

Bogotá D.C., martes, 06 de octubre de 2015

DG



Al responder cite este Nro.
20153100576881

CÁMARA DE REPRESENTANTES
CIUDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO

07 OCT 2015

oficio
cd

FIRMA: No 5092

HORA: 9:00am M

Doctora
ESMERALDA SARRIA VILLA
Secretaria General
Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento
Territorial
H. Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Respuesta proposición número 004. Radicado DNP 20156630467572.

Respetada Secretaria:

En atención a la proposición señalada en el asunto, mediante la cual se solicita presentación de un informe y las respuestas a un cuestionario sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en el artículo 6, numeral 6 de la Ley 1454 de 2011 "por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", esta Secretaría Técnica, en el marco de sus competencias, de manera atenta observa lo siguiente:

"1. Presentar ante esta Célula Congresional un Informe sobre el estado y avances alcanzados en el país en materia de Ordenamiento Territorial, según lo establecido en el artículo 6, numeral 6 de la Ley 1454 de 2011".

La Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la cual está en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), anualmente realiza informes de gestión que dan cuenta tanto de los avances en el desarrollo de los planes de acción de la COT, como de los avances en materia de ordenamiento territorial del país en el marco de lo previsto por la Ley 1454 de 2011 Ley de Ordenamiento territorial (LOOT).

De esta manera en CD adjunto a la presente, se remiten los informes de gestión correspondientes a los períodos 2012-2013, 2014, y primer semestre de 2015, los cuales dan cuenta de los desarrollos en el marco de la LOOT y de las acciones que el Gobierno nacional, a través de la COT y su Secretaría Técnica, lidera desde el 2012 en desarrollo de sus planes de acción.

Adicionalmente, la Secretaría Técnica se encuentra actualmente elaborando un análisis de los avances del país en materia de ordenamiento territorial, desde la expedición de la LOOT el cual se presentará a la COT y al Congreso de la República en diciembre de 2015



“2. Mostrar ¿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 encuentran?”

Dentro del Plan de Acción 2015 de la Secretaría Técnica de la COT se desarrollan los siguientes temas:

- a. **Política General de Ordenamiento Territorial:** La LOOT en su Artículo 29, define como una de las competencias de la Nación el establecer la Política General de Ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional. El Comité Especial Interinstitucional (CEI) de la COT ha venido desarrollando desde 2014 la identificación y análisis de políticas nacionales sectoriales con injerencia en el ordenamiento territorial, como punto de partida para definir las bases conceptuales y la hoja de ruta para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial.

Como resultado, en el año 2014 se elaboró el documento “Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)”, el cuál es la hoja de ruta de construcción de la PGOT a 2018, este se encuentra en proceso de retroalimentación con las entidades que integran el Comité Especial Interinstitucional (CEI) y la COT y se presentará a esta última al finalizar el año 2015.

De otra parte, como etapa inicial en la construcción de la PGOT, durante 2015 se ha avanzado en la evaluación de la Ley 388 de 1997¹, la evolución de los Planes de Ordenamiento Territorial y los requerimientos de ajuste a la Ley, así como de apoyo a los municipios en el desarrollo de sus competencias, por parte del nivel nacional.

Entre los análisis realizados, vale la pena destacar, que el Ministerio de Vivienda realizó un diagnóstico de la calidad de los POT municipales, a partir de una muestra representativa de la totalidad de municipios del país (103), encontrando numerosas deficiencias en la formulación de dichos planes.

El resultado de estos análisis se ha recogido en el marco un CONPES que se encuentra en proceso de construcción y del Programa Nacional de apoyo a la revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (POT) Modernos, liderado por el DNP y el CEI junto con la COT, el cual se describe en la respuesta a la pregunta N°4 del presente cuestionario, y que serán presentados a la COT una vez estén estructurados.

- b. **Directrices de Ordenamiento Territorial:** Con el fin de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial, así como su articulación con las entidades del nivel nacional, el CEI, con la participación de los departamentos, viene estructurando desde 2013 una propuesta de lineamientos para la elaboración de directrices y planes de ordenamiento territorial departamental, como insumo técnico para la reglamentación del numeral 2° del Art. 29 de la Ley 1454 de 2011 LOOT.

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

En el 2013 se entregó a los departamentos un documento de lineamientos nacionales sobre los contenidos básicos de los procesos de ordenamiento territorial. Para 2015 se finalizó una propuesta inicial de lineamientos y propuestas normativas sobre los aspectos procedimentales del proceso, el cual se está actualmente retroalimentando y complementando con los departamentos a través de 6 talleres regionales.

- c. **Áreas Metropolitanas:** Para comprender los temas de interés del nivel metropolitano se diseñó una agenda de trabajo entre el CEI y la Asociación de Áreas Metropolitanas (ASOAREAS), bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica de la COT y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), en la cual se identificaron algunas de las necesidades de las áreas metropolitanas en relación con temas de ordenamiento territorial, derivadas de la ley 1454 de 2011 y de la Ley 1625 de 2013 (Ley de áreas metropolitanas).

Sobre la agenda de trabajo identificada con las Áreas metropolitanas se ha vinculado en calidad de invitado a ASOAREAS como parte del CEI. Bajo este contexto, y dada la importancia de incorporar el componente rural en los planes estratégicos metropolitanos, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) como entidad que hace parte del CEI, suscribió en el 2015 un convenio de cooperación con ASOAREAS para avanzar en este propósito.

- d. **Gestión para la modificación del Decreto 3680 de 2011:** Se ha identificado la necesidad de realizar ajustes tanto a la Ley 1454 de 2011, como a su Decreto reglamentario 3680 de 2011². Durante el año 2014 el CEI elaboró una propuesta de ajustes al decreto en mención.

Esta propuesta fue presentada a la COT en sesión del 12 de agosto de 2014 y posteriormente enviada al Ministerio del Interior para ajustes y trámite con Presidencia.

e. **Otros asuntos.**

- o **Distritos:** En el primer semestre de 2015, la Secretaría Técnica de la COT ha participado en: 1) La elaboración de un concepto previo sobre la conversión de Riohacha y Santiago de Cali en Distritos, conceptos que fueron emitidos por la COT mediante acuerdo.
- o **Observatorio de ordenamiento territorial:** Dentro de los compromisos de séptima sesión COT, realizada el 24 de abril de 2015, se acordó convocar por parte de la Secretaría Técnica, una reunión para conocer los avances y propuestas que sobre observatorios adelantan algunas entidades. Para tal fin, se han realizado reuniones entre la Secretaría Técnica de la COT, el Instituto Humboldt y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para conocer el estado, objetivos y perspectivas de las iniciativas de observatorios que se lideran por parte de dichas entidades.

Durante el segundo semestre del año se vienen adelantando reuniones adicionales con otras entidades del CEI para avanzar en una propuesta preliminar

² Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011.



de articulación de los diferentes enfoques de observatorio en el marco de lo dispuesto por el Decreto 3680 de 2011. Esta propuesta se presentará a la COT al finalizar el 2015.

- **Conpes Sistema Ciudades y CONPES 3797. “Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: ALTILLANURA – Fase I Altillanura:** La Secretaría Técnica de la COT viene trabajando en coordinación con la Dirección de Desarrollo Urbano y la Subdirección Territorial y de Inversión Pública del DNP, con el propósito de identificar los apoyos requeridos por parte de la Secretaría Técnica de la COT y del CEI para el desarrollo de las actividades previstas en el Planes de Acción de los CONPES para 2015 y 2016.

“3. Explicar el estado y los avances del proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial en Colombia, después de expedida la Ley 1454 de 2011”.

El proceso de descentralización y ordenamiento territorial en Colombia después de expedida la Ley 1454 de 2011, evidencia una evolución positiva en cuatro aspectos fundamentales:

- a. **Conformación de COT y CROT.** La Nación y los departamentos han desarrollado acciones para asumir progresivamente competencias otorgadas por la ley, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y las Comisiones de Ordenamiento Regional Departamental, Distrital y Municipal (CROT).

Prueba de ello es la conformación y continuidad de la COT nacional, del Comité Especial Interinstitucional (CEI), el cual vincula aproximadamente 40 entidades con injerencia en el ordenamiento territorial³ y de la Secretaría Técnica ejercida por el DNP a través de la Dirección de Desarrollo Territorial. Las instancias mencionadas ofrecen el apoyo técnico, logístico y de seguimiento necesario para el cumplimiento de las actividades previstas en el Plan de Acción Anual de la COT y para mantener los canales de comunicación y articulación intersectorial y multinivel, entre los niveles nacional y departamental⁴.

No obstante lo anterior, se evidencian retos para el CEI y la misma COT como la articulación espacial y armonización temática de la oferta de asistencia técnica brindada por las entidades nacionales a los departamentos y municipios en materia de ordenamiento territorial⁵ y, por otra parte, la necesidad de escalar a la COT Senado y Cámara las recomendaciones técnicas, normativas y en materia de política elaboradas por el Comité Especial Interinstitucional.

³ Incluyendo miembros COT, invitados permanentes e invitados temáticos.

⁴ Una vez conformadas estas instancias, su trabajo se ha centrado en la Promoción del Ordenamiento Integral de los niveles de Gobierno, Creación de capacidades endógenas de las Entidades territoriales, Intercambio de buenas prácticas y apoyo a procesos de OT, Revisión de Conceptos y propuestas de desarrollos normativos de OT, y la Generación de información estratégica para decisiones de políticas y normas OT. Fuente: Informes de Gestión – CEI- COT- 2013 - 2015

⁵ Fuente: Tabla y mapa de distribución de la oferta de asistencia técnica por parte de las entidades de nivel nacional a municipios y departamentos. Secretaría Técnica de la COT. 2015

Por otra parte, se verifica a julio 2014 la creación de 26 Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial Departamental, que si bien reportan dificultades especialmente en relación con el funcionamiento, continuidad y compromiso de sus miembros, también reconocen la utilidad de la instancia en los procesos de ordenamiento⁶.

- b. **Esquemas asociativos.** Se han implementado y acompañado exitosamente por parte del DNP, como representante del Gobierno Nacional, mecanismos de gestión para el desarrollo territorial, como son los esquemas asociativos y los contratos plan. La creación de dichos esquemas y el acompañamiento otorgado se describe en las repuestas a las preguntas N° 5 y 6 del presente cuestionario.
- c. **Contratos Plan.** Los denominados contratos plan⁷, comenzaron a usarse como herramienta de coordinación a nivel territorial desde el año 2011, para mejorar la alineación de objetivos entre niveles de gobierno, articular aún más las fuentes de recursos disponibles e incrementar el impacto de las inversiones regionales, particularmente de las regalías, en los diferentes departamentos y municipios. Este mecanismo opera como articulador de la planeación estratégica entre nación y las entidades territoriales y promotor de nuevas formas de asociación de los gobiernos regionales y locales.
- d. **Desarrollos normativos.** Se han expedido normas para la organización del Estado en el territorio y la armonización de competencias. Son destacables al respecto, la Ley 1551 de 2012⁸, que otorgó principios rectores para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, introdujo cambios en la categorización de los municipios, y definió un tratamiento especial para municipios de menos de 30.000 habitantes; así mismo, estableció reglas para creación y segregación municipios y creó los territorios especiales biodiversos y fronterizos en las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales.

Adicionalmente, la Ley 1625 de 2013⁹, entre otros aspectos, definió los hechos metropolitanos, estableció que las Áreas Metropolitanas se pudieran integrar, tanto por municipios de un mismo departamento, como por municipios pertenecientes a varios departamentos, armonizó las funciones de las Áreas Metropolitanas, frente a los esquemas asociativos de planificación y gestión, y definió el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial¹⁰.

Finalmente, la Ley 1617 de 2013¹¹, determinó reglas y procedimientos para la conversión de municipios a distritos, en función del aprovechamiento de sus potencialidades y particularidades, así como los parámetros para su funcionamiento político, administrativo y territorial, y las atribuciones especiales de los mismos en lo

⁶ Fuente: Encuestas realizadas a las Secretarías de Planeación Departamental. Secretaría Técnica de la COT. 2015

⁷ Atrato Gran Darién, Departamento de Boyacá, Sur del Departamento del Tolima, Departamento de Nariño, Norte del Cauca, Departamento de Arauca, Departamento de Santander.

⁸ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁹ Por la cual se deroga la Ley Orgánica de 128 de 1994 y se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas

¹⁰ Ministerio del Interior. Ley de áreas metropolitanas (2013)

¹¹ Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.



relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de los recursos y ventajas geográficas, del paisaje, ambientales, de biodiversidad, urbanísticas, históricas, culturales, turísticas, ecoturísticas, industriales y portuarias dentro de sus respectiva jurisdicción.

Ahora bien, no obstante los anteriores avances, por parte del gobierno nacional aún se tienen retos en materia normativa, los cuales consisten en la reglamentación Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) y la expedición del Régimen Departamental.

- e. **Delegación de Competencias.** Por otra parte, teniendo en consideración que el proceso de descentralización se ha concentrado en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y que es necesario avanzar en un modelo que permita que actores territoriales puedan asumir el ejercicio de funciones que están a cargo de entidades del nivel nacional, el artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018¹² creó el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), “Con el propósito de asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear esquemas de distribución de competencias”.

Dicho programa, que viene siendo estructurado por parte del DNP, busca incentivar buenas prácticas en manejo presupuestal y de administración pública en los territorios y generar procesos de fortalecimiento desde el nivel nacional para los actores territoriales interesados en asumir una competencia. De esta manera, el PNCD hace una apuesta de mediano y largo plazo para identificar gradualmente las competencias que están a cargo de entidades del nivel nacional que son potencialmente delegables, con el fin de promover que progresivamente los territorios asuman la prestación eficaz e integral de los servicios sociales.

- f. **Competencias en ordenamiento territorial.** Los municipios, departamentos y la Nación han emprendido acciones para asumir las competencias previstas en la LOOT en materia de ordenamiento territorial, hecho reflejado en lo siguiente:
- o Numerosos **municipios** del país, quienes ya venían asumiendo sus competencias de ordenamiento en el marco de la Ley 388 de 1997, actualmente se encuentran frente a la oportunidad de revisar y ajustar los contenidos de largo plazo de los Planes de Ordenamiento contando con una experiencia de más de una década. La expedición de nuevas normas en materia de ordenamiento y la acumulación de aprendizajes, aciertos y desaciertos permitirán enfrentar con mayor madurez el proceso de revisión y ajuste y optimizar el uso de los instrumentos de gestión del suelo que ofrece la Ley 388 de 1997.

Como se expuso en el numeral 2 del presente documento, la Secretaría Técnica de la COT, con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y de los demás miembros del CEI, está estructurando un documento de política CONPES y un programa nacional de apoyo a los municipios en esta etapa de revisión y ajuste.

¹² Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos Por un Nuevo País”.

- Algunos **departamentos** del país, en ejercicio de la competencia conferida por el numeral 2 del artículo 29 de la ley orgánica de Ordenamiento Territorial han adelantado el alistamiento, diagnóstico y formulación de Directrices de Ordenamiento¹³. Es importante resaltar que el desarrollo de esta nueva competencia plantean retos en materia de articulación con el ordenamiento territorial municipal y las acciones del nivel nacional, fortalecimiento de capacidad institucional de algunos departamentos, acceso y uso de la información cartográfica y estadística, para la formulación, implementación y seguimiento a los procesos de ordenamiento, entre otros retos.

Como se expuso anteriormente, el CEI – COT ha avanzado en la generación de lineamientos y la estructuración de una estrategia interinstitucional de apoyo a los departamentos en el desarrollo de sus competencias de ordenamiento territorial.

- Por su parte la Nación, a través de la Secretaría Técnica de la COT y el CEI – COT, trabaja en la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que aspira a ser el instrumento que viabilice la articulación entre niveles, instancias, instrumentos y modelos de ordenamiento del territorio y la cual se describe en la respuesta a la pregunta N° 4 del presente cuestionario.

De otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se desarrolla bajo una estructura territorial, reflejada por un lado, en hacer explícitas las estrategias de regionalización en cada uno de los sectores y por otro, construir focos diferenciados para las diferentes regiones del país, que recojan las necesidades y potencialidades propias de cada una, y definan cursos de acción concretos para cerrar las brechas de desarrollo existentes entre las regiones, los departamentos –sus subregiones y municipios–, y el centro del país. Lo anterior, permitirá una mejor articulación de los procesos de planeación con las entidades territoriales y fortalecer el modelo de descentralización y autonomía mediante estrategias diferenciadas de desarrollo que contribuyan a la convergencia regional y el cierre de brechas en el desarrollo económico y social.

Para concluir, es importante destacar que además de los cuatro aspectos fundamentales en los que se ha avanzado en materia de descentralización y ordenamiento territorial, la articulación nación – territorio vía sistema general de regalías y el progresivo empoderamiento y alistamiento institucional de las entidades territoriales en el ejercicio de sus competencias y en la generación de recursos propios, serán factores claves para el impulso a los procesos de ordenamiento territorial. Al respecto, es pertinente mencionar, que tan solo como producto del Sistema General de Regalías (SGR), el presupuesto de los municipios y los departamentos aumentó, en promedio, un 56 % entre 2010 y 2013. Esta realidad evidencia una ligera tendencia hacia la homogeneidad económica de las regiones y resalta la necesidad de fortalecer la articulación Nación-territorio en torno a objetivos de desarrollo e inversión pública¹⁴.

¹³ De 23 departamentos que reportaron estado de proceso de ordenamiento departamental en el año 2014, 10 manifestaron encontrarse en etapa de alistamiento, 6 en etapa de diagnóstico, 5 en etapa de formulación aprobación y 2 en revisión de experiencias de ordenamiento territorial adelantadas en el departamento con anterioridad a la ley 1454 de 2011. Fuente: Secretaría Técnica de la COT. Talleres Departamentales. 2014

¹⁴ Bases. Plan Nacional de Desarrollo. 2014 - 2018. Todos por un nuevo país



Sin embargo, se sigue planteando un reto. La concentración de una porción mayor de los beneficios del crecimiento económico en pocas entidades territoriales, lo que dificulta un ejercicio más efectivo de las competencias en particular las de ordenamiento territorial, afectando a su vez un conjunto de condiciones asociadas a la calidad de vida, el bienestar de los ciudadanos y el goce efectivo de sus derechos, así como las relacionadas con la adecuada prestación de servicios públicos¹⁵.

“4. Indicar ¿Qué mecanismos o estrategias se han implementado por parte de la Comisión para la coordinación y articulación de la política nacional sobre organización territorial, del Estado frente a las particularidades y necesidades de las Entidades Territoriales?”

- a. **Política General de Ordenamiento Territorial.** En el marco de las acciones de la COT y de su Secretaría Técnica, se viene concertando la ruta de trabajo para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial, de que trata el artículo 29, numeral 1, de la Ley 1454 de 2011, la cual fue incluida en el PND 2014-2018. En dicha ruta, se contemplarán las actividades, responsables, tiempos y recursos, para que el Gobierno Nacional pueda liderar un proceso de construcción colectiva de la política entre la Nación, las entidades territoriales y la sociedad civil, con el fin de avanzar en la articulación nación territorio.

Dicha política deberá permitir la armonización de instancias y competencias en materia de ordenamiento territorial, para generar estrategias de desarrollo diferenciadas territorialmente y en un marco de gobernanza multinivel; se reduzcan los conflictos territoriales por el uso del suelo; se construyan una visión y un modelo territorial compartido de país; se articulen las intervenciones sectoriales en el marco de enfoque territorial que resalte la heterogeneidad de territorio nacional; y se fortalezca la institucionalidad para la descentralización ya prevista en la LOOT a través del apoyo a los esquemas asociativos y a las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial.

El Departamento Nacional de Planeación tiene así mismo grandes avances tales como la identificación del Sistema de Ciudades y el desarrollo de una Política para la Transformación del Campo, que se consideran importantes insumos para la construcción de la Política General de Ordenamiento Territorial (estos temas se desarrollan en el numeral 8 de este documento).

- b. **Procesos de ordenamiento territorial departamental.** En concordancia con lo anterior la COT, por intermedio de su Secretaría Técnica, viene estructurando desde 2012 una propuesta para que los departamentos puedan formular lineamientos de ordenamiento departamental, según lo contemplado para los departamentos en el artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011, con el propósito de que al establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, se garantice el manejo y uso sostenible del territorio, y se especialicen las estrategias de desarrollo, buscando articular y armonizar la planificación sectorial nacional con los departamentos y municipios. La construcción

¹⁵ Ídem.



de modelos prospectivos de territorio en cada departamento, enmarcados en una visión supradepartamental, será un insumo clave para la construcción de un modelo de país que promueva la coordinación y articulación de la política nacional sobre organización territorial, del Estado frente a las particularidades y necesidades de las Entidades Territoriales.

- c. Planes de Ordenamiento Territorial Municipales.** Así mismo, se está estructurando el CONPES de política pública, junto con el *programa nacional de POT modernos*, una propuesta de intervención del Gobierno nacional, coordinada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), dirigida a promover la expansión ordenada del sistema de ciudades a partir de un enfoque territorial orientado por criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad. Este programa busca proveer asistencia técnica y acompañamiento a las principales ciudades y aglomeraciones urbanas del país para mejorar la calidad y el nivel de actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), donde el POT es concebido como el principal instrumento de planificación del crecimiento de las ciudades y de ordenamiento del territorio urbano - rural de los municipios, debido a su capacidad para orientar el correcto uso del suelo, promover una eficiente provisión de bienes y servicios públicos, potenciar el desarrollo económico local, y fomentar la equidad y la sostenibilidad de las ciudades.

Las anteriores estrategias, constituyen las bases para avanzar hacia una organización físico-espacial y político administrativa del país con perspectiva de largo plazo; para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes; preservar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo sostenible; coordinar y articular las intervenciones sectoriales en el territorio; así como corregir los desequilibrios territoriales y profundizar el proceso de descentralización, todo ello sujeto a los principios del ordenamiento territorial definidos en la Ley 1454 de 2011.

“5. ¿Cuántos y cuáles Esquemas Asociativos Territoriales se han creado en vigencia de la Ley 1454 de 2011?”

Respecto a las asociaciones de municipios, después de la expedición de la mencionada Ley en 2011, la Secretaría Técnica de la COT ha realizado aproximaciones preliminares a la identificación de procesos e iniciativas de asociatividad territorial. Así, en 2013, elaboró el “Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia” (DNP, Jul. 2013)¹⁶ consolidando un listado de 53 procesos de asociatividad municipal¹⁷. De otra parte, ejercicios posteriores de identificación realizados por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del DNP durante el año 2014 han sumado un número de 40 iniciativas de asociatividad adicionales a las identificadas en 2013.

Es de aclarar que teniendo en cuenta que actualmente no existe un ente regulador, ni registro formal alguno que obligue a los diferentes esquemas asociativos a informar a ente alguno sobre su creación, formalización o disolución no existe un dato preciso sobre el número de Esquemas Asociativos territoriales existentes. Los ejercicios adelantados por

¹⁶<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Balance%20esquemas%20asociativos.%202012%20agosto%202013.pdf>

¹⁷ A partir de la información recopilada mediante las encuestas, la lectura de documentos relacionados con las asociaciones y una verificación conjunta con la base de datos de asociaciones de la Federación Colombiana de Municipios.



la Secretaría Técnica de la COT hacia el año 2013 y en 2014 corresponden a información recogida por las entidades territoriales y algunas iniciativas, así como a la demanda que en materia metodológica presentan los interesados a nuestra entidad, no obstante el funcionamiento, y presencia de esquemas Asociativos Territoriales puede haber variado, al igual que en el transcurso de tiempo pueden aparecer más.

Teniendo en cuenta la necesidad de regular y reglamentar la actividad asociativa territorial actualmente, en el marco de trabajo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica de la COT venimos trabajando una propuesta normativa de trámite ordinario, que reglamente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en algunos de los aspectos prioritarios en materia de asociatividad territorial.

“6. De acuerdo a sus competencias, ¿qué instrumentos se han implementado para hacer seguimiento y promover el desarrollo y fortalecimiento de los Esquemas Asociativos Territoriales?”

A continuación se presenta la relación de acciones realizadas por la Secretaria Técnica de la COT en materia de esquemas asociativos territoriales:

- a. **2013.** La Secretaría Técnica de la COT realizó un primer balance de esquemas asociativos existentes en el país, el cual recogió información y los caracterizó a través del documento “Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia”¹⁸. Posteriormente se realizó una convocatoria de iniciativas o procesos de asociatividad interesados en la facilitación para su conformación o consolidación, a través de estos dos ejercicios se identificaron 96 iniciativas y /o procesos de asociatividad territorial.
- b. **2014.** Con estos insumos en 2014 se realizó un tamizaje a los noventa y seis (96) esquemas asociativos identificados en 2013 que arrojó 49 esquemas que podrían ser objeto de la facilitación, este tamizaje se obtuvo sobre la base de la vocación de los Esquemas o iniciativas, en este sentido se priorizaron aquellos cuya vocación estaba marcada por la planeación futura del territorio, el ordenamiento territorial, la participación y la gestión del desarrollo. Durante este mismo año con el apoyo de Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) se elaboró un modelo metodológico para la creación y fortalecimiento de esquemas asociativos, este modelo tuvo su pilotaje en la construcción subregional del Alto Occidente Caldense.
- c. **2015.** Luego de las visitas a territorio y los respectivos análisis tanto del estado técnico como de la voluntad política de las 46 iniciativas se puso en marcha el apoyo a doce (12) esquemas que tuvieran una capacidad mínima instalada y que presentarán voluntad política clara para su consolidación o fortalecimiento, ello teniendo en cuenta los ajustes institucionales de la Secretaría Técnica y la posibilidad real de algunos esquemas. El apoyo implementado se ha centrado específicamente en la facilitación de la creación y/o fortalecimiento de los esquemas, a través del modelo metodológico propuesto por la Secretaría Técnica, así como la articulación de

¹⁸<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Balance%20esquemas%20asociativos.%2012%20agosto%20013.pdf>.

acciones al interior del DNP o de entidades del gobierno nacional en torno a la iniciativa asociativa y a sus propuestas de impacto regional.

- d. **Trabajo puntual.** Por otra parte, con algunos esquemas asociativos consolidados; como la Asociación de Áreas Metropolitanas (ASOAREAS), la Asociación de municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (Asomunicipios), la Región Administrativa de Planificación Especial RAPE-Región Central, la Región de Planeación y Gestión- RPG G-11 y la Asociación de Municipios de Sabana Centro de Cundinamarca- Asocentro se están iniciando actividades de transferencia de información y conocimiento, y articulación con el Sistema General de Regalías, al tiempo que se están analizando aspectos en materia de la delegación de competencias diferenciadas en el marco de esquemas asociativos.
- e. **Coordinación interinstitucional.** Se está poniendo en marcha con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) un modelo de apoyo a la creación y fortalecimiento a los esquemas asociativos en temas de orden prospectivo, esta tarea conjunta aprovecha el alcance territorial y el objeto misional de la ESAP en conjugación con los conocimientos y experiencia del DNP en lo relativo a estructuras metodológicas y de gestión de los Esquemas asociativos.

Con la Dirección Nacional de Parques Naturales, la Cancillería y la Unidad de Consolidación Territorial se viene adelantando el apoyo a la iniciativa de asociatividad municipal trasfronteriza en el municipio de Puerto Leguizamó. Con la Oficina del Alto Comisionado para la paz, la oficina de la Unión Europea en Colombia, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional; entre otros, se vienen trabajando temas de posconflicto y desarrollo territorial. Con la Misión del Campo se han venido tratando temas relativos a la asociatividad como herramienta para la gestión del desarrollo rural.

Aunque se han logrado los avances antes descritos, aún el camino por recorrer es largo. Uno de los aspectos que garantizará el éxito de los esquemas asociativos como opción para el ordenamiento y el desarrollo territorial es la inyección de recursos económicos para que el gobierno central y departamental puedan fortalecer y brindar el acompañamiento adecuado a estos esquemas; por otra parte, es necesario que exista un reconocimiento y apropiación por parte de la institucionalidad de los niveles nacional y departamental en cuanto a la importancia de los esquemas asociativos en el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible de las regiones. Hoy día este reconocimiento es débil o en muchos casos simplemente no existe, la utilidad de este tipo de herramientas es atractiva pero requiere de una seria y sostenida voluntad política, tanto por parte de los legisladores, como de la institucionalidad pública a todos los niveles.

El trabajo por adelantar podría enumerarse así:

- a. Avanzar en la reglamentación de la LOOT teniendo en cuenta los siguientes aspectos:
- Regular la conformación y funcionamiento de los esquemas.
 - Viabilizar el esquema asociativo como un mecanismo para delegación de competencias.
 - Definir el sistema de estímulos y recursos en la conformación de esquemas asociativos.



- Definir los roles y funciones de las entidades del gobierno nacional para el acompañamiento en la conformación, funcionamiento y fortalecimiento de los esquemas asociativos. Esto evitará la actual atomización de oferta institucional en el territorio y la proliferación de herramientas que terminan por distorsionar los objetivos de los esquemas.
- b. Viabilizar que los proyectos de impacto regional formulados en el marco de esquemas asociativos puedan ser presentados y aprobados en OCAD. Si bien habría algunos obstáculos de carácter operativo a salvar, por cuanto formalmente los llamados a presentarse a proyectos OCAD son entidades territoriales como municipios o departamentos, se ve la posibilidad de viabilidad tomando la experiencia de Antioquia que ya cuenta con recursos de regalías para desarrollar proyectos formulados a partir de esquemas asociativos.
- c. Establecer los mecanismos que permitan los equipos técnicos de las entidades del gobierno nacional y departamental reconocimiento y capacitación en cuanto al importante rol que cumplen los esquemas asociativos para viabilizar los objetivos de las entidades del orden nacional.

“7. ¿Cuáles son los principios de economía y buen gobierno que se han fijado en materia de Descentralización y Ordenamiento Territorial para orientar a los Departamentos, los Distritos, los Municipios, las Áreas Metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan, o delegaciones en el desempeño de sus competencias?”

A partir de la expedición de la Ley 1454 de 2011, el Gobierno Nacional, ha desarrollado estudios y análisis de diversos elementos relacionados con procesos de desarrollo, descentralización y ordenamiento territorial. La mayoría de estos estudios se han reflejado en orientaciones de política que definen principios de economía y buen gobierno.

Entre las políticas y programas desarrollados se destacan:

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

Esta política resume la problemática asociada con el Sistema de Ciudades a partir de los estudios desarrollados por la Misión de Ciudades del DNP; y desarrolla los objetivos y el plan de acción, sobre los seis (6) ejes de política definidos por la Misión (visión sostenible y crecimiento verde, conectividad física y digital, productividad, calidad de vida y equidad, financiación adecuada y eficiente, coordinación y gobernanza); y define las recomendaciones que deben realizar las instituciones participantes para alcanzar los objetivos de la Política.

**b. Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014 -2018
CONPES 3822 DE 2014**

Estos son lineamientos de política y criterios técnicos para fortalecer e institucionalizar los Contratos Plan como: i) instrumento de gestión del desarrollo territorial, ii) mecanismo de articulación estratégica multinivel de las inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND); y iii) vehículo para profundizar la descentralización y robustecer el papel de las



gubernaciones como agentes intermediarios entre la Nación y los municipios. Igualmente presenta a consideración del CONPES el plan de expansión de los Contratos Plan en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "Todos por un Nuevo País".

c. Misión para la transformación del campo

El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, en su rol de tanque de pensamiento, está actualmente definiendo lineamientos de política pública para contar con un portafolio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos, con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública, por parte de los diferentes niveles de gobierno, para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años, que ayuden a transformar el campo colombiano. Los resultados de la Misión serán presentados durante el cuarto trimestre del año.¹⁹

d. Conpes Prosperidad para las Fronteras de Colombia CONPES 3805 DE 2014

Esta es la Política Pública de Prosperidad para las Fronteras destinada a generar unas fronteras más incluyentes, sostenibles y seguras; garantizando su desarrollo socioeconómico a través de la implementación de estrategias específicas y el aprovechamiento de sus potenciales endógenos. Dicha Política Pública fomentará la equidad social, la productividad y la reducción de las brechas con relación al resto del país, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes desde un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural.

e. Conceptos COT sobre Distritos

La Comisión de Ordenamiento Territorial tiene la función, de acuerdo con la Ley de Distritos 1617 de 2013²⁰, de emitir conceptos previos sobre la conformación de nuevos distritos. Estos conceptos, que incluyen los aportes de todas las entidades de la COT así como de otras entidades con injerencia en estos temas (en particular el Ministerio de Hacienda y Crédito Público), son recomendaciones y orientaciones de carácter técnico que se presentan a las entidades territoriales sobre las implicaciones positivas y negativas de su conversión en distritos.

Hasta el momento se han emitido conceptos sobre la creación de las siguientes entidades territoriales: Riohacha, Valledupar y Cali. En el momento estamos en proceso de elaboración del concepto previo para el municipio de Sincelejo.

f. Decreto 1953 de 2014²¹

Este Decreto crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. Establece funciones, mecanismos de financiación, control y

¹⁹<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

²⁰ "Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales"

²¹ Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.



vigilancia, así como el fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena a fin de que los Territorios Indígenas ejerzan las funciones públicas que les son atribuidas, y administren y ejecuten los recursos dispuestos para su financiación, con el fin de proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas al territorio, autonomía, gobierno propio, libre determinación, educación indígena propia, salud propia, y al agua potable y saneamiento básico, en el marco constitucional de respeto y protección a la diversidad étnica y cultural.

g. Zonas de Inversión Especial en Áreas no Municipalizadas

Teniendo en cuenta las dificultades administrativas en las áreas no municipalizadas (ANM) de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, se plantea estructurar un modelo de inversión y desarrollo que permita de manera transitoria operar y obtener resultados administrativos que lleven bienestar a la población dispersa de estas áreas a través del fortalecimiento de capacidades institucionales de las autoridades locales, incluidas las autoridades de los pueblos indígenas que habitan en dichos territorios. Para ello, como parte del ejercicio de estructuración del modelo, se viene avanzando en el levantamiento de información censal que aplicará el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en cinco (5) de las ANM para diagnosticar la situación de estos territorios en materia de cobertura de servicios básicos, empleo, etc. De igual manera, se está desarrollando instrumentos para diagnosticar en materia institucional el funcionamiento de estos territorios, la cual será aplicada a las administraciones departamentales.

h. Elementos para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT. CEI – COT - 2014

Este documento preliminar tiene como objetivo sintetizar y socializar el trabajo que viene realizando el DNP en conjunto con las demás entidades que hacen parte del Comité Especial Interinstitucional (CEI) de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) en torno a los aspectos básicos de la Política, dando continuidad a la labor realizada en años anteriores en torno a su conceptualización y abordaje metodológico. Para recoger las discusiones y aportes de todas las entidades, el documento se organiza en torno a los siguientes interrogantes sobre la Política: ¿Por qué es importante formularla? ¿Cuáles son sus características? ¿Para qué debería formularse? ¿Cuál podría ser su contenido mínimo?, entre otros. (ver documento anexo).

i. Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental CEI – COT 2013

La Secretaría Técnica de la COT, con el apoyo del Comité Especial Interinstitucional (CEI), viene coordinando la elaboración de lineamientos para orientar el desarrollo de los procesos de ordenamiento territorial departamental, función que establece la LOOT a los departamentos en el artículo 29. Este documento desarrolla los temas relacionados con el contexto normativo para el ordenamiento departamental y los objetivos y alcances de las atribuciones que establece la LOOT a los departamentos. Así mismo se propone un

marco metodológico general para abordar el proceso de ordenamiento departamental, se describen sus componentes, propiedades del tipo de análisis requerido y contenidos temáticos básicos, los cuales se considera que, en principio, todo proceso de ordenamiento territorial debería atender, con la flexibilidad de ajustar los desarrollos y alcances de acuerdo a las particularidades y pertinencia de cada departamento.²²

“8. A través de qué mecanismos, estrategias se viene fomentando y fortaleciendo la planeación territorial como instrumento para la consolidación de procesos de desarrollo a nivel de Entidades Territoriales?”

El Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, como Secretaría Técnica de la COT, se ha puesto a la tarea, desde la expedición de la Ley 1454 de 2011, de fortalecer sus equipos técnicos con el fin de cumplir con sus funciones de apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la COT para el desarrollo de sus funciones, así como la elaboración de documentos, informes, conceptos o estudios, y la coordinación de la ejecución y seguimiento de las políticas y medidas recomendadas por la COT.

Así mismo, la Secretaría Técnica conformó el Comité Especial Interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia; el cual cuenta con invitados permanente de entidades públicas, privadas y al sector académico que participan en los procesos de acuerdo a la temática a abordar. (Artículo 7 del Decreto 3680 de 2011). Entre los miembros invitados están la Federación Nacional de Departamentos, La Federación Colombiana de Municipios, la Asociación de Áreas Metropolitanas y la Asociación de Ciudades Capitales, con quienes se están desarrollando todos los temas relacionados directamente con los procesos de ordenamiento territorial de cada una de estas entidades territoriales.

De otra parte, y como se expuso en las respuestas a otras preguntas incluidas en esta proposición, se está trabajando en la construcción conjunta de una Política General de Ordenamiento Territorial; se está construyendo lineamientos, desarrollos normativos y una estrategia de apoyo del Gobierno Nacional para los procesos de ordenamiento territorial departamental, se está elaborando un Programa de apoyo del Gobierno Nacional a la revisión y ajuste de los POT.

De otra parte, se desarrollan periódicamente mesas de trabajo con la Asociación de Áreas Metropolitanas (ASOAREAS) en las que se desarrollan temáticas identificadas por las entidades territoriales que las conforman, que requieren del apoyo del Gobierno Nacional.

Igualmente, como apoyo a los esquemas asociativos, se han realizado varios foros con el objetivo de generar espacios de debate y discusión sobre temas relacionados con el fortalecimiento de estas figuras.

Aunque se considera que hay grandes avances en el fortalecimiento de la institucionalidad del ordenamiento territorial, los retos que confronta la COT y su Secretaría Técnica aún son grandes. Entre los mayores retos se encuentra: i) fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales en materia

²² <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/politica-nacional-de-ordenamiento-territorial.aspx>



de ordenamiento territorial; ii) desarrollo de interés de la sociedad civil en temas de ordenamiento territorial; iii) la articulación de acciones sectoriales y fortalecimiento del enfoque territorial, iv) articulación e integración de la planeación del desarrollo con el ordenamiento territorial; v) desarrollo diferenciado de los procesos basado en la heterogeneidad del territorio nacional y su población; ii) consolidación del sistema multinivel de ordenamiento territorial, iii) generación de información requerida por los procesos de ordenamiento territorial. Estos retos y otros más serán los orientadores del trabajo de la COT y su secretaría técnica durante los próximos años.

En los anteriores términos se atiende el cuestionario del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo en proporcionar toda la información requerida para el ejercicio del control político que le corresponde realizar al Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

CARLOS ALBERTO APARICIO
Secretario Técnico de la COT
Director de Desarrollo Territorial Sostenible (E)

Anexo: Lo enunciado en un (1) CD

Elaboró: María Catalina Useche- Andrés de Hoyos – DDT-
Consolidó: Christian Camilo Orjuela Galeano, OAJ
Revisó: Fabiola Páez Vargas, Jefe Oficina Asesora Jurídica,
Geovanny Rodríguez, Asesor Dirección General