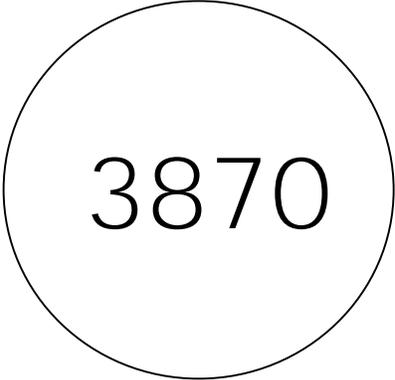


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3870

PROGRAMA NACIONAL PARA LA FORMULACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: POT MODERNOS

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Minas y Energía
Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 24 de octubre de 2016

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Juan Manuel Santos Calderón

Presidente de la República

Germán Vargas Lleras

Vicepresidente de la República

Juan Fernando Cristo Bustos

Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar

Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Jorge Eduardo Londoño Ulloa

Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri

Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe

Ministro de Salud y Protección Social

Clara Eugenia López Obregón

Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata

Ministro de Minas y Energía

María Claudia Lacouture Pinedo

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Francisco Javier Cardona Acosta

Ministro de Educación Nacional (E)

Luis Gilberto Murillo Urrutia

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elsa Noguera De la Espriella

Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Jorge Eduardo Rojas Giraldo

Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba

Ministra de Cultura

Yaneth Giha Tovar

Directora Colciencias

Tatyana Orozco de la Cruz

Directora Prosperidad Social

Simón Gaviria Muñoz

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Manuel Fernando Castro Quiroz

Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Luis Fernando Mejía Alzate

Subdirector Sectorial

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del CONPES, el Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos. A través del programa, el Gobierno nacional, en alianza con el sector académico nacional e internacional y el sector privado, brindará asistencia técnica y financiera para que los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas actualicen o formulen sus planes de ordenamiento territorial¹ bajo los más altos estándares técnicos de calidad.

El objetivo del programa es orientar y asistir técnica y financieramente a las entidades territoriales para fortalecer sus capacidades en materia de ordenamiento territorial y sus instrumentos de gestión de la expansión urbana y de desarrollo armónico entre el campo y la ciudad. Como resultado, se espera contar con una nueva generación de planes de ordenamiento territorial que permita optimizar la planeación, gestión y financiación del desarrollo territorial, y avanzar en los objetivos de desarrollo sostenible y en el cierre de brechas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*.

En la actualidad, el 81% de los municipios (886) cuentan con planes de ordenamiento territorial que superaron su vigencia y requieren actualización. Así mismo, las concentraciones geográficas de municipios y los procesos de aglomeración y conurbación han puesto en evidencia las deficiencias en movilidad y conectividad, así como los desequilibrios de desarrollo urbano-regionales. Por ejemplo, el espacio público efectivo en las ciudades es inferior en un 77% a los estándares internacionales sugeridos², la subutilización del suelo con vocación agrícola alcanza 50% del total y la sobreutilización del suelo con vocación ganadera supera en más de 3 veces el área adecuada (DNP, 2015). Así mismo, 52,5% de la población está localizada en áreas con escasez de recurso hídrico (DNP, 2014), 33% en zonas en riesgo de deslizamiento y 48% en áreas sujetas a inundaciones (Misión Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, 2014). Además, el recaudo asociado a uso del suelo no es representativo en los ingresos municipales, ya que solo 12% de los municipios capturan valor a través de los instrumentos económicos de ordenamiento³.

Lo anterior evidencia restricciones como la falta de estándares, lineamientos y metodologías comprensivas y acordes con parámetros internacionales. También indica insuficiencia en los esquemas de asistencia técnica y acompañamiento que faciliten la

¹ En la definición de planes de ordenamiento territorial se incluyen los planes de ordenamiento territorial municipales (POT), los planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT), los esquemas de ordenamiento territorial (EOT), los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT) y los planes de ordenamiento departamental (POD).

² Documento CONPES 3718 *Política Nacional de Espacio Público*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3718.pdf>

³ Cálculos realizados por el Programa POT Modernos.

igualdad de oportunidades en el acceso y adopción de parámetros de ordenamiento adecuados por parte de las entidades territoriales. Los municipios, por ejemplo, presentan muy disímiles y, en general, bajas capacidades institucionales de gestión del suelo. Esto impide aprovechar apropiadamente las potencialidades que ofrece un adecuado ordenamiento del territorio. Por su parte, en el nivel metropolitano y departamental, los PEMOT y los POD, debido a su muy reciente definición, presentan una formulación incipiente y requieren lineamientos técnicos, metodologías y procesos para su efectiva adopción y aplicación.

En respuesta específica a lo anterior, con el programa POT Modernos, el Gobierno dotará a las entidades territoriales con instrumentos y capacidades que les permitan enfrentar adecuadamente los desafíos urbano-rurales en cuanto a crecimiento poblacional y urbanización, competitividad, uso eficiente y sostenible del suelo, diseño y ejecución de sistemas viales y de transporte modernos, expansión sostenible de redes de servicios públicos, gestión de riesgos de desastres, adaptación al cambio climático, protección y conservación de los recursos naturales, fortalecimiento fiscal, aumento de la eficiencia de la inversión pública y atracción de la inversión privada.

El programa contempla dos componentes de asistencia técnica. El primero, de alcance nacional, incluye articulación y apoyo técnico a dependencias del orden central en el perfeccionamiento de los instrumentos y metodologías de ordenamiento territorial. Así se garantizaría la incorporación de parámetros técnicos y tecnológicos de última generación para ordenar el territorio y apoyar, con óptimos instrumentos, a los gobiernos subnacionales. El segundo componente, focalizado en las entidades territoriales, contempla apoyo técnico y financiero condicionado a la adopción de los estándares y metodologías del programa por las entidades territoriales elegibles. Para esto, las mismas y el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), complementarán esfuerzos técnicos y financieros para formular los planes de ordenamiento con acompañamiento de operadores externos y asistencia de expertos nacionales e internacionales. En este componente, el programa incluye la capacitación y certificación académica, por parte de la Universidad de Nueva York (NYU) y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), entre otros.

El programa prevé la intervención de entidades territoriales bajo un enfoque de focalización y demanda, en dos fases iniciales entre 2016 y 2018, y en fases subsiguientes según los requerimientos de actualización de los municipios y departamentos. En la primera fase se intervendrán los planes de ordenamiento de 108 municipios, 12 departamentos y 5 áreas metropolitanas. En la segunda fase se contempla la participación de 145 municipios y 10 departamentos.

Clasificación: O18, O21, R12, R50, R52, R53 y R58.

Palabras clave: Planes de Ordenamiento Territorial municipal y departamental, asistencia técnica, fortalecimiento institucional, planificación territorial, calidad de vida, buenas prácticas, sostenibilidad.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	11
2.1. Marco normativo del ordenamiento territorial	11
2.2. Marco de política sobre ordenamiento territorial	16
2.3. Justificación.....	20
3. DIAGNÓSTICO	20
3.1. Debilidad en las capacidades nacionales para proveer instrumentos que promuevan un ordenamiento territorial homogéneo y estandarizado	24
3.2. Baja capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales para acceder y adoptar instrumentos de ordenamiento territorial de calidad	26
4. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA	27
4.1. Objetivo general	28
4.2. Objetivos específicos	28
4.2.1 Fortalecer la oferta nacional de instrumentos y metodologías para formular planes de ordenamiento territorial modernos.....	28
4.2.2 Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas requeridas para actualizar y formular los planes de ordenamiento territorial modernos.....	28
4.3. Plan de acción	28
4.3.1. Asistencia técnica general	29
4.3.2. Asistencia técnica focalizada	30
4.4. Operación del programa POT Modernos	33
4.4.1. Arreglos institucionales y modelo de operación.....	33
4.4.2. Estrategia de focalización.....	35
4.5. Seguimiento y evaluación	37
4.6. Costos y estrategia de financiamiento	38
5 RECOMENDACIONES	41
5. GLOSARIO	43
6. ANEXOS	46
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	46
Anexo B. Marco normativo relevante en materia de ordenamiento territorial.....	47
Anexo C. Productos relevantes de los operadores regionales	50
7. BIBLIOGRAFÍA	52

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cronograma de seguimiento.....	37
Tabla 2. Costos indicativos por fuentes y usos, 2016-2018	40
Tabla 3. Productos de la asistencia técnica para POT.....	50
Tabla 4. Productos de la asistencia técnica para POD.....	51

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Población urbana y rural, 1951-2050 ^(a)	21
---	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Arreglo institucional y modelo de operación.....	33
Figura 2. Modelo diferencial para la cofinanciación de POT	36

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Zonas de ejecución de la Fase I del Programa POT Modernos.....	31
--	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CEI	Comité Especial Interinstitucional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de la Prosperidad Social
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
Fonade	Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
NYU	Universidad de Nueva York
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDT	Plan de Desarrollo Territorial
PFET	Programa de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SIG	Sistema de Información Geográfica
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética

1. INTRODUCCIÓN

Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos a través de los cuales los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas desarrollan sus competencias en materia de ordenamiento y ocupación del territorio, y planean su desarrollo en el largo plazo. Así, las entidades territoriales cuentan con estos planes como los principales instrumentos para administrar el ordenamiento y el desarrollo espacial de sus jurisdicciones.

Los planes de ordenamiento territorial se pueden clasificar en varios tipos, según el nivel territorial sobre el que se elabore el plan. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) sirve para regular, durante un término de doce años⁴, la utilización, transformación y ocupación del espacio físico en el largo plazo de los distritos y municipios. Hay tres tipos de POT según el número de habitantes y la complejidad de las dinámicas territoriales de los municipios⁵: POT para municipios con población superior a 100.000 habitantes; Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios con población entre 30.000 y 50.000 habitantes; y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) para municipios con población inferior a 30.000 habitantes. Para cada uno de estos instrumentos la ley define los mismos contenidos, pero desarrollados con una menor complejidad para los dos últimos.

Adicional a los anteriores, se han definido dos instrumentos de ordenamiento territorial, uno para las áreas metropolitanas y otro para los departamentos. En el primer caso, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) es el instrumento a través del cual se fijan las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que integran las áreas metropolitanas. A su vez sirven de marco de referencia para armonizar el ordenamiento territorial de tales municipios, en la medida en que los municipios conciertan con las autoridades metropolitanas sus respectivos POT. No obstante, aún se requiere reglamentar su vigencia, así como las instancias de concertación y participación para su formulación y adopción. Para el caso de los departamentos, el Plan de Ordenamiento Departamental (POD), al tener una vigencia superior a la de los demás instrumentos de ordenamiento territorial (16 años), según lo recomendado por la COT⁶, sería el instrumento de largo plazo que sirve para armonizar las políticas, planes, programas y proyectos de impacto departamental. Igual que el PEMOT, es un instrumento que todavía no ha sido reglamentado.

Actualmente, 886 municipios, que representan el 81% de los municipios, tienen POT que superaron su periodo de vigencia y requieren actualización y modernización. A su vez,

⁴ Artículo 3 de la Ley 1551 de 2012.

⁵ Cuando se menciona el acrónimo POT en el presente documento se hace referencia a los tres tipos de instrumento.

⁶ Acuerdo 010 de 2016 de la COT.

ninguna de las 6 áreas metropolitanas cuenta con PEMOT al igual que los departamentos, puesto que en su gran mayoría hasta ahora inician el proceso de formulación de los POD.

Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015) la primera generación de POT⁷ presentó, en su mayoría, problemas en todos sus elementos constitutivos. Tampoco cumplieron estándares técnicos mínimos de calidad por efecto de la posterior reglamentación de temas estratégicos. Estos no fueron incluidos en los POT por la limitada disponibilidad de metodologías y capacidades técnicas para diseñarlas, y la ausencia, dispersión, desactualización, desorden y difícil acceso a la información básica para formularlos. A ello se suman las debilidades institucionales para la preparación, divulgación y ejecución de los planes de ordenamiento. Todo lo anterior ha conducido a la falta de efectividad de los planes como instrumento para orientar el desarrollo territorial, identificar las inversiones públicas prioritarias, atraer la inversión privada y fortalecer los fiscos municipales. Bajo estas condiciones no es posible planear territorios modernos con prospectiva y calidad.

Frente lo anterior, el *Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos* busca que los planes de ordenamiento territorial sean instrumentos efectivos de planeación que permitan superar las restricciones identificadas en el desarrollo de la primera generación del instrumento. Por esta razón, el objetivo del programa es orientar y asistir técnicamente a las entidades territoriales en la actualización e implementación de los POT y en la formulación de los PEMOT y POD para contar con una nueva generación de instrumentos de ordenamiento territorial que sean eficaces y con altos estándares de calidad para apoyar efectivamente la planeación, gestión y financiación del desarrollo territorial.

Para cumplir con este objetivo, el programa desarrolla dos componentes que buscan resolver los problemas y las deficiencias que pueden afectar la actualización e implementación de los POT y la formulación de los PEMOT y POD. El primer componente, de alcance nacional, está orientado a articular las entidades del nivel nacional para consolidar los lineamientos de ordenamiento territorial y mejorar la provisión de insumos técnicos y metodologías, que sirven de insumos para la elaboración de POT y POD. Este componente está dirigido a todas las entidades territoriales del país. El segundo componente, de alcance territorial, ofrece asistencia técnica focalizada a un conjunto de entidades territoriales y brinda un acompañamiento técnico y financiero en la actualización y formulación de planes de ordenamiento territorial. Este acompañamiento se ofrece por demanda y su finalidad es fortalecer las capacidades locales en los procesos de ordenamiento territorial.

Con la superación de las dificultades y restricciones identificadas en los anteriores POT, el programa quiere que las entidades territoriales aprovechen las potencialidades de estos instrumentos. Así, el programa incorpora en su formulación, actualización y gestión

⁷ La primera generación de POT corresponde a aquellos adoptados entre 1998-2003.

contenidos mínimos para asegurar su efectividad, coherencia y funcionalidad con otros instrumentos de planeación que permitan alcanzar un desarrollo territorial ordenado y sostenible. De igual forma, se quiere que estos planes logren ciertos cometidos en temas particulares, como el uso de los instrumentos económicos de gestión del suelo para que fortalezcan sus fiscos. También se busca que los planes permitan realizar inversión pública pertinente, oportuna y de calidad que integre fuentes de financiamiento. Con respecto al uso del suelo, los planes permitirían identificar de manera precisa los posibles usos del suelo⁸ y alcanzar el desarrollo de áreas con potencial económico. Por otro lado, se quiere lograr la optimización de régimen de usos urbanos y sus intensidades, y el aprovechamiento de instrumentos normativos para el mejoramiento, conservación, renovación, desarrollo o consolidación de zonas urbanas. Así mismo, se busca dotar de equipamientos urbanos que provean bienestar y seguridad a los ciudadanos y se espera que los nuevos planes provean espacio público que garantice accesibilidad y calidad. Frente a temas ambientales, el desarrollo de las potencialidades de los planes de ordenamiento territorial permitirá la preservación de zonas ambientalmente estratégicas, la mitigación del riesgo ambiental y la adaptación al cambio climático. En cuanto a conectividad, los planes definidos bajo los lineamientos del programa desarrollarán un sistema de conectividad que integre el campo con los centros urbanos y desarrolle redes de transporte que faciliten la competitividad y mejoren la calidad de vida de los habitantes del campo y los centros urbanos. De igual forma, también se quiere lograr un impacto en el tema cultural al definir espacios de conservación de los patrimonios arqueológicos, arquitectónicos, culturales e históricos. Finalmente, se busca fortalecer la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de construcción, ejecución y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial.

En conclusión, este programa está diseñado para impactar directamente la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales y los centros urbanos. Dado que busca apoyar el crecimiento ordenado y sostenido de las regiones, el programa garantiza el acceso a bienes y servicios que promuevan la inclusión social local y la planificación y la formalización de los asentamientos humanos. Todo lo anterior se hará a través de inversión pública de calidad y de la generación de dinámicas económicas que atraigan la inversión privada y eviten fenómenos como el crecimiento desordenado y el desplazamiento poblacional. Por esta razón, la ejecución de este programa se alinea con los compromisos del país frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, contribuye al cumplimiento del objetivo 11: conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

⁸ Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido.

El documento se estructura en cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación del programa. La tercera sección incluye un diagnóstico que identifica los principales ejes problemáticos que el programa busca superar. La cuarta sección describe los objetivos, componentes y las estrategias de financiamiento, operación e implementación del programa, así como el esquema de seguimiento. La quinta sección presenta las recomendaciones para la aprobación del Programa POT Modernos.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En esta sección se hace una breve descripción del desarrollo normativo que ha enmarcado el ordenamiento territorial. De igual forma, se presenta el marco de política que destaca tanto el papel que cumple el ordenamiento territorial, como la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales para mejorar el proceso de planeación y ordenamiento territorial. A partir de estos, se justifica la implementación de un programa orientado a asistir técnicamente el proceso de actualización, formulación o implementación de los planes de ordenamiento territorial.

2.1. Marco normativo del ordenamiento territorial

En respuesta a los rápidos fenómenos de urbanización que comenzaron a presentarse desde 1940, se inició en el país, con Karl Brunner (1933-1948) y Le Corbusier (1947-1951), la discusión sobre la necesidad de considerar el diseño de planes urbanos específicos para algunas ciudades y la creación de la institucionalidad en la administración pública responsable de estas temáticas. Desde entonces, el país ha avanzado en la construcción de un marco normativo para regular la planificación y la construcción en las ciudades. Así, la Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU), estableció que todo núcleo urbano con más de 20 mil habitantes tenía el deber de formular su plan integral de desarrollo con base en técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

Posteriormente, la expedición de la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989⁹ y Ley 2 de 1991¹⁰) hizo obligatorio para los municipios elaborar y adoptar planes de desarrollo como instrumento básico de planeación, gestión y financiamiento del desarrollo urbano. Estos planes debían incluir un plan y un reglamento de usos del suelo, un plan de servicios públicos y de obras públicas y un programa de inversiones que contemplara primordialmente los servicios públicos.

⁹ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989.

El proceso de descentralización previsto en la Constitución Política de 1991 se constituyó en la base de la nueva Constitución. Esto se puede constatar, entre otros, en los títulos referentes a organización territorial, planes de desarrollo, distribución de recursos y competencias, y servicios públicos.

En materia de organización territorial, la Carta Política define al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del país. Con respecto al departamento, le da funciones de intermediación para la administración y coordinación de servicios, y autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación dentro de su territorio. También regula los distritos como entidades territoriales y prevé la posibilidad de que dos o más municipios afines puedan conformar áreas metropolitanas, con el objeto de programar el desarrollo armónico e integrado de su territorio.

La Constitución contempla, además, la posibilidad de erigir los territorios indígenas en entidades territoriales. Para ello, precisa que su propiedad es colectiva e inajenable y su gobierno obedece a los usos y costumbres de cada comunidad indígena. Igualmente, la Carta prevé las regiones, conformadas por dos o más departamentos, así como las provincias, constituidas por municipios vecinos o territorios indígenas que, como divisiones administrativas, tendrán en común la planeación del desarrollo económico y social de su territorio y la prestación de servicios públicos.

Lo indicado ha dado lugar a la expedición de un marco normativo amplio y en permanente evolución para el ordenamiento y la planeación territorial. Lo conforman un conjunto de normas de distinta naturaleza, jerarquía y especialidad a través de las cuales se asignan competencias y recursos, al tiempo que se crean instrumentos para la gestión del territorio. El Anexo B describe el marco normativo relevante en materia de ordenamiento territorial.

Dentro de ese conjunto normativo sobresalen por su naturaleza la Ley 152 de 1994¹¹ y la Ley 1454 de 2011¹², de carácter orgánico. La primera establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, al tiempo que contempla para los municipios la elaboración de planes de ordenamiento territorial¹³.

La segunda es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Esta ley dictó normas en materia de organización político administrativa del territorio, estableció los principios rectores del ordenamiento, definió el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial, definió competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, y estableció normas generales

¹¹ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

¹² Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

¹³ Ley 152 de 1994, artículo 41.

para la organización territorial. De esta norma se destaca la asignación de competencias a los departamentos en materia de ordenamiento territorial, al adoptar dos instrumentos de escala departamental: las directrices de ordenamiento territorial y el POD. De esta forma, aunque la ley no reglamentó los POD, sí los creó como instrumento. También sobresale la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia técnica y asesora tanto del Gobierno nacional como del Congreso en materia de descentralización y ordenamiento territorial.

La Ley 388 de 1997 y sus reglamentos constituyen la génesis que abrió paso a la formulación de la primera generación de POT en el país. Esta norma actualizó y armonizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 con la Constitución Política y recogió principios relacionados con la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Estableció también el régimen de ordenamiento territorial y dotó a los municipios de autonomía para promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio histórico y cultural localizado en su ámbito territorial, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes y el uso de instrumentos financieros que permitan recoger los beneficios fiscales derivados de las acciones de intervención del suelo.

En el frente ambiental, la expedición de la Ley 99 de 1993¹⁴ creó el Ministerio de Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental. También adoptó el concepto de ordenamiento ambiental del territorio como la función atribuida al Estado de orientar y regular el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible¹⁵. Así mismo, asignó competencias diferenciadas en materia de ordenamiento ambiental a la nación y a las autoridades ambientales a nivel territorial. Como competencia de la nación quedó fijar la política general de ordenamiento ambiental del territorio. Por ejemplo, la nación expide las regulaciones sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y la fijación de pautas para la preservación de ecosistemas y para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y de áreas de manejo especial. Las corporaciones autónomas regionales, por su parte, ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción y participan en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, con el fin de garantizar que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten a nivel territorial.

¹⁴ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Ley 99 de 1993, artículo 7.

En materia de gestión del riesgo y prevención de desastres, se han expedido un conjunto de normas como la Ley 1523 de 2012¹⁶ y el Decreto 1077 de 2015¹⁷ que reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT. Por su parte, la Ley 1551 de 2012¹⁸ reitera la competencia municipal en la adopción de los planes de ordenamiento territorial, mediante la reglamentación específica de los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales para optimizar los usos de las tierras disponibles y asegurar la coordinación de los planes sectoriales y su armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

La Ley 1617 de 2013¹⁹ define el régimen de organización y funcionamiento de los distritos. En ella se dispone que el ordenamiento territorial comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el distrito para disponer de instrumentos eficientes que le permitan orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción. Por otro lado, la Ley 1625 de 2013²⁰ establece, como competencia de las áreas metropolitanas, la definición y expedición de las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus POT. A partir de esta ley, se incorpora en la legislación los PEMOT como instrumento de ordenamiento territorial.

También se destaca un conjunto de normas a través de las cuales se han asignado competencias a las entidades territoriales para desarrollar iniciativas y proyectos que deben articularse con los planes de ordenamiento territorial por su impacto directo en los procesos de ordenamiento del territorio y en la planeación de largo plazo de los municipios. Entre estas, la Ley 715 de 2001²¹ autorizó a los municipios orientar recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones para financiar aspectos vitales para el ordenamiento territorial, tales como la gestión del riesgo, preservación ambiental, infraestructura de servicios, equipamiento y construcción de vivienda. Por su parte, la Ley 1176 de 2007²² autorizó el uso recursos del Sistema General de Participaciones para financiar infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

¹⁶ Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio.

¹⁸ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹⁹ Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

²⁰ Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

²¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

²² Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Desde el punto de vista fiscal y con el propósito de fortalecer fiscalmente a las entidades territoriales, se han expedido un conjunto de normas como la Ley 550 de 1999²³, la Ley 617 de 2000²⁴ y la Ley 819 de 2003²⁵. Estas buscan introducir normas de disciplina fiscal y límites al control de gasto para liberar rentas propias con destino a financiar las competencias municipales, entre ellas, las relativas al ordenamiento territorial.

Cabe señalar que el Gobierno nacional ha desarrollado las leyes arriba referidas en ejercicio de su facultad reglamentaria. Esto lo ha hecho en lo relativo a servicios públicos, ordenamiento territorial en materia de vivienda e instrumentos de planificación de segundo nivel, como la unidad de planificación rural²⁶, cuyas determinantes constituyen, igualmente, normas de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997²⁷. Esta acción también la ha hecho en lo relativo a planes parciales²⁸, instrumentos de gestión del suelo²⁹, ordenamiento del suelo rural, manejo de áreas protegidas, gestión del riesgo de desastres, manejo de cuencas y unidades ambientales costeras, entre otros.

Los decretos únicos reglamentarios 1082³⁰, 1076³¹ y 1077 de 2015, correspondientes a los sectores administrativos de planeación, ambiente y desarrollo sostenible, y de vivienda, ciudad y territorio, respectivamente, también constituyen normas relevantes en materia de ordenamiento territorial. Además de recopilar y ordenar la normativa vigente de cada uno de estos sectores, estos permiten agrupar en un único lugar toda la normativa que cada sector ha desarrollado sobre ordenamiento territorial.

Otra normativa importante en el tema de ordenamiento territorial incluye aquellas normas de creación de la reciente institucionalidad del sector de agricultura y desarrollo rural,

²³ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

²⁴ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

²⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

²⁶ Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural.

²⁷ Conforme lo dispone el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio.

²⁸ Instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.

²⁹ Por ejemplo, el Decreto 3600 de 2006, que reglamenta las determinantes de ordenamiento del suelo.

³⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector planeación.

³¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible.

como la Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria (UPRA), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Consejo Superior para el Ordenamiento del Suelo Rural.

Finalmente, otras disposiciones de carácter transversal e instrumental que promueven el Buen Gobierno y la colaboración armónica entre las distintas autoridades resultan de la mayor relevancia para efectos del ordenamiento del territorio. Entre estas se encuentran la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014³²) y la Ley 1753 de 2015³³ que trata de la obligatoriedad en el suministro de la información por parte de las entidades públicas y particulares que ejerzan funciones públicas.

2.2. Marco de política sobre ordenamiento territorial

En los últimos seis años, el Gobierno nacional ha impulsado en el país una renovada visión de la planeación al incorporar el enfoque territorial en las políticas y en la inversión pública. Esta visión se refleja en la estructura y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 *Prosperidad para Todos* y el PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país*. También se refleja en la gestión misional del DNP incorpora dentro de sus funciones la atención integral al desempeño territorial y a sus dinámicas. En estos casos se combina una mirada multisectorial y regional para promover el desarrollo desde y para las regiones, como estrategia fundamental para un crecimiento económico y social que incluya a todos los colombianos.

El PND 2014-2018 adoptó una estructura territorial centrada en un enfoque de cierre de brechas que reconoce las particularidades regionales y pone acento en su convergencia³⁴. Para ello, contempló el aprovechamiento de un conjunto de instrumentos de Buen Gobierno (contratos plan, catastro multipropósito, planes de ordenamiento territorial) para facilitar la coordinación multinivel y fortalecer las capacidades de gestión de las entidades territoriales para gestionar su desarrollo, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Dentro de la estrategia transversal de Buen Gobierno, se destaca el objetivo de fortalecer la articulación nación-territorio para promover el trabajo coordinado entre la nación y los gobiernos territoriales. Para su cumplimiento, se prevé avanzar en la

³² Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

³³ Ley 1753 de 2015, artículo 159.

³⁴ El DNP diseñó una metodología enfocada en el cierre de brechas socioeconómicas dentro del territorio nacional, donde la unidad de análisis son los municipios. La metodología tiene como objetivo específico establecer metas para los municipios más rezagados, las cuales deben ser fijadas bajo unos parámetros acordes a las capacidades de las entidades territoriales, tanto municipales como departamentales. El esfuerzo de cierre de brechas se calculó para las diez variables que contempla la herramienta, obteniendo un nivel de esfuerzo de cierre de brecha para cada municipio en cada variable; este puede ser: alto, medio alto, medio bajo o bajo.

implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), aspecto clave en la consolidación de la articulación multinivel en las diferentes escalas de planeación y ordenamiento territorial³⁵. La articulación con una nueva generación de POT, PEMOT y POD resulta indispensable para la consolidación de esta política, en tanto un ordenamiento local claro, integral, actualizado y concertado con las diferentes comunidades y sectores, promoverá territorios amables y sostenibles.

De igual forma, las bases del PND 2014-2018, en su capítulo de transformación del campo, establece la estrategia de promoción de uso eficiente del suelo y de los recursos naturales. Esta estrategia requiere la utilización de instrumentos que, como los POT, estimulen el aprovechamiento productivo de las tierras con vocación agrícola, la fijación de perímetros de suelo urbano, de expansión y rural, y la adopción de un enfoque integral en el modelo de ocupación de suelo que logre un equilibrio urbano-rural y contribuya el cierre de brechas en el territorio.

Con el fin de fortalecer la planeación de largo plazo e integrar el componente social con las dimensiones urbana y rural, El DNP ha realizado en los últimos 5 años tres misiones técnicas de estudio: la Misión de Equidad y Movilidad Social, la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades y la Misión para la Transformación del Campo Colombiano³⁶. Los resultados de estas misiones dan cuenta de la importancia de cerrar las brechas intra e interregionales y entre el campo y la ciudad, así como de la necesidad de superar las dificultades que genera el desequilibrio regional y la tenencia desigual de la tierra sobre grupos poblacionales.

En el marco del ordenamiento territorial, la Misión para la Transformación del Campo Colombiano hizo énfasis en la aplicación de instrumentos que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y la explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio. Esto debe hacerse en un marco de equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental, donde los instrumentos de ordenamiento, uso y ocupación del suelo municipal y departamental, como los POT y POD, sirvan a este propósito. Por esta razón, el conocimiento y el ordenamiento territorial son el eje articulador de la inversión pública para cerrar brechas y los instrumentos como el catastro multipropósito y los planes de ordenamiento territorial de escala municipal, metropolitana y departamental son también determinantes para el desarrollo integral de las regiones.

³⁵ La PGOT funcionará como una hoja de ruta para reducir los conflictos de ordenamiento territorial regionales y locales, así como aquellos relacionados con el uso del suelo. Así, también se contribuiría a la articulación de intervenciones sectoriales con los enfoques territoriales definidos en PND.

³⁶ Actualmente, el DNP conduce la Misión de Logística y de Comercio Exterior, al tiempo que avanza en la preparación de la misión de crecimiento verde.

Adicionalmente, también se han formulado una serie de políticas que han sido incorporadas en la planeación del desarrollo a nivel nacional y territorial. El Documento CONPES 3819 *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*³⁷, por ejemplo, define acciones concretas para planear el Sistema de Ciudades³⁸ con una visión sostenible, que aproveche los beneficios de la aglomeración y la urbanización, y a su vez aporte al desarrollo del campo. De aquí se destacan los lineamientos fijados para el ordenamiento y planificación sostenible del suelo rural, y para establecer la forma y el contenido de los PEMOT. Esta política plantea también la importancia de prestar asistencia técnica desde el nivel nacional a municipios y departamentos para fortalecer sus capacidades en la formulación de POD y la revisión y ajuste de los POT.

En desarrollo de esta nueva aproximación, y en cumplimiento del artículo 16 de la Ley 1450 de 2011³⁹, el DNP puso en marcha el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (PFET)⁴⁰. Este proyecto está dirigido a proponer ajustes normativos para hacer más efectiva la distribución actual de competencias y recursos entre entidades territoriales. También busca definir modelos de financiamiento territorial eficientes, diseñar e implementar estrategias e instrumentos para articular las acciones en los tres niveles de gobierno, y desarrollar estrategias para mejorar las capacidades institucionales y técnicas tanto del Gobierno nacional como de las entidades territoriales. Con su implementación, el DNP plantea consolidar su estrategia de llegada al territorio.

En una primera fase, el PFET brindó asistencia técnica en la formulación de los planes de desarrollo de 500 municipios del país con los mayores índices de pobreza y el menor tamaño de población. Así mismo, 10 departamentos y 90 municipios fueron acompañados en el diseño y aplicación de instrumentos para hacer evaluación y seguimiento permanente a sus planes de desarrollo. De otra parte, 782 entidades territoriales recibieron asistencia técnica y capacitación en el funcionamiento y operación del Sistema General de Regalías (SGR). Lo anterior, sin perjuicio de la asistencia técnica integral en estos y otros frentes que brinda el DNP, en ejercicio de su función misional.

En una segunda fase y en línea con el marco de política fijado en el PND 2014-2018, el PFET ha focalizado su asistencia técnica a las entidades territoriales en instrumentos

³⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>

³⁸ El Sistema de Ciudades en Colombia está compuesto por 58 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para el país.

³⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

⁴⁰ Documento CONPES 3765 *Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 70 Millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales*. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/3765.pdf>

fundamentales para el desarrollo territorial. Ejemplos de esta asistencia son el financiamiento de un ejercicio piloto para la implementación de la política de catastro multipropósito rural y urbano, moderno y coherente con el registro público de la propiedad⁴¹ y la conceptualización de un modelo de gestión territorial alojado en la nube que será puesto en marcha próximamente.

Cabe señalar que los actuales frentes de trabajo del PFET se interrelacionan en la medida en que, por ejemplo, el inventario de predios e información física, jurídica y económica que se levante para conformar el catastro multipropósito, facilitará la efectiva implementación de PEMOT y POD modernos y una segunda generación de POT. Esto a su vez contribuirá a superar los conflictos territoriales sobre el uso del suelo, promover el aprovechamiento de la vocación agrícola de los suelos y armonizar la gestión del suelo urbano y rural a nivel municipal y supramunicipal.

Además del PFET, otros instrumentos como los contratos plan y el SGR tienen la vocación de movilizar inversiones de calidad en los territorios y crear condiciones y entornos propicios para profundizar la descentralización. Los contratos plan, según lo prevé el Documento CONPES 3822 *Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014-2018*⁴², constituyen vehículos idóneos para movilizar inversiones como las destinadas a la actualización de los POT y la formulación de PEMOT y POD, al tratarse de iniciativas que permitirán articular los planes de desarrollo con el ordenamiento de las entidades territoriales, y con sus prioridades y potencialidades.

Así mismo, el SGR está concebido para transformar los ingresos generados por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en activos de largo plazo. Con este objetivo, financia proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera equitativa, dentro de los cuales se encuentran los planes de ordenamiento territorial.

Cabe anotar que el DNP actualmente se encuentra diseñando un conjunto de lineamientos para estandarizar los requerimientos mínimos de calidad de un plan de ordenamiento territorial. Este proceso reducirá sus costos de estructuración y agilizará los tiempos de aprobación de este tipo de iniciativas cuando apliquen a recursos del SGR para su financiamiento. Esta iniciativa se está haciendo en línea con lo establecido en el Documento CONPES 3856 a través del cual se establece la estrategia de estandarización de proyectos para los próximos dos años⁴³.

⁴¹ Documento CONPES 3859 *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*.

Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>

⁴² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3822.pdf>

⁴³ Documento CONPES 3856 *Estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3856.pdf>

2.3. Justificación

La existencia de un marco normativo amplio, robusto y en permanente evolución ha posicionado los planes de ordenamiento territorial como los principales instrumentos que tienen los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas para administrar el ordenamiento y el desarrollo espacial de sus jurisdicciones. También, el desarrollo de este ha estado asociado con la definición de los elementos que el ordenamiento territorial debe tener en cuenta de cada uno de los sectores administrativos que tienen relación con el tema. Sin embargo, han existido una serie de dificultades en su aplicación en el territorio, hecho asociado al número de sectores que tienen competencias en el tema de ordenamiento territorial⁴⁴. Esto ha afectado la efectividad del instrumento y ha obstaculizado el ordenamiento territorial. Por esta razón, es importante que este marco normativo llegue de manera clara y ordenada a las entidades territoriales y áreas metropolitanas para que conozcan sus competencias y los elementos que se deben tener en cuenta en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Adicional a esto, el enfoque territorial del PND 2014-2018 también ha reconocido la importancia del ordenamiento territorial. En este sentido, las políticas diseñadas a partir de este enfoque reconocen en los planes de ordenamiento territorial un instrumento que facilita la coordinación y articulación entre la nación y los gobiernos territoriales, y fortalece las capacidades de gestión de las entidades territoriales para planear su desarrollo. Así mismo, consideran que el ordenamiento territorial garantiza un equilibrio urbano-rural, soluciona conflictos territoriales y promueve el cierre de brechas en el territorio. Por esta razón, proyectos como el PFET han reconocido la importancia de asistir técnicamente a las entidades territoriales en instrumentos claves para el desarrollo territorial, entre los que se encuentran los planes de ordenamiento territorial. Por eso, busca desarrollar estrategias para mejorar las capacidades institucionales y técnicas de las entidades territoriales que se necesitan en estos procesos.

En este contexto, es necesario definir un programa de asistencia técnica para mejorar las capacidades en la formulación de planes de ordenamiento territorial. El desarrollo de este programa deberá garantizar que estos instrumentos apoyen efectivamente la planeación, gestión y financiación del desarrollo territorial.

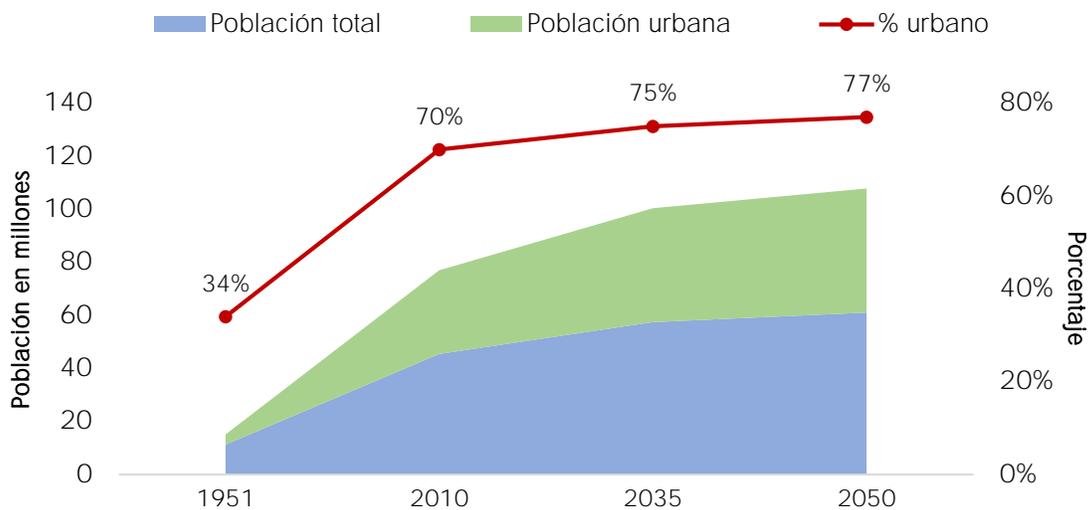
3. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades (DNP, 2014), el país ha presentado un continuo crecimiento de la población urbana desde 1951.

⁴⁴ Los sectores con competencia en ordenamiento territorial son: interior; vivienda, ciudad y territorio; ambiente y desarrollo sostenible; agricultura y desarrollo rural; minas y energía; tecnologías de la información y las comunicaciones; transporte; y cultura.

Entre 1951 y 2010, el porcentaje de población en las ciudades casi se duplicó, al pasar de 34% a 70%. También se prevé que la población urbana alcanzará el 77% en 2050 (Gráfico 1). Esta dinámica población genera nuevas demandas de vivienda, transporte, espacio público y de servicios públicos y sociales. Adicionalmente, el proceso de aglomeración espacial ha puesto en evidencia varios desafíos en las respuestas a estas demandas. Por ejemplo, el crecimiento urbano generó un crecimiento desordenado y no planificado de las urbes, dando lugar a la informalidad e ilegalidad de asentamientos. De igual manera, el espacio público efectivo en las ciudades es inferior en un 77% a los estándares internacionales sugeridos.

Gráfico 1. Población urbana y rural, 1951-2050^(a)



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades 2012-2014 (DNP) y DANE.

Nota: ^(a) Proyección.

Este proceso de crecimiento urbano y aglomeración espacial también ha generado desequilibrios en el desarrollo urbano-regional. En las zonas rurales, las carencias se evidencian en los altos índices de pobreza extrema y multidimensional y, específicamente, en los niveles de educación de la población, el limitado acceso a servicios públicos como el agua y el saneamiento básico, la falta de oportunidades laborales, las precarias condiciones de habitabilidad y los bajos niveles de bienestar social e inclusión social productiva. De igual forma, la consolidación de núcleos urbanos en los últimos 60 años ha coincidido con la degradación de suelos, el déficit de abastecimiento de agua y las pérdidas asociadas al cambio y la variabilidad climática (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

En línea con lo anterior, el sector rural también presenta un rezago mayor al urbano en materia de ordenamiento del suelo. De un total de 114 millones de hectáreas de extensión, 22 millones (19%) tienen vocación agrícola, 15 millones (13%) se pueden destinar para ganadería y 48 millones (42%) se pueden dedicar a plantaciones forestales. Sin embargo,

únicamente 5,3 millones están dedicadas a cultivos agrícolas, solo 5 millones cuentan con pastos mejorados y 0,4 millones de hectáreas se aprovechan en plantaciones forestales. Esto quiere decir que la subutilización del suelo con vocación agrícola alcanza 50% del total y la sobreutilización del suelo con vocación ganadera supera en más de 3 veces el área adecuada (DNP, 2015).

También se han generado desafíos ambientales a partir de la manera como ha venido evolucionando la ocupación del suelo rural y urbano, con los consecuentes conflictos entre áreas protegidas, crecimiento urbano y frontera agrícola. Estos desafíos deben abordarse para resolver aspectos como la escasez de la oferta hídrica que enfrenta el 52% de la población urbana (DNP, 2014), los riesgos por deslizamientos que enfrenta un 33% del total de la población y los riesgos por inundaciones al que se encuentra expuesta un 48% de esta.

Finalmente, este proceso de ocupación del suelo ha generado problemas de erosión. De los 114 millones de hectáreas, aproximadamente el 50% presenta algún grado de degradación del suelo por efectos de la erosión, 24% por condiciones de desertificación y el 5% por salinización (Ideam, 2012). Estas características pueden afectar la seguridad alimentaria, la biodiversidad, la fertilidad de los suelos, la regulación de los ciclos hidrológicos y aumentar las áreas con amenaza por inundación, avalanchas, deslizamientos e incendios forestales.

La anterior situación muestra un panorama de rápido crecimiento urbano, desaprovechamiento del potencial del suelo rural y serios retos en cuanto a sostenibilidad ambiental, adaptación al cambio climático y prevención del riesgo de desastres. Frente a estos desafíos, los planes de ordenamiento territorial tienen el rol de balancear el equilibrio de las relaciones entre el campo y la ciudad y orientar el desarrollo hacia el cierre de brechas y la sostenibilidad ambiental, a través de diversos ejes articuladores (rural, urbano, regional, ambiental y social).

Los POT municipales y distritales que se formularon a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 constituyeron un ejercicio serio para ordenar el territorio y sus inversiones en el largo plazo. Sin embargo, junto al hecho de que 81% de estos POT superaron su vigencia y requieren actualización, estos instrumentos de ordenamiento territorial presentaron deficiencias como herramientas efectivas para el ordenamiento y la planeación integral del territorio.

Según las evaluaciones disponibles⁴⁵, varias fueron las deficiencias de estos POT. Por ejemplo, en la evaluación hecha por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015)⁴⁶,

⁴⁵ En la actualidad no existen estudios completos que analicen la totalidad de los POT formulados. Excepción a este vacío son los estudios puntuales como el de Universidad Nacional (2013) para el caso de los POT de varios municipios de Antioquia y el estudio elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (2014) sobre la región metropolitana de Bogotá.

⁴⁶ El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hizo esta evaluación a una muestra de 103 municipios.

el 60% de los POT presentó un deficiente planteamiento en materia de visión, política y estrategias generales. Ningún POT reguló usos en el suelo suburbano y tan solo el 3% planteó una visión o modelo territorial, la cual fue calificada como deficiente. Únicamente el 1% consideró determinantes regionales, lo que impide la articulación con municipios vecinos. Por otro lado, el 32% de los POT definió el perímetro de suelo urbano sin considerar la provisión de servicios públicos. El 34% definió suelos de expansión sin establecer restricciones de uso, densidad y garantía de servicios públicos. El 29% identificaron y categorizaron amenazas y un 52% determinó deficientemente los suelos de protección, incluso el 14% no los consideró.

Con respecto al tema rural, el 56% presentó deficiencias en el componente rural y el 52% en la definición de áreas de conservación y protección de los recursos naturales. Apenas el 3% de los POT incluyó reglamentación para centros poblados rurales, pero la misma fue técnicamente deficiente. El 57% presentó deficiencias en la definición de áreas de producción agropecuaria, forestal y minera. Solo el 1% incluyó reglamentación para vivienda campestre y ninguno reguló usos en el suelo suburbano.

En cuanto a las previsiones del sistema vial, los equipamientos y el espacio público, los resultados tampoco fueron alentadores. La definición de estos no se soportó en una línea base, en estándares mínimos o en proyecciones de población, ni se plantearon como sistemas interrelacionados.

Por otro lado, no se han utilizado los POT como determinantes del fortalecimiento de las finanzas municipales. A través de los instrumentos fiscales asociados a los POT, como la valoración, la participación en plusvalías y el impuesto predial, se pueden generar recursos derivados de la gestión ordenada del suelo. Sin embargo, salvo el impuesto predial, estos instrumentos son de escaso aprovechamiento. Sólo un 12% de los municipios capturan valor a través de plusvalía o valorización, por lo que estos instrumentos se ubican en los últimos lugares del ranking de generadores de ingresos corrientes de los municipios.

Las causas de estas deficiencias en la elaboración de los POT se pueden clasificar en dos ejes problemáticos. El primero está relacionado con la débil articulación entre las entidades nacionales con competencias en materia de ordenamiento territorial y entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la elaboración y gestión de los planes de ordenamiento territorial. El segundo eje agrupa las limitaciones de capacidad institucional y financieras de las entidades territoriales para acceder a insumos e información básica y para contar con equipos técnicos calificados para elaborar planes de ordenamiento territorial.

Estas limitaciones también pueden incidir en la elaboración de los POD y PEMOT. En la actualidad, 32 gobernaciones tienen la oportunidad de formular sus POD como instrumento de armonización de políticas, planes, programas y proyectos de impacto territorial departamental. De igual forma, las 6 áreas metropolitanas no han formulado aún sus PEMOT como instrumento para fijar las directrices y orientaciones específicas en cuanto al

ordenamiento del territorio de los municipios que las integran, y como marco de referencia para armonizar el ordenamiento territorial de los mismos. Si no se atienden, estos problemas también podrían generar deficiencias en la elaboración de estos PEMOT y POD y, de igual forma, en la formulación de la nueva generación de POT.

3.1. Debilidad en las capacidades nacionales para proveer instrumentos que promuevan un ordenamiento territorial homogéneo y estandarizado

Múltiples entidades de distintos sectores administrativos participan en el ordenamiento del territorio de acuerdo con sus respectivos roles y responsabilidades. El artículo 10 de la Ley 388 de 1997 definió cuatro grupos de determinantes del ordenamiento territorial⁴⁷ como normas de superior jerarquía. En el marco de este artículo, las entidades han expedido autónomamente normas en materia de ordenamiento territorial en cada uno de estos determinantes, según sea su competencia. Como resultado, se ha generado una abundante producción normativa y se han adoptado lineamientos de manera individual.

Esta dinámica exige a las entidades territoriales asimilar, interpretar y aplicar un marco normativo caracterizado por:

- Producción normativa desarticulada y de diversa naturaleza (legal o reglamentaria), que induce confusión y, eventualmente, contradicción en su aplicación en el orden territorial. A nivel administrativo, la compilación de disposiciones sectoriales en decretos únicos reglamentarios busca superar esta dispersión normativa.
- Inexistencia de guías unificadas para implementar normas existentes de modo estandarizado, lo que origina interpretaciones sectoriales divergentes respecto de un mismo punto.
- Normas aplicables de manera vertical y sectorial para el municipio, sin considerar la transversalidad e integración entre sectores. Esto genera una regulación sectorial dispersa e inconexa
- Conflictos entre normas, como se refleja en la Ley de Distritos, la cual supedita la articulación de los planes de ordenamiento a disposiciones de otros niveles de gobierno, o a consulta y aprobación por parte del alcalde distrital, mientras que leyes como la 152 de 1994 y 1454 de 2011 exigen que esa articulación sea institucional y mandatorio al momento de elaborar y aprobar los planes.
- Vacíos normativos que han dificultado la adopción de los PEMOT y POD. Antes de la expedición de Ley 1454 de 2011 (LOOT) no existían disposiciones sobre ordenamiento

⁴⁷ Los cuatro determinantes son: ambientales y de gestión de riesgo, patrimonio cultural, infraestructura básica y planes integrales de desarrollo metropolitano.

departamental⁴⁸. Tampoco existían disposiciones para las áreas metropolitanas antes de la expedición de la Ley 1625 de 2013⁴⁹.

Sumado a lo anterior, se evidencian conflictos entre instrumentos para ordenar el territorio, dadas las contradicciones entre estos (POMCAS, POT, planes de desarrollo municipal, etc.). Por ejemplo, esto se refleja en los POT al no incorporar adecuadamente la regulación relativa a la gestión del riesgo y de usos del suelo suburbano.

De igual manera, la asistencia técnica ofrecida a las entidades territoriales no se encuentra armonizada, lo que da como resultado esfuerzos atomizados y sin una perspectiva integral. Según el seguimiento efectuado por la Secretaría Técnica de la COT en 2014 y 2015, la oferta institucional en materia de asistencia técnica, lineamientos y políticas de ordenamiento territorial se encuentra desarticulada espacial y temporalmente en el país.

Si bien la COT tiene como función propiciar escenarios de consulta o concertación entre los actores involucrados en el ordenamiento territorial, los niveles de coordinación y articulación existentes no son fuertes⁵⁰. Por el lado institucional, la COT, por su naturaleza y funciones, no puede funcionar como una entidad que ejerza un rol de coordinación temática integral entre las distintas agencias y niveles de gobierno, y así evitar intervenciones territoriales desde la órbita de lo estrictamente sectorial. Además de esto, tampoco se ha implementado una estrategia orientada a coordinar las entidades nacionales para la armonización de los lineamientos de ordenamiento territorial que faciliten su uso por parte de las entidades y autoridades territoriales.

En este mismo sentido, las entidades territoriales no cuentan actualmente con una base de información y conocimiento que unifique los lineamientos y provean rutas claras que faciliten la elaboración de los POT, PEMOT y POD. Si bien buena parte de la información básica generada por las entidades del Gobierno nacional es publicada en los respectivos sitios web, no se encuentra estandarizada, no cuenta con rutas claras de acceso y exige en ocasiones erogaciones por parte de las entidades territoriales que son difíciles de cubrir. Por estas razones, las entidades territoriales encuentran dificultades para acceder a información importante como cartografía que cumpla con los requisitos mínimos de escala y resolución, y

⁴⁸ Mediante Acuerdo 010 de 2016, la COT expidió lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los POD.

⁴⁹ A partir de talleres realizados por el CEI de la COT en 2015, se encontró para el caso específico de los POD que las gobernaciones y secretarías de planeación departamentales demandan mayor claridad respecto a lo establecido en la LOOT, en cuanto a los procedimientos, conceptos, instancias y carácter vinculante de los POD.

⁵⁰ La COT está conformada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el IGAC, el Congreso de la República y las corporaciones autónomas regionales. El Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones y el Ministerio de Cultura participan como invitados en el CEI de la COT; no obstante, no son miembros formales de esta instancia y carecen de voz y voto en sus decisiones.

estudios estadísticos, poblacionales y técnicos de carácter ambiental y de gestión del riesgo de desastres.

3.2. Baja capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales para acceder y adoptar instrumentos de ordenamiento territorial de calidad

Para elaborar los planes de ordenamiento territorial se requiere de ciertos niveles de conocimiento y experiencia de los funcionarios y profesionales independientes encargados de su formulación. Teniendo en cuenta esto, las falencias en la elaboración de los POT también están asociadas a las limitadas capacidades técnicas y financieras de los gobiernos territoriales, en particular, de las oficinas de planeación.

Es preciso anotar que las entidades territoriales presentan limitadas capacidades en competencias básicas para el manejo de herramientas necesarias para abordar las diferentes dimensiones del ordenamiento territorial de manera sistémica (p. ej. información espacial y alfanumérica⁵¹, implementación de sistemas de información geográfica, gestión de procesos participativos y de concertación que promuevan la transparencia, entre otros). En efecto, el 10% de los funcionarios de los niveles directivo, asesor y profesional en los municipios no cuentan con formación profesional y 5.133 funcionarios aún requieren de un computador para trabajar (10,5%)⁵².

Estas mismas restricciones se presentan en la elaboración de los PEMOT y POD. Es así como en talleres realizados por el Comité Especial Intersectorial (CEI) de la COT en 2015, 19 gobernaciones y secretarías de planeación departamental manifestaron tener baja capacidad institucional para el proceso de ordenamiento territorial en sus diversas etapas. Así mismo, los PEMOT y POD no cuentan con suficiente información para levantar líneas base y requieren lineamientos claros sobre contenidos, etapas y procedimientos. Esta falta de información y claridad en los lineamientos está asociada a los avances lentos en el proceso de formulación de los mismos. Por ejemplo, la Secretaría Técnica de la COT identificó en 2015 que solo Antioquia, Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca y Guaviare se encuentran en un nivel avanzado de formulación de sus POD, sin que ninguno de estos lo haya adoptado aún. Caldas, Quindío, Risaralda, Caquetá, Boyacá, San Andrés, Huila y Meta registran avances en este proceso, mientras que en el resto de departamentos del país estos aún son incipientes.

Sumado a lo anterior, la rotación de funcionarios a causa del cambio en las administraciones territoriales también puede contribuir a la pérdida de capacidades instaladas en las instituciones, porque las entidades territoriales pueden perder funcionarios previamente capacitados. Lo anterior, junto con la falta de un enfoque aplicado y práctico

⁵¹ Por ejemplo, cartografía, y nomenclatura alfanumérica de predios para efectos de servicios públicos.

⁵² Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2014. DNP (2015). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Integral%202014.pdf>

en la asistencia técnica ofrecida y las dificultades de instalar capacidades que mejoren con el tiempo, plantea retos adicionales para el fortalecimiento institucional y la cualificación de recursos humanos en los territorios.

Por último, es preciso indicar que las entidades territoriales tienen limitaciones financieras que afectan sus posibilidades de contar con insumos, información básica y equipos técnicos calificados, indispensables para elaborar planes de ordenamiento territorial, comprensivos y de calidad.

4. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA

El Programa POT Modernos es una iniciativa dirigida a las entidades territoriales para mejorar la articulación entre los distintos niveles de gobierno y superar las limitaciones en cuanto a la disponibilidad y acceso a información e insumos requeridos en la elaboración de planes ordenamiento territorial modernos.

Para el desarrollo de este programa, se tendrá en cuenta las funciones misionales asignadas al DNP y las contenidas en el artículo 16 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 200 de la Ley 1753 de 2015 en materia de asistencia técnica a entidades territoriales y articulación sectorial para materializar el enfoque de brechas inter e intrarregionales en las políticas, estrategias e inversiones de los distintos niveles de gobierno, respectivamente. Por esta razón la nación liderará esta iniciativa a través del DNP, en coordinación con un conjunto de entidades con incidencia en el ordenamiento territorial.

Este programa está diseñado para brindar insumos, asistencia técnica y apoyo financiero focalizado para promover la formulación de planes de ordenamiento de calidad, que mejoren la competitividad de sus jurisdicciones, atendiendo los retos de crecimiento poblacional y urbanización ordenada, uso eficiente y sostenible del suelo, sistemas viales y de transporte modernos, expansión sostenible de redes de servicios públicos, gestión adecuada de riesgos de desastres, adaptación al cambio climático, protección y conservación de los recursos naturales, fortalecimiento de sus finanzas y aumento en la eficiencia del gasto público.

El programa en una primera fase de dos años (junio de 2016 a julio de 2018) estará enfocado en apoyar la revisión ordinaria de los componentes de largo, mediano y corto plazo de los POT de 81% de los municipios del país y la formulación y adopción de PEMOT en 5 de las áreas metropolitanas actualmente constituidas y los POD de 12 departamentos del país. En una segunda fase, se prevé ampliar, con nuevas fuentes de recursos, el apoyo técnico y financiero focalizado que ofrece el programa a 145 municipios y 10 departamentos adicionales que requieran apoyo en la formulación y actualización de sus planes.

El programa prevé dos componentes: el primero, de alcance general, abierto a todas las entidades territoriales, comprende la coordinación de las entidades nacionales con

injerencia en el tema de ordenamiento territorial. Para ello, propone la elaboración de agendas interinstitucionales de trabajo para el diseño y provisión de metodologías, protocolos y manuales de fácil acceso y comprensión que permitan compartir información e insumos técnicos requeridos para actualizar e implementar los POT y formular los PEMOT y POD. Lo anterior, con el apoyo de una plataforma web de público acceso que consoliden la información y faciliten su consulta y aprovechamiento.

El segundo componente, focalizado en un conjunto de entidades territoriales elegibles, contempla la oferta de asistencia técnica integral a un conjunto de entidades territoriales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales requeridas con el fin de actualizar y formular los POT, PEMOT y POD, con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Fondo Adaptación (FA), que podrán ser complementados con aportes de cooperación internacional, del Fondo Regional de Contratos Plan y del SGR, entre otros.

Este apoyo financiero permitirá a 108 municipios, 5 áreas metropolitanas y 12 departamentos contar con asistencia técnica personalizada e *in situ*, prestada por expertos nacionales –operadores regionales– e internacionales –NYU y RIMISP– para la formulación de los planes y quienes harán parte del modelo de operación del programa, sustentado en un arreglo institucional multisectorial y de carácter multinivel, nacional, departamental y municipal.

4.1. Objetivo general

Orientar y asistir técnicamente a las entidades territoriales en la actualización e implementación de los POT y en la formulación de los PEMOT y POD para que cuenten con una nueva generación de instrumentos de ordenamiento territorial que sean eficaces y con altos estándares de calidad, para la planeación, gestión y financiación del desarrollo territorial y la implementación de las estrategias con enfoque territorial del PND 2014-2018.

4.2. Objetivos específicos

4.2.1 Fortalecer la oferta nacional de instrumentos y metodologías para formular planes de ordenamiento territorial modernos.

4.2.2 Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas requeridas para actualizar y formular los planes de ordenamiento territorial modernos.

4.3. Plan de acción

Para lograr los objetivos específicos, este plan de acción propone dos estrategias. Una con alcance nacional y otra focalizada en el territorio.

4.3.1. Asistencia técnica general

Esta estrategia busca coordinar a los actores nacionales con competencias en ordenamiento territorial para ordenar la producción de normas y unificar las metodologías, guías, lineamientos y manuales para su aplicación por parte de las entidades territoriales. De igual forma, se quiere actualizar y consolidar todos estos insumos técnicos y normativos sobre ordenamiento territorial para que sean de calidad y estén disponibles en una plataforma web para todas las entidades territoriales.

E.1.1. Coordinar los actores con competencias en ordenamiento territorial

El DNP, con el apoyo del CEI, asumirá el liderazgo en la definición y gestión de la agenda interinstitucional que las entidades del Gobierno nacional participen acuerden. Con esta agenda se busca definir qué ha desarrollado cada entidad en materia de ordenamiento territorial y cuál fue el propósito de su expedición. A partir de este insumo, se ordena la producción de lineamientos, guías e insumos técnicos y asegurar su consistencia.

En el marco de esta agenda, se generarán protocolos y convenios para que las entidades nacionales con injerencia en el ordenamiento territorial produzcan, entreguen y gestionen insumos necesarios para la elaboración de POT, PEMOT y POD modernos. Ejemplos de estos insumos son cartografía, información alfanumérica, metodologías, normatividad, lineamientos, manuales, estudios técnicos detallados de amenaza y riesgo, buenas prácticas e insumos técnicos de calidad. Es importante destacar que, para el caso de la elaboración de la cartografía, el programa se articulará con el Plan Nacional de Cartografía que se elaborará en el marco del Documento CONPES 3859 *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*.

En el desarrollo de esta agenda, participarán al menos los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio; de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Unidad de Parques Nacionales Naturales; de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la UPRA; y de Minas y Energía, por conducto de la UPME; el IGAC; la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Adicionalmente, podrán participar el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, el Ministerio de Cultura, y otras entidades productoras y usuarias de información para el ordenamiento del territorio, cuando así se requiera.

E.1.2. Difundir los insumos técnicos actualizados, estandarizados, consolidados y bajo condiciones de fácil accesibilidad

El DNP diseñará, construirá y operará una herramienta de aprendizaje y gestión del conocimiento al servicio de todas las entidades territoriales. Esta herramienta, denominada Kit de Ordenamiento Territorial, albergará información consolidada y actualizada sobre estudios, metodologías, insumos y demás contenidos relevantes para el ordenamiento

territorial. Esta plataforma estará ubicada en el portal territorial del DNP⁵³, será administrada por esta entidad y será de acceso público a través de internet.

Los insumos para elaborar este kit vendrán de las entidades del Gobierno nacional con incidencia en ordenamiento territorial. A partir de lo definido en la agenda interinstitucional, cada una de ellas suministrará la información de referencia, contenidos e insumos para su incorporación y actualización permanente, incluyendo aquella relativa al programa y sus avances.

Como resultado, las entidades territoriales y el público en general podrán consultar de forma gratuita, videos tutoriales, infografías, guías, estudios, metodologías, manuales, fichas o rutas especializadas que describan de manera sencilla y comprensible los procesos de ordenamiento territorial y la formulación, ajuste e implementación de los POT, PEMOT y POD.

Para la ejecución de esta acción, el DNP contará con el apoyo técnico y especializado de expertos internacionales: la NYU, líder en desarrollo territorial y urbano, así como en estudios de huella urbana; y RIMISP, que articula una red de generación de conocimiento para el desarrollo de los territorios, con énfasis en el componente rural. Así mismo, RIMISP y NYU desarrollarán contenidos y herramientas de aprendizaje, como el manual conceptual y metodológico para la formulación de POT, PEMOT y POD, los cuáles también estarán disponibles en el Kit de Ordenamiento Territorial.

4.3.2. Asistencia técnica focalizada

Este componente del programa ofrecerá asistencia técnica a un conjunto de entidades territoriales, a través de operadores regionales especializados y expertos internacionales en desarrollo urbano, rural y regional. La asistencia técnica estará condicionada a la adopción de estándares de calidad y buenas prácticas en la actualización e implementación de sus planes de ordenamiento territorial.

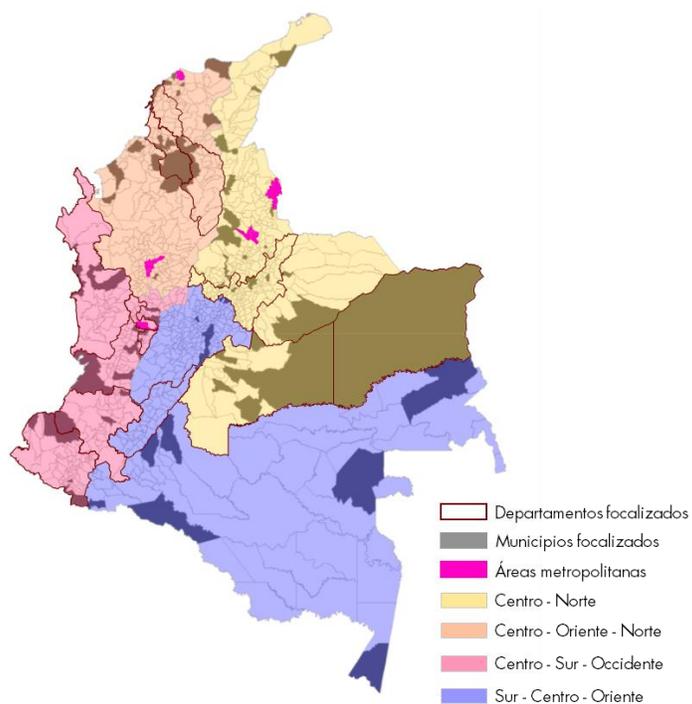
Para seleccionar las entidades territoriales elegibles para acceder a la oferta de asistencia técnica, el DNP adelantará un ejercicio de identificación de las entidades territoriales beneficiarias del apoyo financiero del programa para la asistencia técnica *in situ*. Para estimar el monto de recursos de asistencia técnica que requiere cada entidad, se tendrá en cuenta el tipo de instrumento, su entorno de desarrollo y el estado de avance en la formulación del instrumento de ordenamiento territorial. Este monto será cubierto por el Programa POT Modernos.

⁵³ Esta propuesta está alineada con la nueva aproximación del DNP para brindar asistencia técnica a las entidades territoriales. En el proceso de acompañamiento a municipios y departamentos en la elaboración de planes de desarrollo local, el DNP implementó con éxito esta plataforma al usar guías y videos tutoriales, entre otras herramientas didácticas.

El programa contará con operadores regionales especializados y expertos internacionales. Estos estarán encargados de transferir el conocimiento necesario sobre ordenamiento territorial, capacitarán el recurso humano y apoyarán la elaboración de estudios dirigidos a la actualización e implementación de POT y a la elaboración de PEMOT y POD con altos estándares de calidad. Sus servicios serán sufragados por el DNP con cargo a los recursos del Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (PFET), que administra Fonade.

Para el caso de los operadores regionales, el DNP, a través de Fonade, contratará firmas de consultoría con equipos multidisciplinarios especializados en temáticas que cubran los ejes articuladores del ordenamiento territorial (social, ambiental, rural, urbano, regional y de gestión del riesgo de desastres). Estas firmas son las que prestarán sus servicios como operadores regionales y atenderán las entidades territoriales focalizadas con un equipo base por cada una de las cuatro zonas de ejecución⁵⁴ (Mapa 1).

Mapa 1. Zonas de ejecución de la Fase I del Programa POT Modernos



Fuente: DNP, 2016.

⁵⁴ Las zonas de ejecución se conforman en función de aspectos geográficos e históricos, dinámicas de accesibilidad entre los municipios y los departamentos, proximidad cultural y capacidad de cobertura por cada operador regional. Estas son: sur-centro oriente; centro-norte; centro oriente-norte; centro sur-occidente.

La asistencia técnica que prestarán los operadores regionales a las entidades territoriales focalizadas será diferencial y se desarrollará en cada una de estas, a partir de la conformación de equipos interinstitucionales, bajo la coordinación de las secretarías de planeación y el DNP y con quienes se trabajará conjuntamente en la elaboración de los productos requeridos en cada una de las fases del POT (i.e., alistamiento, diagnóstico, formulación, socialización, adopción e implementación)

Los operadores regionales elaborarán y pondrán a disposición de las entidades territoriales beneficiarias documentación, estudios, análisis e insumos fundamentales para la formulación de los planes de ordenamiento territorial en sus distintas fases. Entre estos habrá recopilaciones y análisis de información documental y cartográfica primaria y secundaria existente tanto a nivel urbano como rural, estudios básicos sobre gestión de riesgo de desastres, documentación relativa a instrumentos de gestión y financiación del suelo, entre otros. El Anexo C detalla, de manera general, los productos que los operadores regionales elaborarán para las entidades territoriales beneficiarias. Para el caso de los POT, es importante tener en cuenta que no todos los municipios recibirán la totalidad de los productos; este número de productos se definirá según el estado de avance del proceso de ordenamiento territorial.

Los operadores regionales prestarán apoyo a los municipios durante 18 meses a través del equipo base regional, con un asesor que brindará asistencia permanente *in situ* en cada uno de estos. Para el caso de los departamentos y las áreas metropolitanas, el programa prevé fortalecer los equipos de las secretarías de planeación, por un período de 14 meses, a través de la financiación de una unidad técnica, a la que concurrirán tres especialistas suministrados por los operadores de cada región. Corresponderá a la unidad técnica elaborar los documentos requeridos en cada una de las fases de alistamiento, diagnóstico y formulación de los PEMOT y POD, e incluirá un análisis de estos territorios desde un enfoque regional o supramunicipal.

Los expertos internacionales de NYU y RIMISP transferirán conocimiento y cualificarán el recurso humano del territorio, a través de la realización de jornadas de capacitación. Estas estarán dirigidas a los equipos de las entidades territoriales encargados de apoyar la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Su finalidad es transmitir, con un enfoque aplicado y práctico, conocimiento sobre temáticas que incluyen la definición de áreas urbanas y de expansión, la definición del sistema vial y de las zonas de protección ambiental, áreas expuestas a amenazas y riesgos, entre otras.

Durante la primera fase del programa se realizarán tres talleres de generación de competencias y su contenido se adaptará a los avances y fases en las que se encuentre la revisión y ajuste de cada instrumento. Al finalizar las capacitaciones de ordenamiento territorial, DNP, RIMISP y NYU entregarán una certificación de participación a los asistentes.

Los tres talleres se dictarán de manera general a las personas que participan en el proceso de actualización e implementación de los POT y la formulación de los PEMOT y POD.

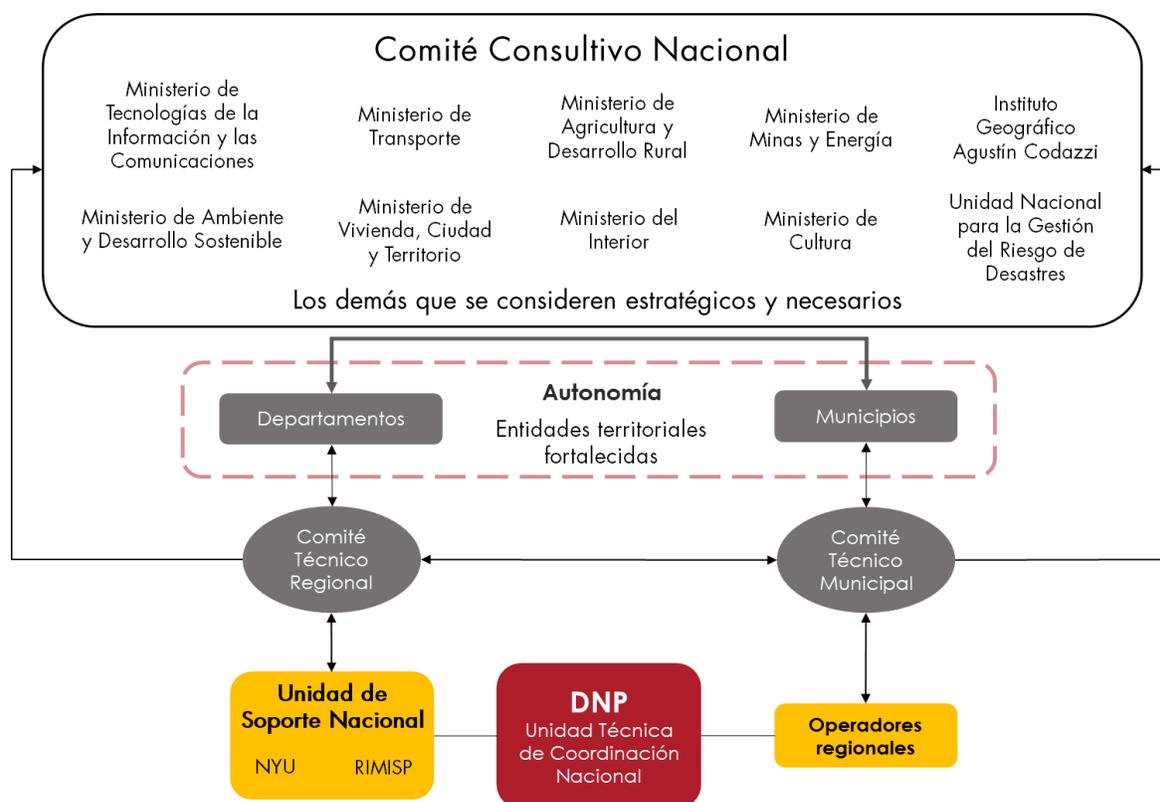
Adicional a su participación en las jornadas de capacitación, NYU elaborará estudios especializados de huella urbana⁵⁵ que servirán como insumo a los procesos de revisión y ajustes de los POT, dada su utilidad para analizar la dinámica en la expansión y crecimiento de las ciudades.

4.4. Operación del programa POT Modernos

4.4.1. Arreglos institucionales y modelo de operación

El programa POT Modernos se soporta en un arreglo institucional que coordina los diferentes sectores y articula los diferentes niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal, según lo presenta la Figura 1.

Figura 1. Arreglo institucional y modelo de operación



Fuente: DNP.

⁵⁵ Huella urbana hace referencia al análisis multitemporal de la dinámica de crecimiento de un asentamiento urbano con el fin de realizar una mejor planeación de los suelos de expansión.

El programa prevé para su operación un conjunto de actores e instancias con roles y responsabilidades específicas. Contará con una Unidad Técnica de Coordinación Nacional, bajo responsabilidad del DNP, para asegurar la articulación entre los actores involucrados en el programa y hacer seguimiento al cumplimiento de las metas del mismo.

También contará con un Comité Consultivo Nacional, conformado por las principales entidades con injerencia en ordenamiento territorial, así como por otras que sean convocadas a fin de atender requerimientos específicos de las entidades territoriales o de los operadores regionales. Este comité articulará las visiones sectoriales de ordenamiento territorial y brindará orientaciones y lineamientos que serán transmitidos a quienes lo requieran. Para el cumplimiento de sus tareas se apoyará en la COT y en el CEI, como instancia de la COT.

La Unidad de Soporte Nacional estará encargada de asistir técnicamente al DNP en la formulación, estructuración y puesta en marcha de las metodologías y contenidos del programa. Estará conformada por la NYU y por RIMISP, los cuales elaborarán el manual conceptual y metodológico para la formulación de POT, PEMOT y POD. Este producto estará a disposición de todas las entidades territoriales del país a través del Kit de Ordenamiento Territorial y será, además, insumo para la puesta en marcha de las acciones lideradas por los operadores regionales

Los operadores regionales, como se explicó en la sección precedente, estarán a cargo del acompañamiento técnico a municipios, áreas metropolitanas y departamentos. De manera específica, estos operadores guiarán a las entidades territoriales focalizadas en la elaboración de los documentos correspondientes a cada una de las fases de diagnóstico, formulación, socialización, adopción e implementación, de los planes de ordenamiento. El cumplimiento de sus acciones se hará bajo la interventoría de consultores contratados para este fin y bajo el seguimiento del DNP, a través de la Unidad Técnica de Coordinación Nacional.

Las entidades territoriales focalizadas se comprometerán a cumplir con las obligaciones adquiridas en los convenios que suscriban con el DNP, a través de Fonade. También atenderán las sesiones de los comités técnicos municipales y regionales y convocarán, en el marco de la ejecución del programa, a todos aquellos sectores interesados en participar en la formulación de sus respectivos instrumentos de ordenamiento territorial.

Los comités técnicos (municipal y regional) serán las instancias de articulación para analizar los avances del programa, intercambiar información útil y superar posibles dificultades. Estarán conformados por las secretarías de planeación, los operadores regionales, el DNP y demás entidades relevantes en el nivel territorial.

Finalmente, aliados estratégicos de naturaleza pública y privada, así como de carácter internacional, como el Fondo Adaptación, Findeter, ONU Hábitat, Banco Mundial, entre

otros, concurrirán al programa para ampliar su cobertura, difundir sus metodologías y resultados y para aportar recursos y buenas prácticas durante su ejecución.

El Manual Operativo del Programa desarrollará en detalle la estructura institucional y operativa de cada uno de los actores intervinientes en el programa, así como sus funciones y obligaciones.

4.4.2. Estrategia de focalización

La selección de las entidades territoriales beneficiarias del segundo componente del programa se hace con la aplicación de una metodología de focalización que se basa en criterios de elegibilidad⁵⁶ y de priorización⁵⁷. Estos criterios permiten establecer un ranking de las entidades territoriales con mayores necesidades de asistencia técnica en ordenamiento territorial y con características afines a los propósitos del programa en cuanto a requerimientos de actualización e implementación de sus POT y formulación de PEMOT y POD. Una vez focalizadas, las entidades territoriales y áreas metropolitanas deberán expresar su interés en acceder al programa. El Manual Operativo del Programa, contendrá el detalle de esta metodología.

Con esta estrategia se garantiza que los 108 municipios focalizados para elaboración de la segunda generación de POT concentren cerca del 33,5% de la población del país y representan el 24,7% de la superficie del territorio nacional.

De igual forma, la focalización permite aplicar a los municipios un esquema de aportes diferencial, que considere su entorno de desarrollo⁵⁸, así como la categoría de ruralidad a

⁵⁶ Los criterios de elegibilidad para los municipios son: (i) tener el POT desactualizado; (ii) pertenecer al Sistema de Ciudades; (iii) ser ciudad capital; (iv) hacer parte de áreas metropolitanas; y (v) estar localizado en territorios asociados a proyectos estratégicos (p.ej. 4G, Plan Todos Somos PAZcífico, Contratos Plan, PINES, etc.) para el país. Existen tres criterios de elegibilidad para los departamentos: (i) nivel de avance en el proceso de elaboración del POD; (ii) número de municipios priorizados en el programa; y (iii) territorios con mayor riesgo asociado (p. ej., por desabastecimiento de agua, desertificación o inundación) o asociados a proyectos estratégicos (p. ej., Cuenca del río Magdalena, Paisaje cultural cafetero, Macizo Colombiano, Plan Todos Somos PAZcífico, Plan Frontera, Altillanura, Corredor de Páramos).

⁵⁷ El ejercicio de priorización de los municipios considera nueve criterios adicionales: (i) la categoría de ruralidad del municipio; (ii) el crecimiento poblacional; (iii) el comportamiento en el licenciamiento de nuevas urbanizaciones y edificaciones; (iv) el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); (v) la presencia de áreas protegidas; (vi) el Índice de Desempeño Fiscal; (vii) el Índice de Requisitos Legales; (viii) la ocurrencia de desastres por eventos naturales; y (ix) el Índice Ingresos Locales a través de POT. Con estos criterios se construye un índice (iPOT) que a mayor valor indica una mayor necesidad de asistencia técnica en ordenamiento territorial.

⁵⁸ Las tipologías municipales identifican las características propias de cada municipio y departamento en relación con seis temáticas: (i) funcionalidad urbano-regional; (ii) dinámica económica; (iii) calidad de vida; (iv) medio ambiente; (v) seguridad; y (vi) desempeño institucional. El documento metodológico se encuentra disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>

la que pertenece⁵⁹. Según el entorno de desarrollo y el estado de avance de la revisión del POT de cada municipio, la nación concurrirá con hasta el 30%, 60% o 90% de los costos de la asistencia técnica *in situ*. Así las cosas, un municipio rural disperso con un entorno de desarrollo temprano (categoría A4), recibirá un apoyo financiero superior al de una ciudad o aglomeración urbana con entorno robusto (categoría C1), según se muestra en la Figura 2. El porcentaje restante se cubrirá a partir de contrapartidas de la entidad territorial. Por esta razón, para asegurar su participación, las entidades territoriales deberán presentar la evidencia de que cuentan con la contrapartida correspondiente⁶⁰.

Figura 2. Modelo diferencial para la cofinanciación de POT

		Entornos de desarrollo		
		Entorno temprano	Entorno intermedio	Entorno robusto
Categorías de ruralidad	Ciudad	A1	B1	C1
	Aglomeración urbana	A2	B2	C2
	Intermedio	A3	B3	C3
	Rural	A4	B4	C4
	Rural Disperso			

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP.

Para las áreas metropolitanas se estableció un apoyo financiero de 350 millones de pesos, representados en asistencia técnica, para estimular la terminación y adopción de PEMOT en aquellas áreas que registran avances en su elaboración. Respecto a los departamentos, si bien estos son igualmente clasificables según entornos de desarrollo (p. ej. robusto, intermedio y temprano), se tuvo en cuenta el incipiente estado de avance de los POD y, por eso, se definió un apoyo financiero de 350 millones de pesos para cada uno, representados en asistencia técnica.

⁵⁹ La Misión para la Transformación del Campo (2015) define una clasificación por tipos de ruralidad en cuatro grupos: (i) ciudades y aglomeraciones (municipios del Sistema de Ciudades, sin contar capitales departamentales con población mayor a 100 mil habitantes); (ii) intermedios (municipios con importancia regional y acceso a bienes y servicios, población entre 25 mil y 100 mil habitantes en cabecera, alta densidad poblacional); (iii) municipios rurales (cabeceras menores a 25 mil y densidad de población intermedia); y (iv) municipios rurales dispersos (municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y densidad baja). El documento metodológico está disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

⁶⁰ Esta evidencia se presentará a través del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) expedido por la Secretaría de Hacienda de la entidad territorial respectiva.

Los departamentos focalizados deberán destinar estos recursos para financiar la conformación de la unidad técnica en las secretarías de planeación, con el fin de apoyar y fortalecer el proceso de construcción de los POD e instalar capacidades en los territorios.

Las condiciones y reglas de aplicación de los recursos de fuentes nacional y territorial que concurren al programa, se formalizarán a través de convenios que suscribirán la nación, a través del DNP, y el Fondo Adaptación con las entidades territoriales beneficiarias.

4.5. Seguimiento y evaluación

Posterior a la aprobación del presente documento CONPES y su divulgación pública, se presentarán informes de seguimiento semestrales. El seguimiento a la ejecución de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos de este documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades involucradas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP. El primer reporte se hará en diciembre de 2016 y se realizará un informe de cierre en diciembre de 2018 (Tabla 1).

Tabla 1. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primero	Diciembre de 2016
Segundo	Junio de 2017
Tercer	Diciembre de 2017
Cuarto	Junio de 2018
Informe de cierre	Diciembre de 2018

Fuente: DNP.

Adicionalmente, el DNP, a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), realizará la evaluación del programa. Para ello, utilizará técnicas de metodologías cualitativas y análisis automatizado de texto que permita analizar datos textuales a gran escala como es el caso de los documentos que contienen los POT, y los PEMOT y POD de las entidades focalizadas.

La primera fase de esta evaluación consistirá en el levantamiento de una línea de base a partir de la caracterización de los POT elaborados antes de la implementación de este programa –los POT de primera generación– en términos de desarrollo de sus componentes y evolución histórica. Como segunda fase, se definirá una metodología que permita evaluar en

el futuro el impacto del apoyo técnico del DNP en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

4.6. Costos y estrategia de financiamiento

El costo de implementación del programa en su primera fase (2016-2018) se estima en 142.000 millones, de los cuales 85.000 millones de pesos corresponden a recursos del PFET. Se espera que el saldo restante sea aportado por otras fuentes que incluyen el Fondo Adaptación, recursos de cooperación internacional, el SGR y recursos propios de departamentos, municipios, distritos⁶¹ y áreas metropolitanas (Tabla 2).

La nación, a través del DNP y utilizando recursos del PFET, aportará recursos estimados en 55,5 mil millones para asistir a las entidades territoriales por intermedio de los operadores regionales. También destinará recursos adicionales cercanos a los 29,6 mil millones de pesos para financiar la operación de las unidades técnicas y de soporte del programa, sufragar los costos de interventoría de los operadores regionales, así como los requeridos para el soporte técnico y administrativo del Programa. Estos recursos provienen de créditos con la banca multilateral y de recursos de la cooperación internacional. En particular, 60.807 millones de pesos corresponden a recursos provenientes del crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, institución del Grupo del Banco Mundial. El monto restante corresponde a recursos adicionales del DNP para completar el financiamiento de la Fase II del programa. Estos recursos provendrán de otras fuentes como, por ejemplo, la cooperación internacional francesa, alemana y británica.

Como complemento, el Fondo Adaptación concurrirá al programa con recursos estimados en 1.600 millones de pesos, para financiar en su totalidad la actualización de los POT, EOT y PBOT de 11 municipios de la Mojana. Por su parte, la Agencia de Cooperación Francesa, a través de *Latin American Investment Facility* (LAIF) aportará recursos del orden de 4.300 millones de pesos para incorporar al programa 8 municipios y 2 departamentos de la Orinoquia. Las entidades territoriales podrán concurrir al programa mediante recursos propios y recursos asignados a estos fines por el SGR, conforme a las reglas del sistema⁶².

⁶¹ Las entidades territoriales deberán aportar la contraparte a la cofinanciación según sus competencias y capacidades.

⁶² La existencia de esta contrapartida deberá ser comprobada antes de participar en el programa. La contrapartida territorial por 51.801 millones de pesos proviene de los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) expedidos por las respectivas entidades territoriales y de los compromisos ya asumidos formalmente por los alcaldes de la primera y segunda fase del programa. Así, se asegura que ningún municipio pueda iniciar el POT en el marco de este programa sin haber aportado el financiamiento requerido al instrumento fiduciario contemplado para ellos.

Para la segunda fase del programa, destinada a ampliar su cobertura a 145 municipios y 10 departamentos adicionales, se estima un requerimiento de recursos del orden de 60.945 millones de pesos por parte del DNP.

Por último, para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades ejecutoras, en el marco de sus competencias, gestionarán y priorizarán recursos para la financiación de las estrategias que se proponen, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de sus sectores.

Tabla 2. Costos indicativos por fuentes y usos, 2016-2018
Millones de pesos

Rubro	Nación		Cooperación internacional LAIF ^(a)	Entidades territoriales y áreas metropolitanas	Total
	DNP	Fondo de Adaptación			
Cobertura total Fase I (120)	55.467	1.600	4.300	51.801	113.168
Municipios (108)	51.267	1.600	3.600	38.698	96.165
Departamentos (12)	3.500	-	700	10.803	15.003
Áreas metropolitanas (5)	700	-	-	1.300	2.000
Unidades técnicas de soporte e interventoría	12.085	-	-	-	12.085
Soporte técnico y administrativo	17.534	-	-	-	17.534
Total	85.086	1.600	4.300	51.801	142.787

Fuente: DNP, cálculos a octubre de 2016.

Nota: ^(a) Latin American Investment Facility.

5 RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Transporte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar los lineamientos definidos en el presente documento CONPES, y el respectivo plan de acción, del Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT Modernos.
2. Solicitar a los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Minas y Energía, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, articulados a través de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial:
 - a. Poner en marcha las acciones pertinentes para dar cumplimiento a los lineamientos impartidos en este documento CONPES.
 - b. Liderar y definir una agenda interinstitucional que articule el diseño y provisión de metodologías, protocolos y manuales para compartir información e insumos técnicos que permitan actualizar e implementar POT y formular PEMOT y POD, modernos.
 - c. Elaborar y proveer insumos técnicos en temáticas relevantes para el ordenamiento territorial, con destino al Kit de Ordenamiento Territorial, así como los diagnósticos de los POT, PEMOT y POD modernos.
 - d. Estructurar una estrategia de generación y gestión de insumos técnicos producidos por estas entidades y requeridos por los municipios para la gestión de sus instrumentos de ordenamiento territorial.
 - e. Definir lineamientos sobre contenidos e insumos mínimos que debe abordar un POT, PEMOT y POD, de acuerdo con las categorías de ruralidad y entornos de desarrollo para lograr un enfoque integral y diferenciado.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Adoptar el Manual Operativo del Programa.

- b. Promover el Programa POT modernos con alcaldías, áreas metropolitanas y gobernaciones, así como el fortalecimiento de las capacidades de sus oficinas de planeación y equipos locales en materia de ordenamiento territorial.
 - c. Realizar una evaluación del Programa POT Modernos, que incluya también el estado de los POT de primera generación y la medición de resultados e impactos del programa.
 - d. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en dicho plan y estar disponible para consulta por parte del público en general.
4. Solicitar al Fondo de Adaptación y al DNP prestar asistencia técnica en la formulación de once POT en el marco del convenio interadministrativo firmado por estas entidades y del Plan de Acción Integral para la Reducción del Riesgo de Inundaciones y Adaptación al Cambio Climático en la Región de la Mojana.
5. Solicitar a la Comisión de Ordenamiento Territorial socializar los lineamientos del Programa POT Modernos con todas las entidades que la conforman pero que no hacen parte del Comité Consultivo Nacional del programa.

5. GLOSARIO

Actuaciones urbanísticas. Los planes de ordenamiento territorial podrán determinar que las actuaciones de urbanización y construcción en suelos urbanos y de expansión, de construcción en tratamientos de renovación urbana y redesarrollo en el suelo urbano, se realicen a través de unidades de actuación urbanística.

Conflictos territoriales. En el contexto del presente documento CONPES, aquellos cuyo origen o impacto se evidencia en el territorio de un modo físico-espacial. El PNUD (2012) y el CEI de la COT (2014) identificaron y recogieron información sobre diversos tipos de conflictos territoriales en el país. Entre ellos se destacan los conflictos socioambientales, la ampliación de la frontera agrícola, la desarticulación de equipamientos estratégicos para el país de su entorno territorial y los conflictos entre el uso efectivo del suelo y su vocación, e irrupción de actividades productivas que compiten con las tradicionales.

Componente general del POT. Comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los otros dos componentes. Contiene objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, es decir, que cubren tres o más periodos constitucionales. Emite definiciones y decisiones de política sobre los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio o distrito y de este con los sistemas regionales y nacionales; medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje; señalamiento de áreas de reserva y de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico y ambiental; y determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos.

Componente urbano del POT. Está supeditado al componente general y se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana municipal. Integra políticas de mediano plazo (mínimo dos periodos constitucionales) y corto plazo (mínimo un periodo constitucional). Define procedimientos, directrices y parámetros de instrumentos de planeación, gestión y financiación del ordenamiento territorial para poder cumplir con el modelo de ocupación territorial del componente general.

Componente rural del POT. Garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal, y la conveniente utilización del suelo rural. Enmarca las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para la población rural. Además de regulaciones para el suelo suburbano, las determinaciones de este componente también sirven para cumplir con el modelo de ocupación territorial del componente general, así como las políticas y estrategias generales.

Equipamiento. Áreas, edificaciones e instalaciones de uso público o privado destinadas a proveer a los ciudadanos de los servicios colectivos de carácter educativo, formativo, cultural, de salud, deportivo recreativo, religioso y de bienestar social, y a prestar

apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos del municipio (artículo 3 del Decreto 798 de 2010⁶³).

Modelo de ocupación territorial. Es aquel que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas (artículo 12 de la Ley 388 de 1997).

Reparto equitativo de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito (artículo 38 de la Ley 388 de 1997).

Sistema Nacional de Áreas Protegidas conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país (artículo 3 del Decreto 2372 del 2010)

Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

Suelo de expansión. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los programas de ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social (artículo 32 de la Ley 388 de 1997).

Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de los suelos urbanos, de expansión o rurales, que tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos (artículo 35 de la Ley 388 de 1997).

⁶³ Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006.

Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994⁶⁴. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales (Ley 388 de 1997, artículo 34)

Suelo urbano. Corresponde a las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitando su urbanización y edificación, según sea el caso. (...) En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios (artículo 31 de la Ley 388 de 1997).

Tratamientos urbanísticos. Son las determinaciones del plan de ordenamiento territorial que, atendiendo las características físicas de cada zona considerada, establecen en función de las mismas las normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado del territorio para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana. Son tratamientos urbanísticos el de desarrollo, renovación urbana, consolidación, conservación y mejoramiento integral (artículo 1 del Decreto 075 de 2013).

Unidades de actuación urbanística. Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación, con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (artículo 39 de la Ley 388 de 1997).

Uso del suelo. Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá prohibido (artículo 2 del Decreto 4065 de 2008⁶⁵).

⁶⁴ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

⁶⁵ Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.

6. ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

Anexo B. Marco normativo relevante en materia de ordenamiento territorial

Disposición normativa	Materia regulada	Relación con planes de ordenamiento territorial
Ley 99 de 1993	Creación del Ministerio de Ambiente, reordenamiento del sector ambiental, y organización del Sistema Nacional Ambiental.	Crea el Ministerio del Medio Ambiente como entidad con funciones de orientar y regular el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.
Ley 142 de 1994	Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.	Regula los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.
Ley 143 de 1994	Establece el régimen para la generación, interconexión, trasmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional.	Regula las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad.
Ley 152 de 1994	Ley Orgánica de Planeación.	Adopción de planes de desarrollo para las entidades territoriales.
Ley 388 de 1997	Actualiza la Ley 9 de 1989 y la armoniza con la Constitución Política.	Desarrolla los POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.
Ley 550 de 1999	Promueve y facilita la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales.	Reestructuración de pasivos de entidades territoriales para recuperar su viabilidad económica e institucional.
Ley 617 de 2000	Adición a la Ley Orgánica de Presupuesto.	Normas de disciplina fiscal para las entidades territoriales.
Ley 715 de 2001	Recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud.	Distribución de competencias y de recursos en materia de salud, educación y propósito general entre nación y entidades territoriales.
Ley 819 de 2003	Contiene disposiciones en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.	Regula aspectos presupuestales, de responsabilidad y transparencia fiscal.

Disposición normativa	Materia regulada	Relación con planes de ordenamiento territorial
Decreto 3600 de 2006	Decreto Único Reglamentario del sector de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.	Contiene reglamentación sobre las determinantes de ordenamiento del suelo.
Ley 1176 de 2007	Desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.	Asigna y distribuye competencias y recursos entre la nación, los departamentos, distritos y municipios; en particular, en materia de agua potable y saneamiento básico.
Ley 1450 de 2011	Expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.	Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
Ley 1454 de 2011	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).	Adopta reglas en materia de planeación y ordenamiento territorial, así como instrumentos de ordenamiento de escala departamental; directrices de ordenamiento territorial y POD. Crea la COT como instancia técnica y asesora del Gobierno nacional y del Congreso en materia de descentralización y ordenamiento territorial.
Decreto 4145 de 2011	Crea Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).	La UPRA es la entidad de planificación del Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad.
Acto Legislativo 05 de 2011	Crea el Sistema General de Regalías.	Crea el Sistema General de Regalías y ordena la supresión y liquidación del Fondo Nacional de Regalías.
Ley 1523 de 2012	Ley nacional de gestión del riesgo de desastres.	Adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
Ley 1551 de 2012	Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 1617 de 2013	Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.	Establece las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos.
Ley 1625 de 2013	Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.	Expide el Régimen para Áreas Metropolitanas e incorpora a legislación los PEMOT como instrumento de ordenamiento territorial.

Disposición normativa	Materia regulada	Relación con planes de ordenamiento territorial
Ley 1712 de 2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.	Regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.
Decreto 1807 de 2014	Reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012.	Reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT.
Ley 1753 de 2015.	Expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018.	Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, artículos 23, 89, 91, 100, 157, 159 y 200.
Decreto 2363 de 2015	Crea Agencia Nacional de Tierras (ANT).	La ANT es la entidad encargada de la política ordenamiento social de la propiedad rural.
Decreto 2366 de 2015	Crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART).	La ART es la entidad que coordina la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de y proyectos para la renovación territorial de estas zonas.
Decreto 2367 de 2015	Crea el Consejo Superior para el Ordenamiento del Suelo Rural.	El Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural es la instancia encargada de formular lineamientos generales de política, y de coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural.
Decreto 1082 de 2015	Decreto Único Reglamentario del sector planeación.	Compila las normas del sector administrativo de planeación.
Decreto 1076 de 2015	Decreto Único Reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible.	Compila las normas del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible.
Decreto 1077 de 2015	Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio.	Compila las normas del sector administrativo de vivienda, ciudad y territorio.
Acuerdo 010 de 2016	Expide los lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los POD.	Adopta orientaciones para la reglamentación de los POD al fijar lineamientos, criterios y procedimientos aplicables a los procesos de ordenamiento territorial departamental.

Fuente: DNP, 2016.

Anexo C. Productos relevantes de los operadores regionales

Tabla 3. Productos de la asistencia técnica para POT

Nombre del producto	Ponderación Indicativa
Documento de recopilación y análisis de información primaria y secundaria	3
Documento y cartografía de diagnóstico territorial urbano y rural de cada municipio	6
Documento y cartografía de diagnóstico que contiene la metodología, proceso y resultados de los estudios básicos para la incorporación de la gestión de riesgo en el POT	15
Documento y cartografía de formulación de los estudios básicos para la incorporación de la gestión de riesgo en el POT, en correspondencia con los escenarios de riesgo del municipio	12
Documento del modelo de ocupación	2
Documento técnico de soporte (DTS): Componente general	9
Documento técnico de soporte (DTS): Componente urbano	8
Documento Técnico de Soporte (DTS) Componente rural	8
Documento de instrumentos de gestión y financiación	2
Programa de ejecución.	1
Cartografía de la formulación del Plan en formato <i>shape</i> con su respectiva <i>geodatabase</i> y sistema de coordenadas magna sirgas de conformidad con estándares del IGAC	24
Memoria justificativa y proyecto de acuerdo	1
Actualización o elaboración del expediente municipal	2
Documento de propuesta e implementación de las estrategias de participación, consulta y concertación	3
Documentos y soportes del proceso de participación, concertación y consulta	1
Documentos y soportes del acompañamiento técnico al proceso de adopción	1
Documento de consolidación de resultados del proceso	2
Total	100

Fuente: DNP.

Tabla 4. Productos de la asistencia técnica para POD

Nombre del producto	Ponderación indicativa
Documento de recopilación y análisis de información y acuerdo de plan de trabajo (Entregable a los 2 meses de suscripción del acta de inicio)	10
Documento que evidencie el apoyo al desarrollo y definición de los documentos y cartografía de diagnóstico y escenarios actual y tendencial (entregable a los 6 meses de suscripción del acta de inicio)	25
Documento que evidencie el apoyo al desarrollo y definición de los documentos y cartografía del modelo de territorio deseado y directrices de ordenamiento territorial (entregable a los 10 meses de suscripción del acta de inicio)	25
Documento que evidencie el apoyo al desarrollo y definición de los documentos y cartografía de Estrategias programas y proyectos (entregable a los 14 meses de suscripción del acta de inicio)	25
Documento propuesto de Sistema de Información Geográfica (SIG)	5
Documento que evidencie el apoyo al desarrollo y definición del documento técnico de soporte	5
Documento que evidencie el apoyo al desarrollo y definición del documento y cartografía de ordenanza	5
Total	100

Fuente: DNP.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. (2013). Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo.

Angel, Shlomo. (2012). *Planet of Cities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Arbouin-Gómez, Felipe. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, (124), 17-42.

Bentley, I. (1985). *Responsive Environments*. Architectural Press. Nueva York.

Blanco, J. Sanclemente, G. (2014). Instituciones, Capacidades y Competencias de las Autoridades Ambientales. Informe Final. Disponible en: http://www1.upme.gov.co/sites/default/files/forum_topic/3655/files/instituciones_capacidades_competencias_autoridades_ambientales.pdf

Comité Espacial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento Bases de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2012, enero). *Política Nacional de Espacio Público*. Documento CONPES 3718. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3718.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2013, agosto). *Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 70 Millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales*. Documento CONPES 3765. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Conpes%203765.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2014). Misión Sistema de Ciudades. Bogotá D.C, Colombia. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2014, octubre). *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*. Documento CONPES 3819. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014, diciembre). *Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014-2018*. Documento CONPES 3822. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3822.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2015) Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Bogotá D.C. Colombia. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Informe detallado. Bogotá Colombia. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/O%20Informe%20detallado_Prologo%20%20%28R%29.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2016, abril). *Estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018*. Documento CONPES 3856. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3856.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016, junio). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*. Documento CONPES 3859. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Garcés, Juan M. (1999). Plan de Ordenamiento Territorial, Manual Prospectivo y Estratégico. TM Editores, Centro Latinoamericano de Prospectiva y Estrategia. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá Colombia.
- Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) (2014). Estudio Nacional del Agua. Bogotá, D.C.
- Naciones Unidas. (2014). Cooperación Alemana. Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Septiembre. Bogotá D.C. Colombia.
- New York University. 2014. *Urban Expansion Project*. Escuela de Negocios Stern. New York U.S.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Resultado preliminares proyecto: Estatuto de Zonificación del Suelo. Ponencia: Comité Especial Interinstitucional. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Abril 2015. Bogotá Colombia.
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. (2015). Balance general de los POT de primera generación. Ponencia central. Comité Especial Interinstitucional. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Junio 2015. Bogotá Colombia.
- Parra-Peña, L. Ordóñez, L. Acosta C. (2013). Políticas que cierran brechas entre lo urbano y lo rural en Colombia.

- PNUD. (2012). Colombia rural: razones para la esperanza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Año 7, N° 63, diciembre-enero de 2012. ISSN 2027-5048.
- Ramírez, J. (2011). Historia crítica de la planeación urbana en Colombia. Una aproximación interpretativa desde los estudios sociales de la ciencia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Colombia.
- Salazar, J. (2007). La planeación. Un sistema híbrido de desarrollo progresivo. En: Bitácora Urbano Territorial. 11 (1) 2007. 205-219. Bogotá D.C. Colombia.
- Torres, Carlos. (2015). La ciudad y el hábitat en el posconflicto en Colombia y el mundo. En: Bitácora urbano territorial. Volumen 1. N° 25 20001. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Colombia.
- Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín. (2013). Los Planes de Ordenamiento Territorial municipal en Antioquia. Estudio de un ideario. Medellín. Colombia.
- World Bank (2012). Colombia *Urbanization Review. Amplifying the Gains from the Urban Transition*. Washington DC.