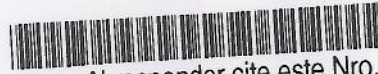




Departamento Nacional de Planeación
República de Colombia

Prosperidad
para todos

Bogotá D.C., Martes, 25 de Septiembre de 2012



Al responder cite este Nro.
DG-20121000730631

Doctor
BENJAMIN NIÑO FLOREZ
Secretario General Comisión de Ordenamiento Territorial
H. Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso, Piso 5.
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

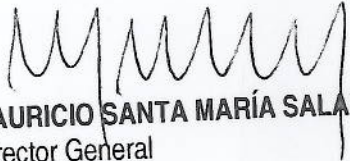
Respetado doctor:

De manera atenta lamento informarle que no podré asistir a la citación de Reducción de la Pobreza, convocada para el próximo Miércoles 26 de septiembre a las 08:00 am, en la Comisión de Ordenamiento Territorial – Cámara, debido a compromisos inaplazables adquiridos con antelación.

Sin embargo, dada la importancia del tema, he delegado al doctor Oswaldo Aharon Porras, con C.C.71.580.559, Director de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, para que asista en mi nombre.

Le agradezco haga extensiva esta excusa a los miembros de la H. Comisión de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,


MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA
Director General

Elaboró: Andrés Ortegón

*Recibido en
Bogotá D.C.
25/09/2012
H. Cámara de Representantes*



Libertad y Orden

Bogotá D.C., lunes, 24 de septiembre de 2012

20121330729691

Al responder cite este Nro.
20121330729691

Doctor

BENJAMIN NIÑO FLÓREZ

Secretario General Comisión de Ordenamiento Territorial

H. Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Carrera 7 No. 8 - 68

Ciudad

Respetado Doctor:

Con relación al cuestionario contenido en la Proposición 004 de 2012, de manera atenta, este Departamento en los asuntos de su competencia, observa:

1. Describa cuál es el estado y los avances del proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial en Colombia, después de expedida la Ley 1454 de 2011

Tal como lo señala el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*,¹ “Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía, con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas”, lo que genera “*complejidad de las relaciones territoriales*”. Para ello, la política que se desarrolle en relación con el ordenamiento territorial, debe generar “*desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional*”,² adoptando para el efecto un “*enfoque regional*” en el diseño y ejercicio de la política nacional y territorial, el cual se ha materializado en las Leyes 1450 de 2011³ y 1454⁴ del mismo año.

De acuerdo con el documento citado, el enfoque regional permitirá establecer “*objetivos y lineamientos estratégicos que guíen y permitan articular las decisiones de políticas e inversiones nacionales en los territorios*”. En este contexto, un reto específico del enfoque regional consiste en generar una “*institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas*”. Tal como se señaló, este contexto y enfoque regional es consistente con la LOOT, que contiene “*una amplia gama de posibilidades de establecer esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados*”.

Pág. 548.

del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, Departamento Nacional de Planeación, Pág. 548; 13; 18
artamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento), artículo 126 (Costos regionales para servicios de acueducto
y alcantarillado), y artículo 195 (Fortalecimiento de la consolidación territorial).



Diversas regulaciones normativas han desarrollado el enfoque regional en relación con la organización territorial, partiendo de las Leyes 1450 de 2011⁵ y 1454 de 2011⁶, las cuales tienen como objetivo generar *“desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente, reconociendo y aprovechando las diferentes capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional”*,⁷ en el diseño y ejercicio de la política nacional y territorial. En este contexto, un reto específico del enfoque regional consiste en generar una *“institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas”*.

Este enfoque es especialmente relevante respecto a la **estructuración, financiación y ejecución de proyectos de desarrollo de impacto inter-jurisdiccional con cargo a recursos del Sistema General de Regalías — SGR**,⁸ los macroproyectos de inversión que facilitan la articulación pública y privada a través de **Asociaciones Público Privadas — APP**,⁹ la **conformación de esquemas asociativos** para el desarrollo de proyectos de interés común (de dos o más entidades territoriales), los cuales pueden materializarse en cualquiera de los esquemas de asociatividad previstos por la legislación vigente;¹⁰ y, los denominados **Contratos — Plan**¹¹ a que se refieren los artículos 8 de la Ley 1450 de 2001 y 18 de la Ley 1454 de 2011, que tienen como objetivo la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo.

Para el efecto, el Decreto 819 de 2012 dispone que mediante este instrumento, las entidades territoriales que lo suscriben pueden acordar la prestación conjunta de servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias de las partes o delegadas al ente territorial por autoridades nacionales, ejecutar obras públicas de interés común o de ámbito regional, así como procurar el desarrollo integral de los territorios.

Este conjunto general de disposiciones se materializa, de manera adicional, en la **actualización normativa de los regímenes jurídicos de organización y funcionamiento de las entidades territoriales**, tal como lo dispone la Ley 1454 de 2011, para lo cual ordenó presentar iniciativas de ley en ese sentido al H. Congreso de la República, de las cuales se ha aprobado, a la fecha, la modernización del régimen municipal contenida en la Ley 1551 de 2012.¹² En general, las iniciativas que cursan en el Congreso de la República, referentes a Departamentos, Distritos y Áreas Metropolitanas, conjuntamente con la Ley 1551, tienen como propósito de normalizar su contenido con las disposiciones de la Ley 1454, dada su condición orgánica.

⁵ Ley 1450 de 2011: Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Este enfoque se encuentra previsto, entre otras en las siguientes disposiciones: artículo 7 (Sistema Nacional de Coordinación), artículo 8 (Convenios – plan), artículo 16 (Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial), artículo 22 (Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento), artículo 126 (Costos regionales para servicios de acueducto y alcantarillado), y artículo 195 (Fortalecimiento de la consolidación territorial).

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

⁷ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, Departamento Nacional de Planeación, Pág. 548; 13; 18

⁸ Cuya regulación se halla contenida en el Acto Legislativo 05 de 2011 *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*; la Ley 1530 de 2012 *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*, y disposiciones reglamentarias.

⁹ Cuya regulación se encuentra contenida en la Ley 1508 de 2012 *Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*, y el Decreto 1467 de 2012 *Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012*.

¹⁰ Conforme lo dispone el artículo 9 de la Ley 1454 de 2011.

¹¹ Para el efecto, el Decreto 819 de 2012 dispone que mediante este instrumento, las entidades territoriales que lo suscriben pueden acordar la prestación conjunta de servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias de las partes o delegadas al ente territorial por autoridades nacionales, ejecutar obras públicas de interés común o de ámbito regional, así como procurar el desarrollo integral de los territorios



En este orden de ideas, puede señalarse que el conjunto de disposiciones que dan soporte normativo al enfoque regional, está orientado a fortalecer la institucionalidad para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas a nivel territorial; procesos subregionales de desarrollo sustentable e integración regional; los que a su turno, exigirán esquemas de gobierno inter-jurisdiccionales, fundamentalmente de carácter asociativo, con el fin de hacer más eficiente el proceso de descentralización y atender, entre otros, fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano regional y de desarrollo fronterizo y costero.

De este modo, las disposiciones contenidas en la Ley 1454, de 2011, en conjunto con el esquema regional descrito, las medidas que le dan desarrollo, contribuyen al fortalecimiento normativo de la descentralización y de la organización territorial,

Para aprovechar las opciones que la LOOT y la normatividad territorial proporcionan para el fortalecimiento de la descentralización, el Departamento Nacional de Planeación - DNP en desarrollo de sus competencias (entre ellas ser secretaria técnica de la COT) considera que en el 2013 se debe avanzar en temas importantes para avanzar en descentralización y ordenamiento territorial por medio de propuestas técnicas y de reglamentación que se encaminen a:

- Reorganizar esquema de distribución de competencias
- Generar consensos sobre el modelo de ordenamiento del país y sobre modelos de ocupación territorial adecuados a particularidades regionales
- Fortalecimiento de la institucionalidad para el Ordenamiento Territorial mediante programas de asistencia técnica para creación capacidades de desarrollo local y regional
- Armonizar políticas sectoriales con enfoque territorial: Sistema de Ciudades, políticas rurales, ambientales, de frontera, de competitividad, etc.
- Fomentar políticas regionales diferenciadas que impacten el desarrollo y contribuyan a la convergencia regional
- Precisar el alcance de instrumentos establecidos en la LOOT, PND, SGR: contratos – plan, incentivos a la conformación de esquemas asociativos.

2. Conforme a lo descrito en el Decreto 3680 del 4 de Octubre de 2011, que reglamenta la Ley 1454 de 2011, ¿Cuál fue el criterio técnico para determinar la composición de la Comisión de Ordenamiento Territorial, y por qué no tienen asiento las entidades territoriales por medio de un delegado?

Los artículos 4 a 8 de la Ley 1454 de 2011 contienen el régimen jurídico que determina la organización y el funcionamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, incluida su naturaleza jurídica (artículo 4), su composición o conformación (artículo 5), sus funciones (artículo 6), su Secretaría y Subsecretaría Técnica. Así mismo el artículo 8 de la Ley establece la conformación de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial -CROT-.

De esta manera, es importante señalar que la composición de la COT fue definida de manera expresa por la Ley. Respecto la conformación de la COT, el artículo 5 de la citada Ley 1454 dispone, de manera textual, lo siguiente:



Artículo 5. Conformación de la COT. La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. Un delegado de las CAR.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.
6. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

Esta disposición fue literalmente reproducida por el artículo 2 del Decreto 3680 de 2011¹³. De lo anterior resulta que, el criterio para determinar la composición de la COT es eminentemente legal, en la medida que es una decisión directamente adoptada por el H. Congreso de la República en la citada Ley 1454 de 2011.

No obstante, en el mencionado decreto se regularon aspectos relacionados con la integración de la COT como la participación de los dos ministerios resultantes de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y la designación del experto por parte del Gobierno Nacional en cabeza del Director del Departamento Nacional de Planeación. Así mismo, se regula el mecanismo de elección de los miembros designados por las Corporaciones Autónomas Regionales y por las universidades públicas y privadas, sin que ello implicara la modificación de la composición de la COT definida por el artículo 5 de la Ley 1454 de 2011.

Dado lo anterior, no le era posible al reglamento (Decreto 3680 de 2011) incorporar nuevos miembros como integrantes de la COT.

Sin embargo, en cada entidad territorial es posible la conformación de una CROT (las cuales observan la composición de la COT) a las cuales se les puede otorgar funciones similares a las de la COT Nacional, según las temáticas que se vayan a tratar. Por tanto, se faculta a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales para crear las respectivas CROT dentro de su jurisdicción, además participarán en la elaboración de proyectos estratégicos regionales de ordenamiento territorial.

En consecuencia el reto de la COT es la constitución de un sistema que articule las diferentes instancias del ordenamiento territorial para efecto de definir políticas y estrategias en la materia.

Así mismo, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, en calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, prevé el acompañamiento de las entidades territoriales por medio de las Federaciones de Departamentos y Municipios, para desarrollar el Plan de Acción de la COT, en los diferentes Comités Técnicos que la conforman.

3. ¿En qué estado se encuentra la propuesta de codificación y compilación de las normas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y de las Entidades Territoriales?

¹³ Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011.



De conformidad con el inciso final del artículo 6 de la Ley 1454 de 2011, corresponde a la COT, en el año siguiente de su conformación y puesta en marcha, elaborar una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales.

En desarrollo de la citada disposición, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3680 de 2011, en virtud del cual se disponen las reglas de organización y funcionamiento que permiten la puesta en marcha de la COT. En este orden, atendido a la fecha de expedición del citado Decreto,¹⁴ el término dispuesto por el inciso final del artículo 6 de la Ley 1454 de 2011 concluye el 3 de octubre de 2012.

En este periodo, atendiendo al mandato legal, el Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación DNP, ha venido elaborando una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales, que se señalan en el cuadro siguiente¹⁵

Iniciativa	Contenido	Estado
Régimen Municipal	Compilación de las disposiciones vigentes en materia de organización y funcionamiento municipal dispuestas en diversas normas legales, incluidas la Ley 1551 de 2012.	Elaborada
Régimen Distrital	Compilación de las disposiciones vigentes en materia de organización y funcionamiento distrital dispuestas en diversas normas legales vigentes para los Distritos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta, excluyendo a Bogotá D.C.	Elaborada
Régimen de Áreas Metropolitanas	Compilación de las disposiciones vigentes en materia de organización y funcionamiento para las Áreas Metropolitanas, dispuestas en diversas normas legales, incluidas la Ley 128 de 1994.	Elaborada
Régimen Departamental	Compilación de las disposiciones vigentes en materia de organización y funcionamiento departamental, dispuestas en diversas normas legales a partir del Decreto Ley 1222 de 1986.	En proceso de elaboración

4. ¿Cuál es el contenido del Plan de Acción que orienta la Comisión de Ordenamiento Territorial en el desempeño de sus funciones, y en qué estado de cumplimiento se encuentra?

El contenido del Plan de Acción de la Comisión de Ordenamiento Territorial para el 2012 fue presentado en la primera sesión de la COT: 10 de noviembre de 2011; y validado y aprobado en la segunda sesión de la COT el 8 de marzo del 2012, siendo el siguiente:

1. Elaborar propuesta para diferenciar cada uno de los esquemas asociativos definidos en la LOOT.

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial 48212 de octubre 4 de 2011.

¹⁵ Ver anexo. *Propuesta de compilación y codificación de la normatividad existente en Colombia*



2. Proponer lineamientos generales para que los departamentos puedan establecer de manera eficiente y objetiva las directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio.
3. Proponer criterios para definir conceptualmente y delimitar el territorio fronterizo.
4. Elaborar una propuesta de codificación y compilación de la normatividad existente de la organización territorial del Estado y las Entidades Territoriales.
5. Promoción de la conformación de Comisiones Regionales de ordenamiento Territorial
6. Identificación de criterios para una nueva categorización de entidades territoriales.
7. Revisión y emisión de concepto sobre normatividad en curso
8. Identificar nuevos sectores susceptibles de descentralizar competencias entre niveles de gobierno, para fortalecer el proceso de descentralización
9. Análisis del impacto fiscal y administrativo de la creación de nuevas entidades territoriales previstas en la Constitución.
10. Bases para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Los avances son los siguientes:

4.1. Elaborar propuesta para diferenciar cada uno de los Esquemas Asociativos

- Con la conformación y puesta en marcha del *Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial* se han realizado diversas reuniones, con el fin de elaborar un documento propuesta que consigne los *"Parámetros de diferenciación de los esquemas asociativos establecidos en la LOOT"*¹⁶. El DNP ha venido consolidando el documento, y una vez ajustado será circulado a los demás miembros del *Comité Especial Interinstitucional*, previo envío a la COT.

El documento aborda *la naturaleza, prioridades, rol e instancias de coordinación de la Asociatividad Territorial en el marco de la Ley 1454 de 2011 -LOOT-; los criterios conceptuales para definir y diferenciar la asociatividad territorial; las disposiciones normativas; la definición y diferenciación de los esquemas asociativos y finalmente los instrumentos o herramientas de apoyo a la asociatividad territorial.*

4.2. Proponer lineamientos generales para que los departamentos puedan establecer de manera eficiente y objetiva las directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio

- EL DNP elaboró el documento *"propuesta preliminar de Lineamientos de Ordenamiento Territorial"*¹⁷, el cual fue enviado al Ministerio del Interior (Dirección de Gobierno y Gestión Territorial) como insumo para la Cumbre de Gobernadores del 15 y 16 de marzo de 2012 en Pereira, evento en el que además, la Federación de departamentos (organizadora de la Cumbre), entregó a los gobernadores un paquete de información preparado por el DNP y el Ministerio del Interior para la conformación de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.
- Así mismo, en el marco del *Comité Técnico Intersectorial de Directrices de Ordenamiento Territorial*, se ha trabajado en una propuesta técnica nacional para orientar a los departamentos en el cumplimiento de su competencia en materia de ordenamiento territorial, acorde con lo

¹⁶ Ver Anexo. Documento borrador *"Parámetros de diferenciación de los esquemas asociativos establecidos en la LOOT"*. DDTS - DNP, 2012.

¹⁷ Ver Anexo. documento *"propuesta preliminar de Lineamientos de Ordenamiento Territorial"*



establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, teniendo como base las experiencias de carácter regional, departamental y subregionales para el ordenamiento territorial.

4.3. Proponer criterios para definir conceptualmente y delimitar el territorio fronterizo

- Por medio del *Comité Técnico Intersectorial Fronterizo*, se ha avanzado en la *definición del marco conceptual y los criterios que permitan delimitar el Territorio Fronterizo*, así mismo en la ruta y metodología de trabajo para definir la Política de Desarrollo Fronterizo. Se han organizado diversos talleres de expertos sobre fronteras terrestres ambientales, fronteras marítimas, y terrestres comerciales. A la fecha se está avanzando en la construcción del marco conceptual que permita definir el *Ámbito Fronterizo*.

La estructura del documento se plantea de la siguiente forma: *Enfoque de desarrollo fronterizo; marco conceptual; análisis de la estructura fronteriza colombiana; análisis de la estructura institucional fronteriza regional; criterios para delimitar el territorio fronterizo, y recomendaciones en el ámbito fronterizo*¹⁸.

4.4. Elaborar una propuesta de codificación y compilación de la normatividad existente de la organización territorial del Estado y las Entidades Territoriales

- El DNP ha trabajado en la propuesta de Compilación y codificación de la normatividad territorial, a la fecha ya está terminada la compilación de normas para municipios, áreas metropolitanas y distritos. Estos documentos fueron enviados para revisión y comentarios a los miembros de la COT (se anexan documentos). Se espera que en la primera semana de octubre se concluya con el proceso de compilación de normas del nivel departamental.
- Cabe señalar que la compilación efectuada de normas municipales se constituye en la base para la compilación que ordena la Ley 1551 de 2012.

4.5. Promoción de la conformación de Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial - CROT-

- La conformación de las CROT se encuentra definida en el Art. 8 de la Ley 1454 de 2011 por medio de la cual se *faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial dentro de su jurisdicción observando la composición de la COT*.
- En desarrollo de esta disposición el DNP en calidad de **secretaría técnica, preparó y expidió la Circular 001 del 23 de abril de 2012 de la Comisión de Ordenamiento Territorial** por medio de la cual se somete a consideración de las respectivas autoridades territoriales lineamientos

¹⁸ Ver Anexo. Documento "*Definición conceptual y los criterios para delimitar el territorio fronterizo. Propuesta índice temático*". DDTs - DNP, 2012.



generales para la creación y conformación de estas instancias de apoyo técnico¹⁹. Así mismo, **preparó un paquete de modelos de actos administrativos**, como insumos para que las entidades territoriales constituyan y pongan en operación su respectiva Comisión (Departamental, Municipal y Distrital) de ordenamiento territorial. Estos formatos fueron sometidos a consideración de los demás miembros de la COT y fueron aprobados. El paquete incluye:

- Modelo proyecto de acuerdo (u ordenanza) de creación de la respectiva COT.
- Modelo invitación para integración, conformación y sesión de la respectiva COT.
- Modelo de reglamento interno de funcionamiento de la respectiva COT.

Este material fue remitido al Ministerio del Interior, entidad que lo distribuyó a los gobernadores en la Cumbre de Gobernadores del 15 y 16 de marzo y posteriormente a los Secretarios de Gobierno Departamentales el 23 de abril de 2012.

4.6. Identificación de criterios para una nueva categorización de Entidades Territoriales

En el marco de la discusión y socialización del proyecto de Ley de Régimen Municipal se realizó un ejercicio de identificación y aplicación de variables para determinar una propuesta de categorización (o tipologías municipales): los criterios considerados viables y pertinentes que se utilizaron para el efecto fueron población, recursos fiscales, importancia económica, situación geográfica y condiciones sociales. La definición de los mencionados criterios tuvo en cuenta los siguiente aspectos: i) Disponibilidad de información por municipio ii) Que las variables definidas fueran estadísticamente significativas, es decir, que no hubiese fuertes correlaciones entre ellas, y; iii) Que la calidad en los datos fuera suficiente, de tal manera que se evitaran errores de medición

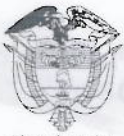
Actualmente se cuenta con un ejercicio de categorización de municipios construido con 8 variables que corresponden a los criterios definidos en el artículo 320 de la Constitución Política, que son población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. A partir de lo anterior, utilizando el análisis multivariado de datos, se construyó 5 categorías de municipios con características homogéneas medidas en términos de las 8 variables definidas

A partir de este ejercicio se iniciará un proceso de revisión y ajuste de escenarios y se podrán redefinir las categorías actuales con el fin de lograr grupos más diferenciados de municipios, y con base en ello se conformará un equipo interinstitucional para realizar propuestas legales respecto a las decisiones de política contempladas en el parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 1551.

4.7. Revisión normatividad

- Como una de las actividades de la COT para el 2012 y teniendo en cuenta que fueron presentadas al Congreso, los proyectos de Ley sobre entidades territoriales que estableció la LOOT: municipios, departamentos, áreas metropolitanas, y distritos, se ha avanzado por el DNP en:

¹⁹ Ver Anexo. Documento "circular 001 del 23 de abril de 2012" y 3 formatos propuestos:
Proyecto acuerdo reglamento COT departamental. 5 marzo 012
Proyecto decreto miembros CROT departamental. 5 marzo 012
Proyecto ordenanza creación CROT departamental. 5 marzo 012. DDTS - DNP, 2012.



- a). Conceptuar y hacer recomendaciones sobre la integralidad y consistencia del paquete legislativo presentado al Congreso.
- b). Conceptuar y hacer recomendaciones sobre normas en trámite con efecto en el ordenamiento y la descentralización.

- El DNP envió a los miembros de la COT las versiones de los proyectos en trámite para sus comentarios de los cuales la Secretaría Técnica compiló y envió al Ministerio del Interior, por ser quien preparó y radicó los proyectos. A la fecha el avance de estos proyectos de Ley es el siguiente:

- Departamentos: PL 045/11-C 223/12-S. Pendiente tercer debate en Comisión primera de Senado
- Distritos: PL 147/11-C. Aprobado en segundo debate en plenaria de Cámara de representantes el día 9 de mayo de 2012.
- Áreas Metropolitanas: PL 141/11-S. Pendiente para segundo debate en plenaria del Senado. Aprobado en primer debate en Comisión primera de Senado el día 21 de marzo de 2012.
- Municipios: Aprobado. Ley 1551 del 6 de julio de 2012

4.8. Identificar nuevos sectores susceptibles de descentralizar competencias entre niveles de gobierno, para fortalecer el proceso de descentralización en otros sectores

- Se realizó revisión, inventario y compilación de la distribución de competencias entre niveles de gobierno para los 10 principales sectores: salud, vivienda, agropecuario, ambiente, transporte, educación, cultura. Actualmente el DNP está realizando el análisis respectivo para identificar duplicidades, vacíos y temas susceptibles de entregar a las entidades territoriales, de acuerdo con las competencias generales y las políticas de cada sector, así como teniendo en cuenta las fuentes de financiación disponibles.

4.9. Análisis del impacto fiscal y administrativo de la creación de nuevas entidades territoriales previstas en la Constitución.

- Se encuentra en proceso de elaboración un primer documento con el análisis preliminar de la normatividad, competencias y de recursos en lo referente a las entidades territoriales indígenas. El documento está en proceso de revisión por parte de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTTS de DNP.

4.10. Bases para la formulación del Política Nacional de Ordenamiento Territorial

- Se han realizado diversas reuniones con el fin de establecer conjuntamente con el IGAC y las entidades que conforman el CEI, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, en un documento que incluya como mínimo:
 - Las directrices para el cambio climático y riesgo
 - La estructura ecológica principal
 - Coordinación territorial de los planes de consolidación de tierras
 - Estructuración de los sistemas urbano - regionales
 - Integralidad sectorial



Como insumo para discusión y retroalimentación de esta actividad, la Secretaría Técnica de la -COT-, puso a disposición del Comité Especial Interinstitucional de la COT, y particularmente de los Comités Técnicos Intersectoriales el documento: "*Orientaciones y Elementos para definir el alcance y los contenidos de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial*"²⁰; fundamento en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT- (Ley 1454 de 2011) como marco de referencia, y desarrolla en siete capítulos: *bases conceptuales; incorporación en las políticas públicas; referentes Europeos y Latinoamericanos; asuntos estratégicos, elementos y objetivos a tener en cuenta en la formulación de la Política;* y por último, en el capítulo séptimo, se establecen de manera general *los alcances de las Directrices y de los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental.*

Así mismo, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, en calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, ha conformado el Comité Especial Interinstitucional (establecido en el Decreto 3680 de 2011, Artículo 6) integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia, con el fin de prestar conjuntamente el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la Comisión para el desarrollo de sus funciones. Hacen parte del CEI el DNP / Ministerio del Interior / Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible / Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural / IGAC / CORPOURABÁ / Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) / y Ministro de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, el CEI puede invitar a otras entidades públicas, privadas y del sector académico del nivel nacional y territorial.

El Acuerdo 01 de 2011 (Art. 19) autoriza a la Secretaría Técnica a conformado los Comités Técnicos Intersectoriales para la elaboración de documentos, informes o estudios, así como para la coordinación de la ejecución y el seguimiento de las políticas y medidas recomendadas por la COT. En virtud de lo anterior, se han puesto en marcha tres Comités Técnicos, los cuales tienen una naturaleza y composición interinstitucional, con presencia de delegados de autoridades y entidades, tanto del orden nacional como territorial, así como delegados de las universidades públicas y privadas. Las Federaciones de Departamentos y Municipios pueden ser invitadas a las sesiones. Los Comités constituidos son:

- **Comité Técnico Intersectorial de Directrices de Ordenamiento Territorial:** liderado por el Ministerio de Ambiente, e integrado por el DNP, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales, IGAC, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo.
- **Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial:** liderado por el DNP y conformado por el Ministerio del Interior, IGAC, y expertos académicos miembros de la COT.
- **Comité Técnico Intersectorial Fronterizo:** liderado por el DNP y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y conformado por los Ministerios de Defensa, la DIMAR, las Corporaciones Autónomas de zona de frontera.

5. ¿Cuántos y cuáles esquemas asociativos territoriales se han creado en vigencia de la ley 1454 de 2011?

²⁰ Ver Anexo. Documento "*Orientaciones y Elementos para definir el alcance y los contenidos de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial*". DDTS - DNP, 2012.



En consecuencia con el enfoque regional del actual Gobierno Nacional, hay diversos instrumentos (establecidos normativamente) que propician la integración regional y la articulación de acciones, tales como los Contratos Plan, el fomento a la integración regional, mediante la aprobación de proyectos del SGR, las diferentes opciones de asociatividad territorial

Respecto a los contratos Plan, el Gobierno Nacional, en el marco de las Leyes 1454 -Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial- y 1450 de 2011 -Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014-, ha establecido seis pilotos de Contrato Plan con participación de la Nación. El pasado 13 de septiembre se firmó por parte del Gobierno nacional y los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba el primer Contrato Plan para la región del Gran Darién y el Atrato. Así mismo están previstos Contratos Plan con participación de la Nación para el Norte del Cauca, Arauca, Boyacá, Sur del Tolima y Nariño.

De otra parte, en el marco del nuevo Sistema General de Regalías se han conformado los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD- regionales y departamentales. El propósito es que en cada una de estas instancias tengan prioridad para viabilizar y aprobar los proyectos que provengan de un esfuerzo de integración entre departamentos, o entre municipios, respectivamente. Es decir que los actuales OCADS sumados a la regionalización adoptada por la Comisión Rectora del mismo Sistema constituyan la base para la identificación y la eventual conformación de Esquemas Asociativos territoriales.

Por su parte, las entidades territoriales son autónomas para conformar cualquier esquema asociativo, de lo cual no tienen obligación de reportar información al Gobierno nacional; sin embargo, dentro de la propuesta que está trabajando la Secretaría Técnica de la COT sobre la propuesta para diferenciar cada uno de los Esquemas Asociativos, se tiene previsto un documento para promocionar las bondades y utilidad de la gestión asociada y brinda pautas para adelantar los respectivos procesos, de acuerdo con el esquema asociativo que se adopte.

6. ¿Qué instrumentos se han implementado para hacer seguimiento y promover el fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales?

Como se mencionó en el numeral anterior, el Plan de Acción de la COT para el año 2012 contempla la elaboración de una propuesta para consolidar y establecer parámetros de diferenciación de los Esquemas Asociativos establecidos en la Ley 1454 de 2011 – LOOT. La elaboración de dicha propuesta viene siendo coordinada por el DNP en su condición de Secretaría Técnica de la COT, y en ella se formularán propuestas para implementar mecanismos de seguimiento y fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales.

Igualmente, el DNP mediante la participación en eventos regionales convocados por las entidades territoriales y la atención a consultas puntuales, ha socializado la LOOT, promovido la gestión asociada, y dado lineamientos sobre los diferentes esquemas asociativos y en general, sobre posibles procesos de planificación estratégica e instrumentos con que cuentan para sus propósitos y objetivos de desarrollo, no solo los contemplados por la LOOT, sino también en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y en el Sistema General de Regalías.

Así mismo se ha empezado a formular una propuesta de *Monitoreo y evaluación de los esquemas asociativo*, conjuntamente con la de un Banco de Buenas Prácticas, lo que facilitaría la réplica de la



creación de esquemas asociativos territoriales y contribuirá a mejorar la implementación de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial.

7. ¿En qué estado se encuentra el proceso de creación del observatorio de ordenamiento territorial?

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto 3680 de 2011, a la Secretaría técnica de la COT le corresponde: *"Promover la creación de un observatorio del ordenamiento territorial que cuente con información que permita soportar técnicamente las evaluaciones, las revisiones y las sugerencias que se formulen al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio."*

Al respecto es importante señalar que si bien formalmente no se ha constituido el observatorio del ordenamiento territorial, dicho Observatorio se está concibiendo como un Sistema de Información, a partir de documentos, estudios e indicadores sobre los diferentes aspectos del desarrollo territorial que propicien análisis aplicados para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y planes en materia de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo regional.

Por ello, los estudios propuestos por el DNP para el Plan de acción de la COT, así como otros que viene realizando el IGAC serán el punto de partida para iniciar la conformación del observatorio. Adicionalmente el DNP realizará un inventario de estudios estratégicos y actualizados sobre ordenamiento y descentralización.

En el Plan de Acción de la Secretaría técnica de la COT en 2013, se propondrá como tarea la formulación de una propuesta de criterios, variables e indicadores para establecer el estado y los avances del país en materia de ordenamiento y descentralización, y con base en ello, establecer la respectiva línea de base. Esta labor tendrá que contar con la participación activa de la COT en su conjunto y de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

8. ¿A través de qué mecanismos se viene fomentando y fortaleciendo la planeación territorial?

La Planificación Territorial es uno de los principales instrumentos que contempla el PND 2010-2014, particularmente para desarrollar el capítulo II Convergencia y Desarrollo Regional: *"El plan nacional de desarrollo con enfoque regional parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales". "El enfoque regional del PND facilita la articulación de éste y de futuros planes de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a la vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-Territorio y al logro conjunto de objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno"*²¹.

²¹ El enfoque de desarrollo regional. Cap. III PND 2010 -2014



Avanzando en la implementación de la estrategia territorial del PND 2010 -2014, el DNP, a través de la DDTS, ha orientado y asesorado técnicamente la elaboración de *Planes Estratégicos Territoriales* y esto permitió que ocho departamentos contaran con sus respectivas visiones de desarrollo²². Además, a través del *Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial*, se asesoró a 531 municipios que contaban con el menor nivel de desarrollo relativo, para la elaboración de sus respectivos Planes de Desarrollo, con enfoque territorial, para el periodo 2012 -2015. Para este último propósito fueron capacitados 531 gestores de procesos de planificación territorial y además a la iniciativa del DNP se sumaron otras entidades como la ESAP, la Cooperación internacional europea, la USAID y los Programas de Desarrollo y Paz, y esto permitió ampliar la cobertura de la asesoría a otros 300 municipios.

De igual manera, en la primera fase del Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, el DNP apoyó a los 515 municipios con mayores niveles de pobreza en el proceso de formulación de sus planes de desarrollo. Se buscaba que los planes respondieran a las particularidades del territorio y que cumplieran con características como la integralidad, la participación, la evaluabilidad y la viabilidad, entre otras.

Actualmente, en armonía con el ciclo de gestión pública, se elaboró el documento "Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados: Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja", el cual se constituye en el soporte teórico de las capacitaciones que se están brindando, por demanda, en las diferentes entidades territoriales del país.

Desde el punto de vista de la LOOT, el capítulo III sobre competencias en materia de ordenamiento territorial, establece una serie de atribuciones para la Nación, Departamentos, Distritos especiales y Municipios que están dirigidas al fortalecimiento de la planificación territorial. Entre ellas se destacan, la definición de políticas de ordenamiento territorial, la localización de grandes proyectos de infraestructura, los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, la orientación espacial de los planes sectoriales, las directrices y planes de ordenamiento territorial. Igualmente, el capítulo II sobre Esquemas Asociativos, indica que las políticas y la planeación regional y subregional requiere de alternativas flexibles de articulación entre entidades territoriales que promuevan el desarrollo social, económico y cultural y con tal fin se establecen esquemas asociativos territoriales tipo asociaciones departamentales, de distritos especiales, de municipios, provincias administrativas, asociaciones de áreas metropolitanas, regiones de planificación y gestión, regiones administrativas y de planeación.

Se establecen además los Contratos Plan como instrumentos para promover la unión de esfuerzos entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y entre estas últimas, dirigidos a llevar adelante proyectos estratégicos de desarrollo regional de interés común. Por medio del Decreto 819 de 2012 "*por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan*" se ha establecido como criterio principal que dichos contratos estén soportados en Acuerdos Estratégicos de desarrollo territorial con visión de largo plazo. Esto ha llevado al DNP a constituir un grupo de coordinación y orientación de los Contratos Plan, que junto con la DDTS están apoyando la elaboración de dichos acuerdos estratégicos, de manera que estén sustentados en un ejercicio de planeación estratégica territorial, que garantice el mayor impacto posible sobre los asuntos clave para el desarrollo de las entidades territoriales que se comprometen a través de tales contratos a implementar los respectivos programas y proyectos.

²² Arauca 2032 - Atlántico 2020 - Boyacá 2019 - Cauca 2032 - Cesar 2032 - Magdalena 2032 - Meta 2032 y Risaralda 2032.



La Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, en su calidad de organismo técnico asesor del Gobierno Nacional y del Congreso, tiene como propósito general, introducir una concepción integral y sostenible del desarrollo con enfoque territorial, más allá de lo físico-espacial. De esta forma, se ha propuesto como plan de acción 2012 avanzar en temas que son básicos para el fomento y el fortalecimiento de la planificación y gestión del desarrollo territorial, y de los cuales se amplió el avance y la forma de contribuir al fortalecimiento de la planificación territorial, en el punto 4.

Adicionalmente, en el marco de la implementación del Sistema General de Regalías fueron asignados \$ 57,5 mil millones, con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales de las secretarías de planeación departamentales y municipales en la formulación, estructuración, ejecución, evaluación y seguimiento, de proyectos inversión a ser financiados con dichos recursos.

Cordialmente,

MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA
Director General

Preparó: Oswaldo Aharon Porras Vallejo, Director de Desarrollo Territorial.
Revisó: Federico Núñez García, Jefe Oficina Asesora Jurídica.
Daniel Felipe López Sierra, Asesor Dirección General.