Impulsar una mayor eficiencia en la captura de rentas municipales de ordenamiento territorial para financiar inversiones rurales que incrementen la productividad y competitividad de estos territorios.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la prevalencia la debe tener el componente ambiental desde el punto de vista de la capacidad de los ecosistemas circundantes para sostener el desarrollo urbano en lo referente a la capacidad de producción de aguas, el control adecuado de las aguas servidas y el manejo de residuos sólidos.

Ruta de implementación para todos los determinantes de superior jerarquía:

Se propone el siguiente procedimiento estandarizado para aquellos casos en los que deba planearse y ejecutarse una estrategia nacional que corresponda a un determinante de superior jerarquía, para efectos de complementar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997:

1. **Planeación preliminar de la DSJ**
   El correspondiente sector hace un primer ejercicio de planeación del programa que pretende adelantar y que se enmarca en la definición de DSJ del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta los otros determinantes y los proyectos nacionales que se localizan en el ámbito de influencia de la intervención. Este ejercicio debe incorporar criterios de *funcionalidad* y *equilibrio territorial*, para que el proyecto tenga el mayor impacto territorial posible y así mismo potencie los valores territoriales. Se recomienda tener en cuenta diferentes insumos, como los modelos de ordenamiento territorial regional o las tipologías territoriales de la PGOT. Este análisis territorial deberá complementarse con otros, como el estudio predial, mercado del suelo, etcétera.

[42] Taller nacional: los participantes expresaban la necesidad de definir áreas estratégicas de desarrollo agropecuario con categorías de protección especial municipal.

2. **Validación con el CSAOT**
   Una vez la cabeza de sector haya definido el proyecto, lo someterá a consideración del CSAOT con el fin de que conceptúe sobre sus potencialidades, así como sobre posibles conflictos o superposiciones con otras iniciativas sectoriales nacionales. El CSAOT valorará el proyecto teniendo en cuenta criterios de gobernanza, funcionalidad, equilibrio y competitividad territorial.
3. **Ajustes a la iniciativa**
   Con fundamento en el concepto del CSAOT, la cabeza de sector realizará los ajustes que considere pertinentes con el fin de socializarla y discutirla en el territorio.
4. **Discusión territorial**
   La propuesta ajustada será socializada con el alcalde y el presidente del concejo municipal y distrital, quienes a su vez la someterán a consideración de la autoridad ambiental, del CTP y de la CROT. Los representantes de la cabeza de sector apoyarán el proceso de socialización. Habiendo obtenido la retroalimentación de la propuesta, el acalde enviará los comentarios a la entidad del Gobierno nacional, con el fin de realizar los ajustes o modificaciones que considere pertinentes.
5. **Ajuste de propuesta y definición de ruta de implementación**
   La entidad encargada del proyecto ajustará la propuesta e incluirá un plan de trabajo con las actividades de responsabilidad del Gobierno nacional y de la entidad territorial. Así mismo se precisarán los efectos de la propuesta para el instrumento de OT.
6. **Incorporación de DSJ en instrumentos de OT y publicidad de la decisión**
   El alcalde someterá a consideración del concejo municipal la propuesta ajustada, para que se incorporen las modificaciones correspondientes en el POT. Se garantizará la inscripción de las medidas de afectación de la propiedad en los folios de matrícula correspondientes, entre otras estrategias de publicidad de la decisión.

   Este procedimiento será aplicable también cuando los proyectos tengan impacto departamental, para lo cual se harán partícipes del proceso a las autoridades y a las instancias de participación correspondientes.

4.3 LINEAMIENTOS SECTORIALES

Se propone una versión inicial de lineamientos estratégicos desde el OT para algunos sectores:

4.3.1 Sector agrícola

Impulsar la zonificación agropecuaria regional y municipal en concordancia con los MOTR y la definición de la frontera agrícola.

La zonificación agropecuaria tendrá como finalidad identificar las zonas del país que tienen mayor aptitud para el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras de carácter productivo, de acuerdo a lo definido en diversos estudios nacionales. Tendrá en cuenta aspectos técnicos, ambientales y competitivos, y debe contribuir a la formulación de políticas, así como al direccionamiento de recursos para el desarrollo de

iniciativas de inversión agropecuaria con énfasis comercial, apoyados en mapas nacionales (como indicativo se propone escala 1:100.000). La metodología desarrollada por la UPRA incorpora criterios físicos, ecosistémicos, socioeconómicos y lineamientos legales y normativos que inciden en la delimitación de las áreas con aptitud nacional.

El país cuenta hoy con nuevos desarrollos técnicos, estadísticas espaciales, lineamientos sobre ordenamiento social y productivo de los suelos rurales para usos agropecuarios, así como con la definición de la frontera agrícola del país (Resolución 261, junio de 2018, MADR). Esta última es un instrumento de referencia que señala el límite del suelo rural que los entes territoriales pueden utilizar para el planeamiento de su ordenamiento territorial. Separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, o de uso condicionado, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.

La delimitación de la frontera agrícola del país es una herramienta estratégica importante para regular los conflictos de uso en relación con la vocación y aptitud de estos, y para avanzar por esta vía hacia una zonificación agropecuaria regional y municipal acorde con los MOTR. El ordenamiento territorial debe impulsar el "cierre" de esta frontera mediante la reglamentación de las zonas de amortiguamiento del sistema de Parques Nacionales y áreas protegidas[43].

De igual forma, la frontera agrícola nacional es el marco de referencia que sirve para coordinar las acciones entre la institucionalidad del sector agropecuario y ambiental, y así lograr la meta de reducción de la tasa neta de deforestación y conservar los ecosistemas de especial importancia incorporados en convenios internacionales suscritos por el país. La frontera agrícola nacional se ha estimado en 40.075.960 de hectáreas y actualmente está definida a escala 1:100.000.

Así, el lineamiento propuesto consiste en identificar las áreas regionales y municipales con mayor aptitud para la explotación agropecuaria, para así impulsar una mayor productividad agropecuaria y privilegiar en la regulación de usos del suelo rural estas actividades en sus áreas correspondientes.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la frontera agrícola tiene prevalencia para usos agrícolas, pecuarios y forestales. Las actividades que estén por fuera de esta frontera originan conflictos. La frontera agrícola, y de acuerdo a categorías de aptitud de los suelos rurales y a las UPR que se establezcan para los componentes rurales de los POT, debe otorgar prevalencia a las diferentes alternativas de actividades, como las agrícolas, las mineras, el turismo, etcétera.

4.3.2 Vivienda

La política de vivienda tiene un rol determinante en la materialización del ordenamiento territorial. Los agentes del mercado se rigen de mejor manera mediante la señal de ocupación

[43] Esto está alineado a lo expresado por los participantes del taller nacional, en el que se pedía por la competitividad del sector agropecuario circunscrita a la frontera agrícola.

de la política de vivienda, por ser un elemento palpable en comparación con las regulaciones de usos del suelo o los modelos de ocupación que reposan en documentos oficiales. Es esencial que todas las acciones de los diferentes niveles de gobierno entiendan que la política de vivienda es la columna vertebral del accionar sectorial respecto del ordenamiento territorial.

Sobre esta base, el CSAOT deberá estudiar el lineamiento que se dé a la política de vivienda. Se propone que este sea: la política de vivienda tendrá como objetivo central apoyar la materialización de lo acordado en la secuencia de instrumentos de planeación territorial[44], en desarrollo de la PGOT. Los niveles de gobierno diferentes al municipal solamente podrán desarrollar programas de vivienda (VIS, NO-VIS, mejoramiento, etcétera) en desarrollo de los acuerdos planteados en la Estrategia de Ordenamiento Territorial.

Con el apoyo de los niveles superiores a la materialización del ordenamiento territorial, los municipios adoptarán las regulaciones de uso del suelo necesarias para reducir los costos de suelo para la vivienda. No solamente para la vivienda de interés social, sino para toda la vivienda, ya que están integradas por el mismo mercado inmobiliario. El instrumento será la vinculación de los planes habitacionales para el contexto nacional, regional, subregional y municipal que se acuerden en desarrollo de la secuencia de planeamiento territorial de la PGOT. El planeamiento OT garantizará la habilitación suficiente de suelo, en un tiempo amplio no inferior a una década, y promoverá la mezcla necesaria de uso del suelo y de grupos sociales para minimizar los costos de transporte, mejorar el hábitat y promover la integración social.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas: la prevalencia, al igual que para todos los lineamientos sectoriales, la deben tener los determinantes de superior jerarquía. En el caso de la vivienda, además, se debe dar prevalencia a los lineamientos territoriales. Estos, que son indicativos para el desarrollo de los determinantes de superior jerarquía, deben ser de obligatoria observancia para la formulación de la política de vivienda.

4.3.3 Recursos del subsuelo

La minería y la explotación representan un complejo balance para el ordenamiento territorial. Por un lado, son fuente de regalías que han contribuido enormemente al desarrollo de múltiples municipios y departamentos. Por el otro, genera impactos sociales y ambientales que impactan fuertemente el ordenamiento territorial[45]. Desde los incentivos planteados en esta propuesta se proponen algunos aspectos desde el OT como insumos para la posible nueva reforma que se haga del SGR.

---

[44] En los talleres regionales, los participantes expresaron que las particularidades de sus regiones deben determinar la planeación de vivienda. Por ejemplo, para la región andina se debe tener en cuenta su densidad poblacional, mientras que para la región amazonía u orinoquía el modelo de ocupación es más disperso y esto se debe tener en cuenta para la formulación de las políticas de vivienda.

[45] Ver la evaluación de la reforma del SGR realizada por Fedesarrollo en el 2018 para el DNP.

No obstante, hay tres elementos claves de la explotación de recursos del subsuelo que deben recalcarse como lineamientos que el CSAOT debe aportar al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería:

- Garantizar que los recursos de las compensaciones por externalidades derivadas de la minería sean efectivamente invertidos en el resarcimiento de los impactos sociales y ambientales de la explotación de recursos naturales[46]. La investigación de Fedesarrollo sobre el SGR mostró que un importante componente de las quejas de los municipios está asociado al paso de los recursos a niveles supramunicipales, que no garantizan estas inversiones.
- Establecer una relación regular entre el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería con el CSAOT y las CROT en el contexto del SOT para establecer ajustes y concordancia del licenciamiento minero con el OT[47].
- Establecer la obligatoriedad para que toda cartografía generada en las etapas de exploración minera sea registrada en el Sistema de Información del OT, con los protocolos del IGAC y del DANE, para que los municipios se puedan beneficiar de ese nivel de detalle y desarrollar la regulación de usos de suelo en concordancia con la información disponible para la minería.

Alternativas de prevalencia o armonización sugeridas[48]: la prevalencia en el caso de la minería la debe tener el componente ambiental de los determinantes de superior jerarquía. No obstante, el CSAOT, en desarrollo de los lineamientos territoriales, podrá dar indicaciones para que con la participación de las comunidades[49] se tomen decisiones estratégicas sobre proyectos mineros específicos. Estos deben ser ampliamente documentados con análisis técnicos de los potenciales impactos ambientales desarrollados por consultores independientes de alta calificación y deben contar con cartografía detallada que aportarán las compañías interesadas. En desarrollo del mecanismo de resolución de conflictos de la PGOT, el CSAOT en pleno podrá decidir la prevalencia de proyectos específicos, siempre y cuando se garanticen los mecanismos de compensación definidos en la ley. En los casos en los que se aprueben los ajustes a las prevalencias, los proyectos deberán aportar garantías emitidas por tercero, para asegurar que las técnicas de exploración y explotación del subsuelo sean las aprobadas en el plan minero acordado con la ANM y avalado por el CSAOT.

---

46 En el taller de la región pacífico se resaltó la necesidad de garantizar la prevalencia del interés colectivo sobre el modelo extractivo.

47 De acuerdo con lo establecido en el Plan Minero Energético, que busca promover arreglos intersectoriales orientados a que la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) sean operativas.

48 En los talleres nacionales, los participantes expresaron la necesidad de resolver los conflictos que enfrenta la minería en relación con los otros sectores, y definir prevalencias para la toma de decisiones del ordenamiento. En el taller de la región caribe se hizo énfasis en la solución de estos conflictos, en particular con las áreas que presentan minería a cielo abierto o extracción *offshore* y ecosistemas estratégicos.

49 En los casos en los que se revise la prevalencia de la minería sobre el componente ambiental, el CSAOT deberá garantizar la participación de la comunidad, sin que esto implique adelantar consultas previas.

Gráfico No. 3. Propuesta de prevalencias para determinantes de superior jerarquía y lineamientos sectoriales



4.4 LINEAMIENTOS PARA LOS TERRITORIOS ESPECIALES

4.4.1 Fronteras

La PGOT entiende como parte integral del territorio colombiano las fronteras terrestres y marítimas. Así mismo, tiene presente la particularidad de cada frontera y la heterogeneidad en capacidades administrativas y financieras que se presentan en los diferentes territorios fronterizos para cumplir con sus funciones.

El tema fronterizo se enmarca en la formulación de lineamientos y criterios para la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. Los territorios fronterizos, dada la dispersión geográfica, la poca presencia institucional e incluso la migración representan un reto particular en materia de ordenamiento territorial, social y productivo de las entidades territoriales de frontera.

La permeabilidad social, económica, cultural y ambiental de los territorios fronterizos exige un abordaje diferencial que considere las características que inciden en el ordenamiento territorial, de manera que se articulen al resto del territorio nacional, empezando por las áreas próximas a los municipios fronterizos.

En este contexto se establece como parte del análisis territorial de esta política la incorporación del territorio fronterizo como una dimensión territorial en las tipologías territoriales para el análisis del OT. Lo anterior permite contar con una visión diferencial que comprende los lineamientos, las propuestas y los análisis en el orden nacional, a partir de las caracterizaciones y limitaciones establecidas en el marco del Conpes 3805 de Fronteras.

En este sentido se determina que el *territorio especial fronterizo* cuente con estrategias particulares en el marco del Sistema de Ordenamiento Territorial (SOT), y los mecanismos, instrumentos y herramientas del OT. Lo anterior por medio de los siguientes lineamientos y estrategias:

- **Participación de la institucionalidad fronteriza en el Sistema de Ordenamiento Territorial. Incluir el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras**[50] como invitado permanente del Comité de Territorios Especiales del Sistema de Ordenamiento Territorial. Articular las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (CRDF)[51] con las

---

[50] **Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras:** Este actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de acuerdo a lo planteado en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. El Comité estará conformado por representantes técnicos de las entidades nacionales que conforman la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras. La esntidad que la presidirá será definida en la reglamentación, acorde con lo planteado en este documento. Igualmente contará con la participación de un delegado de los departamentos de frontera. La secretaría técnica brindará el soporte técnico, logístico y operativo necesario para el cumplimiento de las funciones a cargo del Comité.

[51] **Comisiones Regionales para el Desarrollo e Integración de las Fronteras:** Instancia de concertación y planificación del desarrollo regional en zonas de frontera mediante la estructuración de propuestas y proyectos para la convergencia regional de los territorios de frontera y la participación en aspectos binacionales que afecten la vida y el desarrollo de sus comunidades. Estos proyectos se pondrán a consideración del Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras de acuerdo a las necesidades percibidas en el ámbito territorial. Se sugiere que las Comisiones Regionales para el Desarrollo e Integración de las Fronteras estén conformados al menos por los gobernadores, por los alcaldes de los municipios fronterizos, representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom con presencia en las zonas fronterizas.

Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) Departamentales y las Regiones Administrativas de Planificación (RAP), como invitadas a las cesiones de trabajo o como parte de los comités de estas instancias, según lo defina cada figura.

- **Integración y priorización de la temática fronteriza en procesos e instrumentos de Ordenamiento Territorial de los territorios frontera.** i) Fortalecer la temática fronteriza en MOTR e incluir dicha temática en la formulación de los POT y POD; ii) usar las tipologías territoriales para definir criterios de priorización de inversiones ligadas a la lógica funcional, por lo que la dimensión territorial fronteriza priorizará ciertos tipos de inversiones hacia estos territorios, como la conectividad; iii) apoyar a los municipios y departamentos de frontera en la revisión y formulación de sus instrumentos de OT. Priorizar las obras y proyectos identificadas en el Conpes de Fronteras en los instrumentos de OT; iv) integrar la infraestructura de carácter internacional a los procesos e instrumentos de OT. La localización de aquella, y en particular los centros nacionales y binacionales de Atención en Frontera, deberán integrarse a los procesos municipales, regionales e internacionales de OT, previendo las dinámicas cambiantes de uso de esta infraestructura y lo planteado en los planes bi y tri nacionales.
- **Fomento a la planificación territorial regional transfronteriza.** i) Territorialización de los planes bi y tri nacionales de las zonas de integración fronteriza[52]; ii) promoción y acompañamiento técnico y jurídico de la conformación de figuras asociativas transfronterizas (regiones de frontera[53]), sustentadas en criterios de funcionalidad. Se propiciará y fortalecerá la asociatividad con territorios de otros países en los que se evidencien interdependencias funcionales que requieran una planificación conjunta en relación con temas económicos, ambientales, institucionales, etcétera[54], de manera que se amplíe el ámbito de acción de las Zonas de Integración Fronterizas e incentive desde los acuerdos internacionales, la política fronteriza y la PGOT, y la conformación de regiones de frontera. Así, será posible materializar en términos de planificación la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural de las zonas de frontera.
- **Definición de los límites fronterizos e incorporación de estos en los procesos de Ordenamiento Territorial.** i) Definición de los territorios marino-fronterizos en

---

¿ESTO ES PARTE DE LA CITA ANTERIOR? ¿LA 51? Se propone conformar siete Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras, con presencia de las autoridades territoriales: a. La Guajira, Cesar y Norte de Santander (frontera con Venezuela). b. Arauca, Guainía, Vichada y municipio de Cubará, departamento de Boyacá (frontera con Venezuela). c. Guainía, Amazonas y Vaupés (frontera con Brasil). d. Amazonas y Putumayo (frontera con Perú). e. Putumayo y Nariño (frontera con Ecuador). f. Chocó (frontera con Panamá). g. San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

[52] **Zonas de Integración Fronteriza:** Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente para la planeación y ejecución de acciones y gestiones conjuntas de gobierno. Las ZIF están reguladas por la Decisión 501 del 2001 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

[53] **Regiones de frontera:** Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el capítulo II de la Ley 1454 de 2011.

[54] Como se consigna en el principio de integración del artículo 3 y lo establecido en el articulo 9 de la Ley 1454 de 2011.

el marco de la realización del Modelo de Ordenamiento del Territorio Oceánico (MOTO). A partir de este ejercicio se pretende tener claridad sobre el territorio marino y por tanto de la frontera marina colombiana. El modelo deberá contemplar la normatividad marina fronteriza y las acciones, restricciones y usos de estas franjas. Esta estrategia estará a cargo de Comisión Colombiana del Océano, en asocio con el Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras en el marco de la SOT, específicamente del comité de territorios especiales; ii) El SOT deberá determinar, a partir de un estudio técnico y jurídico, la viabilidad del desarrollo de procesos de municipalización de los corregimientos departamentales u otras figuras, primordialmente los fronterizos. A partir de este concepto, los departamentos procederán a adelantar el proceso que determinen las autoridades; iii) Incorporación de avances en procesos de densificación y demarcación[55] de las fronteras del país en estrategias nacionales territoriales, análisis e instrumentos de OT. Esta estrategia pretende que se mantenga actualizada la información de los límites territoriales fronterizos de la nación en el marco de procesos internacionales que adelanta el Ministerio de Relaciones Internacionales.

4.4.2 Ecosistemas de importancia global

La PGOT reconoce en la Amazonía la necesidad de un abordaje diferenciado por las características del territorio. El bioma amazónico es de importancia global por las funciones que tiene en la regulación del clima del planeta. El territorio amazónico colombiano corresponde a parte de la cuenca alta de la gran cuenca amazónica y, por ende, es de importancia estratégica para la conservación de las funciones ecológicas de este bioma. Las funciones reguladoras del clima tienen una incidencia inmediata en el territorio colombiano. El régimen de lluvias en la zona andina y valles interandinos, donde se localiza la mayor parte de la población colombiana, depende en gran medida del ciclo hídrico proveniente de la Amazonía.

La importancia estratégica de este territorio es recogida en el Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonía Colombiana (MOTRA) ya formulado, en el que la conservación y la restauración de los ecosistemas son las principales actividades identificadas en los ejercicios de planificación. Estas actividades son consistentes con otras características del territorio amazónico colombiano. De una parte, la propiedad colectiva de comunidades indígenas y del Estado de la mayor parte del territorio, ya que los resguardos indígenas, los Parques Nacionales Naturales y la reserva forestal de Ley 2 de 1959 representan la inmensa mayoría de las tierras de la Amazonía. Por otra parte, la Amazonía colombiana registra la menor densidad poblacional del territorio continental.

Con base en lo anterior, la PGOT considera que los servicios ecosistémicos que genera este territorio deben ser compensados mediante mecanismos de Pago por Servicios Ambientales,

---

[55] Procesos de densificación y demarcación: Procesos mediante los cuales se definen los límites territoriales fronterizos de la nación en el marco de procesos internacionales que adelanta el Ministerio de Relaciones Internacionales.

orientados a la restauración de las zonas degradadas y a la ampliación de la capacidad de generar servicios como la captura de gases efecto invernadero (GEI) y la regulación de los ciclos hídricos que afectan a las demás regiones colombianas, la cuenca amazónica y el planeta.

En las zonas de vocación de conservación según el MOTRA, que corresponde a la gran mayoría del territorio, el CSAOT debe determinar, a través del comité de lineamientos para territorios estratégicos, la correspondencia entre los esfuerzos de conservación del territorio y las fuentes de financiación internacionales, ya sean de cooperación o de esquemas de PSA por compensación de otras naciones, para que los recursos sean distribuidos entre los responsables de la gestión territorial, Parques Nacionales, resguardos indígenas y CAR.

En las zonas identificadas en el MOTRA como de uso sostenible y donde se encuentra la mayor parte de la población agrupada en centros urbanos, zona noroccidental de la región amazónica, el CSAOT define los escenarios de incentivos y regulaciones que condicionan las posibilidades de desarrollo de actividades productivas, atendiendo a la vocación integral del territorio. En la frontera agrícola, el SOT implementa estrategias conducentes a generar los escenarios de inversión pública y privada, mediante la gobernanza multinivel. Es importante señalar que, para la Amazonía, la vocación de las áreas ya deforestadas y transformadas en pastizales es primordialmente forestal. Esto abre la posibilidad de diseñar estrategias que conduzcan a la consolidación de una cadena de valor forestal comercial, en el marco de los 24,8 millones de hectáreas con aptitud forestal identificadas en el país y objeto de la política de crecimiento verde[56]. Adicional a las posibilidades que brinda la cadena de valor forestal comercial, la importancia global de la Amazonía ha generado importantes fuentes de recursos para incentivar la restauración de coberturas forestales que contribuyen a evitar la deforestación y a incrementar la capacidad de captura de GEI[57].

Las inversiones públicas sectoriales, como vivienda, educación, salud, se articulan con la creación de escenarios favorables a la concentración urbana en los centros ya consolidados y conectados con la infraestructura vial nacional existente. Ocuparse de este territorio estratégico es una de las funciones del comité en el CSAOT.

Los arreglos productivos que la iniciativa privada promueva en el territorio contarán con los incentivos del Estado, siempre y cuando cumplan con las directrices del OT para la región presentados en el MOTRA, los POD y los POT.

El cierre de la frontera agrícola es de obligado cumplimiento y, por tanto, el CSAOT, mediante la concurrencia del Estado en su totalidad, establecerá los lineamientos que impidan la inversión de recursos públicos, con fines distintos a la conservación, por fuera de la frontera agrícola en este territorio. Adicionalmente, convocará a las fuerzas armadas para

---

56 Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. *CONPES 3934 Política de crecimiento verde.* 2018.

57 Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+). Tiene como principal objetivo preparar al país para la implementación de diferentes instrumentos que permitan disminuir, detener o revertir la pérdida de cobertura forestal en Colombia. En Visión Amazonía: Programa REM Colombia. MADS. 2016.

contrarrestar las actividades al margen de la ley que puedan atentar contra los objetivos de conservación del territorio.

4.4.3 Territorialidades de grupos étnicos

La condición de un país multicultural, contemplada en la Constitución de Colombia, es recogida en la PGOT mediante el abordaje de lo étnico en dos componentes. El primero tiene que ver con la gestión del Ordenamiento Territorial en los territorios colectivos legalmente reconocidos[58]. El segundo está relacionado con la planificación participativa de los diferentes grupos étnicos presentes en el territorio nacional, en la construcción de las visiones de desarrollo y ordenamiento que se plasmen en los modelos de ordenamiento territorial regionales y, por ende, en el MOTN.

El primer componente busca atender la problemática surgida de la divergencia entre las visiones de ordenamiento y desarrollo territorial entre territorios étnicos con reglamentación especial y los demás sectores y entidades territoriales. Se contempla construir mecanismos de decisión intercultural frente a los instrumentos de ordenamiento territorial, mediante la concertación de rutas que tomen en consideración los planes de manejo ambiental o de etnodesarrollo de las comunidades negras y los planes de vida o los de salvaguarda de los pueblos indígenas de los territorios colectivos presentes en el orden territorial. Estos mecanismos deberán ser diseñados conjuntamente por el comité de fortalecimiento de las capacidades en ordenamiento territorial y el comité de conciliación de conflictos en los usos del suelo.

Con estos mecanismos de decisión intercultural se busca que la divergencia entre las visiones de ordenamiento y desarrollo territorial entre territorios étnicos y los demás sectores y entidades territoriales, identificada recurrentemente en los talleres regionales, se reduzca. De esta forma se mitigan los conflictos derivados del uso, aprovechamiento y ocupación de los territorios colectivos de grupos étnicos, en armonía con la jurisdicción y modelo de ordenamiento de la entidad territorial. Esta propuesta, si bien es transversal a todas las tipologías territoriales, adquiere particular relevancia en los territorios rurales. La medición de esta propuesta está dada por el diseño e implementación del mecanismo de decisión intercultural establecidos en los instrumentos de ordenamiento territorial (se debe estipular, dependiendo del nivel del instrumento, al menos un mecanismo por grupo étnico).

El segundo componente ayuda a generar consensos con las comunidades étnicas frente a los modelos de ocupación territorial regionales, mediante procesos de planificación participativa que contemplen la contribución de las autoridades tradicionales de los diferentes grupos étnicos presentes en los territorios; así como espacios de diálogo intercultural que permitan establecer puntos de encuentro entre las visiones de desarrollo y ordenamiento. Las EAT

[58] De acuerdo con lo establecido por el Decreto 2333 de 2014.

serán las encargadas de realizar estos procesos de planificación a partir de los lineamientos que brinde el CSAOT para tal fin.

5 MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN

Se proponen dos mecanismos para solucionar las problemáticas identificadas en el diagnóstico: uno para el reparto de cargas y beneficios de carácter supramunicipal, con los respectivos incentivos para su implementación, como respuesta a la necesidad de alinear incentivos para implementar los instrumentos de planeación; y otro mecanismo para la resolución de conflictos orientado a formalizar la mecánica con la que la nación resuelve los problemas causados por la falta de coordinación intersectorial y con los territorios.

5.1 CARGAS Y BENEFICIOS SUPRAMUNICIPALES E INCENTIVOS

El objetivo de la propuesta es llevar a lo supramunicipal el espíritu del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios de la Ley 388 de 1997, que se aplica a lo intramunicipal.

Si el objetivo central del reparto equitativo de cargas y beneficios es superar la planeación y desarrollo predio a predio, el objetivo de la propuesta es superar una planificación municipio a municipio que no tiene en cuenta la vocación de los territorios, la armonización de los instrumentos y la implementación de los modelos de ordenamiento y ocupación del territorio de escalas superiores.

La causa del desarrollo municipio a municipio es la ausencia de incentivos para asociar a los participantes. Esto se debe a que la rentabilidad de los diferentes usos del suelo varía: es mucho más rentable, en términos de ingresos fiscales, definir usos del suelo para comercio o residencia, que tener suelo de protección o usos rurales, por ejemplo.

El reparto equitativo de cargas y beneficios supramunicipal buscará establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados de los modelos de ocupación y ordenamiento territorial entre los respectivos participantes. En ese sentido, lo que se busca es que los municipios cuyos usos resulten de beneficio supramunicipal (protección del suelo rural, conservación, vivienda VIS, rellenos sanitarios, etcétera) sean compensados por los municipios donde no se tenga disponibilidad de suelo o donde la demanda inmobiliaria justifique el pago de las cargas.

Se busca, por ejemplo, la visibilización de los servicios ecosistémicos[59] producidos por municipios cuyos territorios juegan papeles estratégicos para el consumo que de estos servicios se hace en las áreas urbanas. Los municipios que los producen pueden encontrar recursos de financiamiento para la sostenibilidad ambiental y para otras inversiones vía los beneficios del esquema, mientras que los municipios consumidores de los servicios ecosistémicos donde tiene lugar la mayor intensidad de las actividades humanas en el

[59] El concepto es semejante al Pago por Servicios Ambientales, en el sentido en que se reconoce el aporte del ecosistema a la sostenibilidad de las actividades antrópicas. No obstante, en esta propuesta de la PGOT, el recaudo se hace en general a todos los usuarios de servicios públicos en el país y los recursos no son de exclusiva utilización en la conservación, sino bajo el mecanismo de incentivos de la PGOT. Por estas razones se ha nombrado de diferente manera.

territorio asumen las cargas vía cargos específicos en las tarifas de servicios públicos domiciliarios.

El mecanismo de cargas y beneficios supramunicipales tiene tres elementos. El primero permite evaluar o liquidar con datos objetivos los municipios que deben aportar cargas y los que recibirán los beneficios. No se trata de premios y castigos, sino de dar a todos condiciones comparables para la ocupación territorial, de forma que luego puedan intercambiar espacio en el logro de metas de parámetros que servirán para liquidar las cargas y los beneficios. Las condiciones comparables saldrán de la secuencia de los instrumentos de planeación territorial en los cuales se definen las metas para los parámetros basados en los acuerdos entre los municipios en el contexto de las subregiones funcionales, áreas metropolitanas, departamentos o RAP.

- **Establecimiento de parámetros**

El sistema territorial compuesto por las tipologías municipales y las dimensiones sectoriales es utilizado para identificar unos indicadores que, a partir de la diferenciación existente, pueden ser transformados en parámetros meta de referencia para el ordenamiento territorial, y un insumo fundamental para la coordinación y la gobernanza multinivel.

El objetivo es la definición de unos parámetros que puedan orientar los acuerdos subregionales y regionales que, mediante la concurrencia, den lugar a un reparto balanceado de cargas y beneficios a través de los esquemas supramunicipales (regional y subregional). Se trata de establecer metas en algunos indicadores claves que guíen el ordenamiento territorial.

Los parámetros territoriales constituyen la apuesta de la PGOT por aterrizar dos conceptos: i) el reconocimiento de que las regiones del país tienen una realidad diferente, y que los parámetros son un conjunto de números o indicadores que reflejan la estrategia territorial y que la hacen operativa de manera diferencial; ii) la necesidad de coordinar los niveles de gobierno y de poner a funcionar, en torno al ordenamiento territorial, las asociaciones de municipios y las regiones a partir de criterios objetivos.

Los parámetros se enuncian conceptualmente en este documento, y a continuación se proponen algunos indicadores para su desarrollo. Sin embargo, los respectivos MOTR, aprobados en las RAP, podrán incorporar parámetros adicionales para hacer realidad la aplicación del modelo. Se debe garantizar, ya en su aplicación, que se reconozcan los aspectos diferenciales de cada región del país.

Tabla No. 3. Propuesta de parámetros e indicadores

LINEAMIENTO (propósito de los parámetros)	PARÁMETRO	FORMA DE CÁLCULO
Territorializar las inversiones sectoriales de los diferentes niveles	❖ Uso residencial no VIS frente a VIS ❖ Equipamientos	❖ Cantidad de viviendas totales desagregadas entre VIS

de gobierno, en función de los modelos de ocupación y ordenamiento del territorio, de manera que acompañe de forma efectiva su implementación	positivos frente a negativos (relleno sanitario contra colegios u hospitales)	y no VIS y proporción entre ellas ❖ Número de rellenos sanitarios, colegios, hospitales u otros equipamientos sociales
Incrementar el costo de uso del suelo rural para usos más intensivos sobre los límites que resulten de aplicar parámetros asociados a las dinámicas poblacionales	Suelo urbano frente a uso rural (proceso de expansión urbana): Número de hectáreas de expansión urbana	% de crecimiento del área urbana / % de crecimiento de la población urbana
Garantizar mecanismos de compensación del suelo rural con vocación ecosistémica	Determinantes de superior jerarquía (protección) frente a usos productivos	Porcentaje y número de hectáreas de suelo de protección
Garantizar el acceso a los mínimos sociales en todos los municipios del país	Componentes del indicador de necesidades básicas insatisfechas	Porcentaje de hogares del municipio sin acceso a por lo menos uno de los componentes

Esta distribución supramunicipal equitativa de las cargas y los beneficios se podrá realizar mediante compensaciones. De esa manera, la definición de un uso en determinado parámetro podrá ser compensado con otro uso u inversión derivado de otro parámetro.

Los parámetros deberán ser establecidos y aterrizados mediante el siguiente proceso general:

1. Los instrumentos supramunicipales (MOTR, POD, PEMOT) deben establecer las cantidades de cada uso (protección, producción de alimentos, vivienda de interés social (VIS) y no VIS), equipamientos (rellenos, colegios, hospitales) que deben ser asignados o proveídos en la escala respectiva (regional, departamental, subregional).

2. Se deben establecer los aportes municipales actuales de cada uso/equipamiento, es decir, las condiciones actuales del territorio (línea de base del modelo).

3. Cada ciclo de planeación del ordenamiento territorial debe propender por cerrar brechas territoriales intrarregionales e intrasubregionales, lo que a su vez debe generar el esquema de compensación (reparto equitativo de cargas y beneficios). Dichos esquemas de

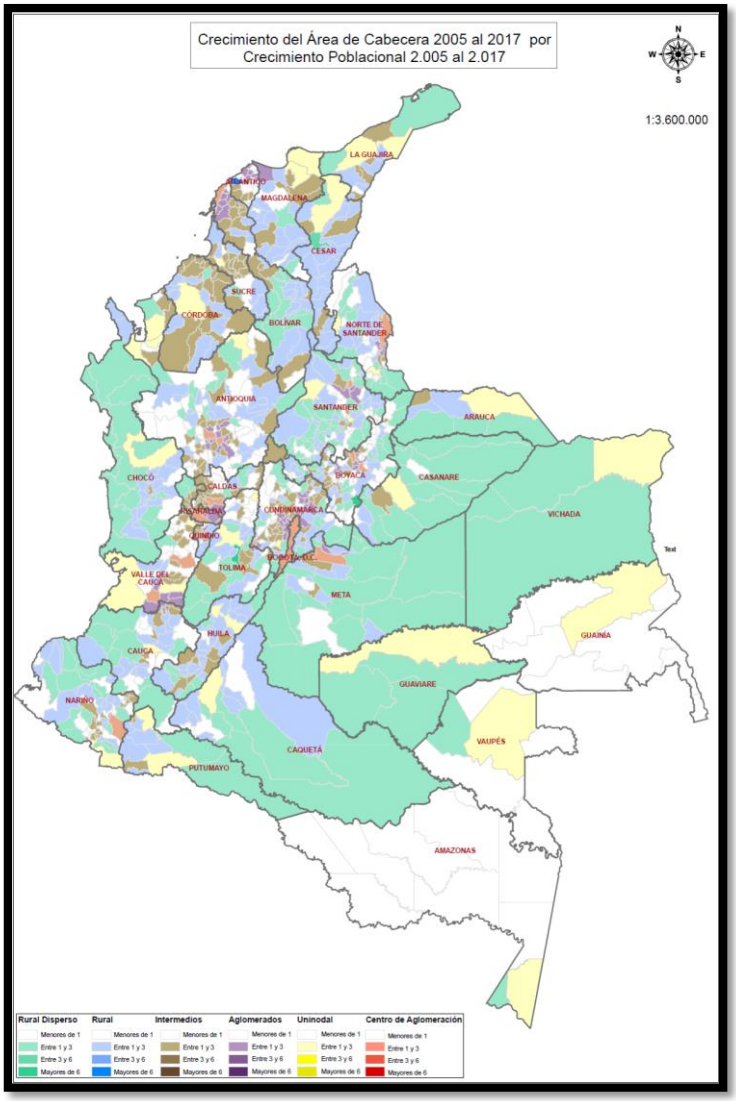
compensación podrán hacerse desde los esquemas asociativos existentes o por desarrollar, o por negociación directa entre los municipios.

4. Los presupuestos de cada nivel de gobierno deben acompañar esos acuerdos, y el incumplimiento municipal de los mismos se verá reflejado en menos inversiones de los otros niveles de gobierno. El incumplimiento de los parámetros o de los sistemas de compensación deberá reflejarse en una menor concurrencia de recursos de los otros niveles de gobierno.

A continuación, se desarrolla un ejemplo de aplicación hipotética de los parámetros, tomando el proceso de expansión territorial de la mancha urbana y los conflictos que un incremento excesivo genera sobre usos como los de protección o con la frontera agrícola.

Como se puede apreciar, en prácticamente todo el país, incluso en las tipologías rurales y rurales dispersas (tal vez con la excepción de Amazonas, Vaupés, Guainía y algunas zonas de Antioquía alejadas del Valle de Aburrá), el proceso de expansión de la cabecera municipal (urbana) ha sido mayor que el crecimiento de la población de las cabeceras.

Mapa No. 3. Crecimiento del área de cabecera por crecimiento poblacional



En este caso, partiendo del acuerdo expresado en el ODS 11 y en la Nueva Agenda Urbana, la expansión territorial del suelo urbano no debería ser mayor al crecimiento poblacional urbano. Así, podemos definir un parámetro inicial sobre la relación expansión urbana y población urbana, la cual no debe ser mayor que 1 (no necesariamente debe ser igual en todas las regiones; ello dependerá de los MOTR).

A partir de allí, y en función del crecimiento estimado de la población urbana de la región, el instrumento regional (MOTR) deberá definir el total del suelo de expansión (en número de hectáreas) que se admitirá en la vigencia del ciclo de planificación del ordenamiento (12 años). Dicho parámetro deberá ir descomponiéndose en las diferentes escalas territoriales (departamentales, subregionales y municipales), de manera que cada municipio tenga su parámetro correspondiente y pueda establecerse una matriz con la participación de cada nivel con el compromiso regional.

Un primer nivel de reparto de cargas y beneficios se realiza entre quienes se estime consumirán más suelo de expansión, y entre los que tendrán poco crecimiento poblacional. Estos últimos reservarán su suelo para otros usos. Así, juegan un rol importante en una mirada subregional y regional, sin la cual aquellos territorios que tendrían mayor expansión no podrían tener un desarrollo equilibrado.

En segundo lugar, los municipios podrán establecer entre ellos mecanismos de compensación con intercambio de parámetros. Es decir, si algún municipio tiene interés en generar una mayor expansión a la proyectada, deberá buscar otro participante que sacrifique parte de su expansión para mantener el equilibrio regional (y la implementación del MOTR). deberá modo de compensación, el municipio interesado puede sacrificar otro parámetro de interés del otro municipio: reservar más suelo para VIS, recibir el relleno sanitario o ceder la localización de un colegio o un hospital, entre otros).

El respeto de esos parámetros, en diálogo con los demás, establece los mecanismos y los montos de compensación de las cargas y beneficios para cada municipio participante.

- **Fuentes de financiamiento**

La financiación directa de las cargas y beneficios busca hacer explícito para los consumidores la importancia de los servicios ecosistémicos para las actividades antrópicas como fuente de recursos para los beneficios. Se busca incluir en las estructuras tarifarias de los servicios públicos parte de los servicios ecosistémicos que facilitan su prestación. Ello en sí mismo generará la valoración de servicios entre el mundo rural, que los presta, y los centros urbanos donde se consumen y se concentra el 75% de la población.

Se puede empezar con las tarifas de los servicios públicos de disposición de residuos y abastecimiento/vertimiento de aguas y electricidad. Los instrumentos de recaudo de los servicios públicos se convierten en instrumentos que visibilizan el valor aportado por los servicios ecosistémicos. CRAA y CREG deberán definir el componente tarifario que se incluirá en los servicios públicos.

Por otra parte se buscarán incentivos a la negociación entre los municipios para la concurrencia en el financiamiento de inversiones en desarrollo de los intercambios por metas de los parámetros. La estrategia territorial definida en el capítulo anterior orienta la definición de parámetros que permitirán medir el cumplimiento de los acuerdos en la construcción de modelos e instrumentos del OT. Luego el uso de mecanismos intermunicipales y regionales permiten la concurrencia y el intercambio de metas en los parámetros.

Una parte significativa de la efectiva implementación de los instrumentos de planeación del OT tiene que ver con la aplicación de los diferentes instrumentos para la gestión y la financiación. Por ello, la PGOT propone generar mecanismos que incentiven su utilización. Se trata de contar con elementos que motiven a los municipios a implementar los instrumentos y respetar los acuerdos de los otros niveles de la gobernanza multinivel.

El objetivo es premiar el uso efectivo de los instrumentos del ordenamiento territorial, la buena gestión de usos del suelo, el cumplimiento de los instrumentos de concurrencia con otros niveles de gobierno en la financiación de las inversiones, la implementación de instrumentos de coordinación como los contratos plan, entre otros.

Los incentivos, medidos con los parámetros para el reparto equitativo de cargas y beneficios, se calibrarán para incentivar esas decisiones. El reto principal para el CSAOT y de la institucionalidad asociativa (regional y subregional) será desarrollar el diálogo político con la nación y con los sectores para fortalecer y acordar esos incentivos. En particular se debe avanzar en los incentivos para la generación de recursos propios, en la implementación de los instrumentos para la concurrencia de recursos entre niveles de gobierno y en la búsqueda de economías de escala en la producción de insumos para los POT u equivalentes.

5.1.1 Generación de recursos propios

Desde la PGOT se debe incentivar la generación de recursos propios resultantes de la utilización de los instrumentos del OT. En la lógica de la concurrencia es importante que se considere la articulación de todas las fuentes municipales de financiación, empezando por un adecuado diseño y utilización de las fuentes estructurales como el de industria y comercio o el predial.

En cuanto a los impuestos derivados del incremento del valor del suelo, la experiencia de algunas ciudades muestra que son especialmente relevantes la contribución de valorización y el cobro de plusvalías de la Ley 388, en particular con el cambio de uso del suelo rural a suelo de expansión o suburbano.

Es de particular importancia el reconocimiento de que el proceso de ocupación del suelo urbano y rural genera importantes beneficios y recursos en cuya materialización influye de manera determinante la inversión pública. En la cumbre de Hábitat III tienen un lugar especial los programas relacionados con el financiamiento. Los países se comprometieron con "el apoyo a los marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles que permitan reforzar las finanzas municipales y los sistemas fiscales locales a fin de crear, mantener y compartir de manera inclusiva el valor generado por el desarrollo urbano sostenible" (NAU, numeral 15, c, iv).

De la misma manera, se manifiesta el compromiso por promover "instrumentos de financiación legales basados en la tierra, así como […] especial atención a las bases jurídicas y económicas de la captura de valor, incluida la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra" (NAU, numeral 152).

En ese sentido, se otorga una especial importancia a los recursos propios generados por los entes territoriales y a la forma en que los recursos del Gobierno nacional deben acompañar e incentivar su desarrollo. En un sentido amplio, cualquier impuesto urbano captura una porción del valor generado por la aglomeración, siendo una captura de plusvalías en su acepción más general (Giraldo, Bateman, et al, 2009).

La PGOT propone, en ese sentido, que las fuentes de recursos del orden nacional, en sus diferentes fuentes (PGN, SGP, SGR), se utilicen para incentivar los esfuerzos de generación de ingresos propios y la participación en la concurrencia en el contexto del OT, con instrumentos como el de los contratos plan.

Dichos incentivos (a mayor esfuerzo propio, mayores recursos de cofinanciación) deberán reconocer los esfuerzos relativos a la tipología municipal propuesta, para que no se conviertan en un mecanismo de divergencia de los resultados del desarrollo de los territorios.

La institucionalidad propuesta en la PGOT deberá desarrollar instrumentos puntuales para incentivar la aplicación de mecanismos para el recaudo de recursos propios derivados del uso del suelo y del ordenamiento territorial, y las formas para que el SGP, el SGR y el presupuesto nacional acompañen los esfuerzos municipales. Así mismo, los instrumentos de control deberán prestar especial atención a la aplicación de instrumentos como la plusvalía cuando se incorpora suelo de uso rural a urbano o suburbano.

5.1.2 Inversión concurrente

Un segundo elemento para la implementación efectiva de los instrumentos de planificación del Ordenamiento Territorial lo representan los incentivos a la concurrencia de recursos y asociatividad, tanto entre niveles de gobierno, como de manera horizontal entre entes territoriales del mismo nivel de gobierno.

A las diferentes fuentes de recursos se deben incorporar incentivos a la concurrencia de recursos y la asociatividad territorial. Es particularmente importante que sean incorporados en las revisiones del SGP y SGR.

La idea general es que entre los instrumentos supramunicipales de ordenamiento territorial (MOTR, POD, PEMOT/equivalente) y los esquemas asociativos y entidades supramunicipales (EAT, departamentos, etcétera) debe haber un instrumento de concurrencia de recursos que los armonice, y llevando a la práctica los instrumentos y que estos a su vez cuenten con la institucionalidad requerida para su desarrollo.

El instrumento propuesto para favorecer esa armonización son los "contratos plan", herramienta que permite no solamente la concurrencia de las diferentes fuentes de recursos, sino que su espíritu parte de una visión estratégica del territorio. En ese sentido, los contratos plan son la amalgama entre los modelos de ordenamiento y ocupación del territorio, y los esquemas asociativos para su implementación efectiva.

En función de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, los incentivos para la asociatividad supramunicipal a partir de las relaciones funcionales del territorio deberán establecer criterios para su apoyo o financiación a través de los esquemas definidos (contratos plan, entre otros), que impliquen la coordinación de los instrumentos de OT y su implementación.

El qué, lo definen los instrumentos de ordenamiento adecuadamente armonizados con los instrumentos de planeación; el quién, lo definen las escalas supramunicipales (departamentos o esquemas asociativos regionales y subregionales); y el cómo, lo define el contenido del contrato plan con sus proyectos y metas específicas, así como sus fuentes de recursos.

5.1.3 Racionalización de los POT

El apoyo nacional a la financiación de instrumentos de OT es necesario mientras se avanza en el fortalecimiento de capacidades e ingresos territoriales propios, particularmente en las siguientes líneas:

- En los 95 municipios aglomerados y en los 312 municipios rurales dispersos: definir y autorizar estrategias para lograr economías de escala en la elaboración de los POT o equivalentes. Dado que los primeros pertenecen a una sola región urbana, o porque los segundos contienen grandes territorios rurales, es necesario buscar economías de escala y mayor coordinación.
- En los 295 municipios intermedios y en las 38 ciudades uninodales: desarrollar un programa con actualización catastral a dos años. Un primer año de actualización dinámica y uno segundo de actualización catastral completa. El grueso del desarrollo urbano y la ocupación territorial se ha concentrado en estos municipios. Es necesario vincular la valorización inmobiliaria a la financiación de esos municipios para que puedan responder a los planes de inversión que los POT implican.
- En los 364 municipios rurales y en los 18 centros de aglomeración con POT completos: total alineación intermunicipal de las aglomeraciones urbanas y una estrategia para la protección del suelo de uso agrícola en los municipios rurales.

Se propone priorizar la financiación para los municipios del primer grupo que participen en armonización subregional de los POT y para la conservación dinámica en municipios del segundo grupo que apropien recursos para la actualización catastral en el segundo año del programa.

El Gobierno nacional debe autorizar y promover la preparación de planes de ordenamiento intermunicipales. Esto tendría la ventaja de reducir los costos de preparación de los instrumentos de OT para los diferentes niveles de la gobernanza multinivel y daría coherencia a las formas asociativas de municipios definidas en la Ley 1454 de 2011, aunque dicha armonización no está limitada a la existencia de esquemas asociativos entre los participantes.

Se debe impulsar la producción de los instrumentos de planeación del OT, definiendo capas que sean producidas por diferentes niveles de la gobernanza multinivel y que sean aportadas a los municipios vía cartografía estandarizada. Esto en el marco de la SIGOT, y acogiendo un estándar único para la estandarización de la información geográfica (LADM). Por

ejemplo, en el componente de riesgos, hay elementos que pueden ser aportados por niveles superiores al municipal, incluso provenientes de diferentes entidades. En desarrollo del sistema de información del OT se deben definir los protocolos para dicho efecto.

Al no tener que invertir en todos los componentes, los potenciales ahorros de costos para los municipios pueden ser sustanciales. Aunque la producción jerárquica conllevará ahorros, tiene retos como la necesidad de liderazgo de la nación para curar los acuerdos políticos, para el manejo del sistema de información y para la definición ágil de las metodologías.

5.2 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Según se mencionó en el acápite del ajuste institucional, uno de los elementos diferenciadores del arreglo que se propone, si se compara con la COT existente, es el de asignarle al CSAOT la competencia de resolver conflictos o controversias relacionadas con el ordenamiento territorial, la cual tendría efectos vinculantes para los actores del SOT.

Con el fin de precisar el alcance de esta función, se aclara que la intervención del CSAOT procedería en los siguientes casos:

1. Los conflictos de Ordenamiento Territorial que surjan por superposición o traslape entre dos o más intervenciones, estrategias o instrumentos del Gobierno nacional.
2. Las controversias por superposición o traslape de instrumentos de OT de diferente escala territorial.
3. Los conflictos de Ordenamiento Territorial por la desarticulación entre sus instrumentos con los de planificación de territorios colectivos étnicos.

Como puede observarse, el alcance no es el de solucionar conflictos locales, dado que el diseño institucional debe proteger la autonomía en la regulación de los usos del suelo de las entidades territoriales.

Por otro lado, debe destacarse el carácter vinculante de las decisiones del CSAOT en el trámite de las controversias, con el fina de que la institucionalidad tenga verdadera incidencia en los actores e instrumentos del SOT, pero, particularmente, para prever la posibilidad de que las decisiones que se adopten se reflejen e incorporen en los instrumentos de OT. La falta de obligatoriedad supondría una desinstitucionalización de esta función, así como una desalineación entre las decisiones de la instancia con los actores e instrumentos de OT en las distintas escalas.

Por otro lado, con el fin de respetar las competencias de los sectores administrativos del Gobierno nacional, y de las entidades territoriales, se prevé, por un lado, que el trámite ante el CSAOT sea un mecanismo residual y excepcional, y por el otro que su función sea más conciliatoria que decisoria, sin que esto signifique que los acuerdos a los que lleguen los actores no sean vinculantes. En ese mismo sentido, se considera como requisito de para el proceso que la ocurrencia del conflicto se dé con posterioridad a la aprobación de la política, estrategia o proyecto del orden nacional y, por tanto, el proyecto que se somete a consideración del CSAOT cuente con los permisos, autorizaciones y licencias correspondientes.

Por otro lado no asumiría el reconocimiento de los conflictos típicamente sectoriales (como la delimitación de áreas protegidas) ni los ya previstos en el marco de las competencias de otras entidades públicas (como la creación o ampliación de resguardos indígenas o de territorios colectivos en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, o la definición de límites político-administrativos en cabeza de las autoridades departamentales y de las comisiones de descentralización y ordenamiento Territorial de Senado y Cámara).

Las anteriores precisiones permiten concluir que el CSAOT asumiría el conocimiento de aquellas controversias relacionadas con:

i) Los traslapes o superposiciones entre dos o más determinantes de superior jerarquía.
ii) La localización de proyectos de seguridad nacional.
iii) Los conflictos entre estrategias, proyectos o instrumentos del Gobierno nacional como PINES o ZIDRES con las disposiciones de los POT.
iv) La superposición o traslape de instrumentos de OT en los diferentes niveles de gobierno.

En relación con el trámite que se propone, debe diferenciarse entre los conflictos que tienen ocurrencia por intervenciones del Gobierno nacional y aquellos por traslapes de instrumentos de OT de diferente escala territorial.

En relación con los primeros, el procedimiento que se propone es el siguiente:

a) Una vez identificada la controversia, la correspondiente autoridad territorial dirigirá comunicación escrita a la secretaría técnica del CSAOT, identificando las afectaciones en el territorio y anexando las pruebas pertinentes.
b) La secretaría técnica del CSAOT convocará a las entidades del Gobierno nacional encargadas de la implementación del proyecto, a la autoridad ambiental con jurisdicción en el ámbito de ocurrencia de la controversia, a la respectiva autoridad territorial y al presidente o presidentes de las respectivas corporaciones administrativas, según el caso, con el fin de definir de manera concertada la estrategia de solución, atendiendo al procedimiento que defina el Gobierno nacional. De ser necesario, se definirán y precisarán los ajustes o modificaciones que deberán incorporarse al instrumento de ordenamiento territorial de la respectiva entidad territorial.
c) La decisión que se acuerde en el CSAOT deberá ser motivada y tendrá carácter vinculante para las entidades territoriales, y deberá adelantar el ajuste al instrumento de ordenamiento territorial, de conformidad con el procedimiento establecido, según el caso, en las leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1625 de 2013 y la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Por otro lado, en relación con los conflictos por traslapes de instrumentos de OT, se propone el siguiente procedimiento:

a) La entidad territorial someterá a consideración del nivel territorial más próximo los hechos y los efectos que se originan con la superposición. El gobernador, director del área metropolitana o director de la RAP adelantarán una diligencia de conciliación entre las partes con el objetivo de documentar con mayor precisión y en relación con su impacto, buscando acuerdos para solucionar la controversia.
b) En caso de no llegar a un acuerdo, se elevará la consulta al CSAOT con el fin de que convoque nuevamente a las partes involucradas para consensuar. En caso de ser necesario, se deberán hacer los ajustes a los instrumentos de OT conforme con el trámite aplicable.

Finalmente, para la solución de controversias relacionadas con la falta de articulación de instrumentos de planificación de territorios colectivos étnicos con otros instrumentos del ordenamiento territorial para la implementación de políticas, planes, proyectos y estrategias con incidencia en la jurisdicción de las entidades territoriales municipales y distritales, se procederá de la siguiente manera:

a) Una vez identificada la controversia, las autoridades étnicas o el alcalde del municipio la comunicarán al nivel más próximo donde se presentan los hechos. El gobernador, el director del área metropolitana o el director de la RAP adelantarán una diligencia de conciliación entre las partes con el objetivo de documentar con mayor precisión y en relación con su impacto, buscando acuerdos para la solución de la controversia. Podrá convocarse a una comisión accidental intercultural, la cual ejercerá funciones conciliatorias respecto de los intereses en conflicto.
b) En caso de no consensuar, el alcalde o la autoridad étnica enviarán comunicación escrita al CSAOT para que convoque a una comisión accidental intercultural con la finalidad de llegar a un acuerdo. Una vez haya consenso, se deberán hacer los ajustes a los instrumentos de OT conforme con el trámite aplicable.

6 BIBLIOGRAFÍA

Cássia & Andrade. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial: el caso de Brazil.* Espacio y Desarrollo No. 22. 2010.

Comisión de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, ambiente y ecología. *Documento de trabajo Ley de Ordenamiento Territorial.* Audiencia Pública descentralizada. 2013.

CONPES 3805. Prosperidad para las fronteras de Colombia. Mayo 10 de 2014. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3917 *Áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES).* 2018.

Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040. Documento aprobado por el Consejo del Sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda.* 2012.

DNP, Departamento Nacional de Planeación, Universidad Externado de Colombia y Red Adelco. *Propuesta de lineamientos para una política de desarrollo económico local.* sf.

DNP, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Elementos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales*. 2013.

DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y Secretaría Técnica de Comisión de Ordenamiento Territorial. *Lineamientos para adelantar el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental.* 2013.

DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y Secretaría Técnica de Comisión de Ordenamiento Territorial. *Memorias talleres de retroalimentación en el OT departamental.* 2014.

DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Comisión de Ordenamiento Territorial, Comité Especial Interinstitucional. *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial.* 2014.

DNP. CONPES 3819. *Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia.* 2014.

DNP. *Informe de la misión para la transformación del campo, Tomo III.* 2015.

DNP. CONPES 3859. *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.* 2016.

DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) y Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). *Informe consolidado del Estado y avance del Ordenamiento Territorial en Colombia, Período 2012-2017*. 2017.

DNP. CONPES 3918. *Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.* 2018.

DNP, Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. *Presentación Colombia: Potencia bioceánica.* 2018.

DNP. *Índice municipal de riesgo de desastres de Colombia.* 2018.

Ehler, Charles y Fanny Douvere. Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica. Comisión Oceanográfica Intergubernamental y Programa del Hombre y la Biosfera. COI manuales y guías n° 53 París. UNESCO 2009 (inglés), 2013 (español).

Fedesarrollo. *Plan maestro de transporte intermodal.* Documentos técnicos. 2017.

Gerente de Ciudad Norte-Contratista. *Lagos de Torca – Memorando de información.* 2017.

Ley 1625 de áreas Metropolitanas. 2013.

López, Ramírez, Rojas, Salazar & Bateman. *Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: el caso de la sabana de Bogotá.* Banco Interamericano de Desarrollo. 2018.

MADR-UPRA. *Identificación general de la frontera agrícola En Colombia.* 2018.

Ministerio del Medio Ambiente, Dirección General Ambiental Sectorial. *Lineamientos ambientales para la gestión urbano-regional.* 2002.

OECD. *La gobernanza del uso del suelo en países de la OCDE Análisis de política y recomendaciones*. 2017.

Paredes, Gisela. *Cuadernillo casos piloto de integración de áreas protegidas a procesos e instrumentos de ordenamiento territorial.* 2015.

Penagos, Villegas y DNP. *Concepto Nº 2.* sf.

Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia 2014-2022 Disponible en la web: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf

Perú. Ministerio del Ambiente – Dirección General de Ordenamiento Territorial. *Lineamientos de política para el ordenamiento territorial.* 4. Ed. 2015.

Perú. Ministerio del Ambiente – Dirección General de Ordenamiento Territorial. *Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú.* 2. Ed. 2015.

Pinzón Bermúdez, José Antonio. Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano, Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Presentación: Política nacional urbana. Sistema de Ciudades.* 2018.

Ramírez, J.M., A. Bateman, A. Penagos y S. Satizábal (2018). "Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia", Informe de Investigación.

República de Colombia, Comisión de Ordenamiento Territorial. *Acuerdo COT 010 de 2016.* Septiembre de 2016.

República de Argentina. "Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa". 2016. Disponible en la web:[

https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Politica-Nacional-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial.pdf]

República de Colombia, Comisión de Ordenamiento Territorial. *Acuerdo No. 002 de 2014*. 2014.

Rimisp. *Manual POD Moderno. Plan de ordenamiento departamental*. 2017.

Sánchez, Casado & Bocco. *La política de ordenamiento territorial en México: De la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro.* Sf.

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Lineamientos para la formulación de la política de Estado fronteriza en Colombia 2018-2030: Soberanía, seguridad, defensa, infraestructura, integración y desarrollo. diciembre de 2017.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Lineamientos para el ordenamiento territorial agropecuario. II. 2016.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). *Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario (Colombia)*. 2015.

Uruguay. Poder legislativo. Ley No. 19.525. *Directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*. 2017.

Wong-González, Pablo. La emergencia de regiones asociativas transfronterizas. Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona.