

Octubre de 2014

# Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial

Texto para discusión

Insumo para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018



Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible  
Comité Especial Interinstitucional  
Comisión de Ordenamiento Territorial



## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. UN LENGUAJE COMÚN: ORDENAMIENTO, DESARROLLO Y TERRITORIO</b>	<b>5</b>
<b>LA POLÍTICA GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	<b>8</b>
<b>I. JUSTIFICACIÓN</b>	<b>8</b>
A. Usos y ocupación del territorio: conflictos, desequilibrios y potenciales	9
B. Ordenamiento territorial, cambio climático, gestión del riesgo, servicios ecosistémicos y construcción de paz	19
C. Visión compartida de país para guiar el ordenamiento territorial y que articule las políticas y planes sectoriales	24
D. Instrumentos de ordenamiento territorial para la articulación y gestión eficiente del territorio	26
E. Arreglo institucional para la coordinación, evaluación y seguimiento del ordenamiento territorial	31
<b>II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA POLÍTICA</b>	<b>32</b>
<b>III. COMPONENTES DE LA POLÍTICA</b>	<b>34</b>
A. Objetivos	34
B. Un modelo integral con perspectiva de largo plazo	36
C. Directrices y lineamientos nacionales para el Ordenamiento Territorial	38
D. Articulación de instrumentos para la coordinación e implementación	43
F. Institucionalidad para la implementación y evaluación del ordenamiento territorial	45
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>48</b>

## MAPAS

Mapa 1. Mapeo de conflictos socioeconómicos realizado por la Universidad del Valle – 2014	10
Mapa 2. Mapa conflictos de usos del suelo IGAC 2012	12
Mapa 3. Conflictos de uso en zona marítima y costera del departamento de Magdalena	13
Mapa 4. Congestión de la red vial nacional	14
Mapa 5. Sistema de Ciudades	14
Mapa 6. Cambio en áreas sembradas	15
Mapa 7. Eventos de Inundación	20
Mapa 9. Eventos de Sismo	20
Mapa 8. Eventos de remoción en masa	20
Mapa 10. Suma de eventos por municipio 1998-2012	21



Mapa 11. Instrumentos del Ordenamiento Territorial que aplican en la Jurisdicción de la Sierra Nevada de Santa Marta ..... 28

## IMAGENES

Imagen 1. Movilizaciones locales asociadas con conflictos socioambientales ..... 11  
Imagen 2. Suelo con alta capacidad agrícola sin producción ..... 15  
Imagen 3. Inundaciones durante la ola invernal 2011. .... 21  
Imagen 4. Sequía en el Casanare, Colombia 2014 ..... 22  
Imagen 5. Perspectivas sobre Ordenamiento Territorial desde los sectores..... 24  
Imagen 6. Planes y estrategias sectoriales que inciden en el Ordenamiento Nacional..... 25  
Imagen 7. Normas, instrumentos y categorías de manejo - Ordenamiento Ambiental..... 27  
Imagen 8. Normas, instrumentos y categorías de manejo – Gestión del Riesgo y Cambio Climático..... 27  
Imagen 9. Normas, instrumentos y categorías de manejo – Ordenamiento agropecuario ..... 27  
Imagen 10. Instrumentos de planificación del sector minero-energético que inciden en el ordenamiento ..... 28



## INTRODUCCIÓN

Periódicamente diversos indicadores señalan los resultados de las principales transformaciones económicas, sociales y ambientales de Colombia. Las cifras más recientes registran que en términos de producción económica, el país tuvo una tasa de crecimiento del PIB de 4,3% en 2013, mientras que el resto de América Latina creció en promedio solo 2,5% (DANE, 2014). Desde el punto de vista social se observa que la tasa de pobreza pasó del 32,7% en 2012 al 30,6% en el 2013, lo que representó 820 mil personas pobres menos en el país (DANE, 2013).

Cifras como estas reflejan un crecimiento macroeconómico destacado e importantes logros sociales, sin embargo, es necesario igualmente considerar cómo se han dado las relaciones espaciales de las diferentes formas de producción económica, de localización y expansión de los asentamientos humanos, en relación con su entorno territorial. Esto por cuanto es necesario que el crecimiento conduzca igualmente a un desarrollo equitativo y sostenible.

Algunos de los sectores que jalonan la economía tales como la construcción, la producción agropecuaria y la actividad minero-energética, han incidido de manera directa en la transformación del territorio. En el país la cobertura boscosa pasó de representar el 56,5% del territorio continental en 1990 al 51,4% en 2010, siendo los principales factores con incidencia en dicha reducción la ampliación de la frontera agropecuaria, la colonización, el desplazamiento de población, los cultivos de uso ilícito, la infraestructura, la minería y la extracción de maderas (MADS, PNUD, 2014). Por otro lado, parte de la infraestructura vial, los asentamientos poblacionales y la agricultura se han reconocido como altamente vulnerables a los efectos de cambios climáticos, como lo demostraron las pérdidas de \$8,5 billones tras el fenómeno de la Niña en 2010-2011 (DNP, MADS, IDEAM y UNGRD, 2012).

Al anterior panorama se suma la dinámica de crecimiento poco planificado de las ciudades y los costos económicos y sociales que han ocasionado, los impactos ambientales y sociales de la explotación de hidrocarburos y la minería, así como los asuntos a resolver respecto a la propiedad colectiva para los grupos étnicos, entre otros rasgos actuales de la relación entre sociedad y territorio. Esto señala la importancia y diversidad de los innumerables retos del ordenamiento territorial del país.

En este contexto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) representa una oportunidad para que desde el nivel nacional, en conjunto con las entidades territoriales, se brinden orientaciones sobre los asuntos que se consideren de interés nacional para armonizar los procesos de desarrollo en relación con los usos y ocupación del territorio, a través de una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT). Más allá del cumplimiento de este mandato legal, el Gobierno Nacional tiene la necesidad de liderar la estructuración de dicha política, procurando que los buenos resultados macroeconómicos se expresen igualmente en reducciones significativas de los desequilibrios sociales y económicos de las diversas regiones y en un desarrollo sostenible.

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<sup>1</sup>. 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.

Esta es la primera versión de un producto de construcción interinstitucional, que constituye en sí mismo, el paso inicial de un proceso de articulación y discusión intersectorial. En su proceso de elaboración han sido fundamentales los aportes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, la Unidad Nacional de Planeación Minero-Energética, la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Instituto Alexander von Humboldt; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales, la Universidad de Caldas, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y las direcciones técnicas del DNP.

Se pretende que la reflexión interinstitucional en torno a los interrogantes que se plantean con el documento, conduzca a una propuesta concertada para incorporar en el próximo Plan Nacional de Desarrollo la formulación de la Política, considerándola como una oportunidad para promover la gobernanza multinivel y para plantear la urgencia que tiene el país de concertar decisiones de desarrollo y ordenamiento territorial con visión de largo plazo.

<sup>1</sup> DNP, IGAC y Ministerio de Vivienda han trabajado desde 2011 en documentos sobre conceptualización y contextualización de la Política General de Ordenamiento Territorial, en el ejercicio de sus funciones misionales.

## I. UN LENGUAJE COMÚN: ORDENAMIENTO, DESARROLLO Y TERRITORIO

### Ordenamiento y Desarrollo Territorial: una relación indisoluble

El desarrollo socioeconómico y la ordenación del territorio se encuentran directamente interrelacionados; las actividades generadoras de desarrollo toman lugar en territorios específicos y vinculan a la sociedad, transformando los usos y ocupación del espacio de manera continua. A través del ordenamiento territorial es posible establecer las condiciones que deberían poseer la estructura espacial y su entorno, para alcanzar un desarrollo sustentable. En consecuencia, el ordenamiento territorial se puede constituir en regulador o propiciador del desarrollo.

El territorio colombiano posee importantes potencialidades naturales, económicas, sociales y culturales. Sin embargo, las formas cómo se manifiestan determinadas actividades socioeconómicas en el espacio ponen en riesgo la sostenibilidad del crecimiento y desarrollo del país y de sus diversas regiones, por lo cual es necesaria una mayor coordinación y regulación con respecto a la ordenación del territorio, especialmente en relación con la localización y usos del suelo de las actividades económicas y los asentamientos poblacionales.

El propósito principal del ordenamiento territorial es la compatibilización de políticas, planes y acciones en general, según su expresión espacial en el territorio, alrededor de objetivos de desarrollo comunes de interés nacional, regional y local; considerando al Estado como instancia reguladora, armonizadora y facilitadora del desarrollo. En consecuencia, puede ser un instrumento de articulación intersectorial, interterritorial e interinstitucional, que a través de políticas e instrumentos de planificación y gestión procure un desarrollo espacial, armónico e integrado, a través de acciones públicas, privadas y sociales, con perspectiva de largo plazo.

El aporte del ordenamiento territorial al desarrollo se fundamenta en su capacidad para articular variables y procesos económicos, sociales y ambientales en el territorio, y armonizarlos con el ambiente natural, social y construido, procurando estructurar ámbitos físico - espaciales, en los que pueda desarrollarse un modo de vida caracterizado por los valores culturales, éticos, políticos, ambientales y económicos que propicien un desarrollo humano sustentable.

Para esto, el ordenamiento busca comprender los grandes patrones de ocupación, las formas predominantes de intervención del espacio, los ejes de integración, de poblamiento y expansión productiva, las formas cómo se interrelacionan las fuerzas internas y externas que moldean la organización territorial. Busca además entender, con base en un diagnóstico estratégico territorial, trayectorias, condiciones actuales, tendencias y nuevas opciones de estructuración del territorio. Por otra parte, permite identificar conflictos o desarreglos, potencialidades y requerimientos, que posibilitan trazar directrices y estrategias para componer o recomponer un modelo territorial, con perspectiva de largo plazo, y que posibilitan la articulación de políticas públicas sectoriales y transversales para alcanzar la sostenibilidad del desarrollo.



## El ordenamiento visto a través de las dimensiones del desarrollo territorial

Con el fin de identificar las principales problemáticas y oportunidades que se generan en la interrelación entre crecimiento, desarrollo y territorio, y que deben ser reconocidas en el proceso de formulación de una Política General de Ordenamiento Territorial, es necesario considerar cómo a partir de las interrelaciones de fenómenos ambientales, urbanos, rurales, económicos, sociales y políticos en un territorio, se generan procesos de usos y ocupación del suelo, que pueden dar lugar a conflictos y oportunidades. Teniendo en cuenta la **naturaleza interdimensional del territorio**, la comprensión del sistema que lo estructura es uno de los primeros aprendizajes necesarios para identificar los asuntos estratégicos que posibilitarán focalizar la Política de Ordenamiento Territorial.

El sistema territorial se puede comprender a partir de los subsistemas que lo componen y la manera como se interrelacionan en el espacio, teniendo en cuenta que las propiedades o el tipo de desarrollo y ordenamiento territorial resulta de las interrelaciones entre tales subsistemas: *ambiental, urbano – regional, sociocultural, económico e institucional*. **El análisis interdimensional debe conducir al reconocimiento de hechos o circunstancias sectoriales, que en su expresión territorial, generan oportunidades para el desarrollo o situaciones de insostenibilidad.**

A continuación se reseñan de manera general las dimensiones del territorio y los aspectos básicos que las relacionan. Con base en la identificación de la estructura, evolución de cada una de las dimensiones y de los fenómenos de desarrollo y ordenamiento territorial que surgen de sus interrelaciones será posible identificar aspectos críticos del ordenamiento territorial nacional y de las grandes macroregiones, que deberían ser tratados por la PGOT.

- El **subsistema ambiental** del desarrollo territorial se interesa por lograr relaciones armónicas entre la sociedad y la naturaleza que garanticen el uso, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, así como el disfrute de un medio ambiente sano, para las generaciones actuales y futuras.
- El **subsistema urbano - rural – regional**, tiene su expresión física en el territorio como plataforma integradora de lugares, actividades, actores, organizaciones y mercados, buscando su funcionamiento eficiente y sostenible, así como la integración de las áreas urbanas y rurales y, en conjunto, la consolidación de un desarrollo regional equilibrado, que sustente y facilite el desarrollo económico y sociocultural.
- El **subsistema económico** contempla la importancia de la competitividad de los territorios<sup>2</sup>, como condición fundamental para el desarrollo, teniendo en cuenta que las actividades económicas pueden irradiar desarrollo en la medida que se relacionen armónicamente con el medio natural y las organizaciones sociales, en el marco de un ordenamiento espacial adecuado para tal fin. El incremento de la productividad de la economía local, la generación de valor agregado y el empleo sostenible de los recursos territoriales, requieren modos de gestión del territorio que consigan movilizar y colocar en interacción los factores clave del desarrollo económico local. Esto permite formar encadenamientos productivos y relaciones virtuosas entre las empresas y su entorno territorial, como parte de una estrategia de construcción social de territorios innovadores, emprendedores y, en consecuencia, competitivos.

<sup>2</sup> Desde la perspectiva de los territorios la competitividad económica incorpora factores como ubicación espacial, infraestructuras, servicios y equipamientos económicos, ventajas comparativas naturales, sostenibilidad ambiental, inclusión social, calidad del recurso humano, cultura e identidad, capitales endógenos e instituciones.



- El **subsistema social** tiene a la población en el centro de su atención, no solo desde el punto de vista demográfico, sino especialmente como actor del desarrollo, con competencias para empoderarse de sus procesos de desarrollo. El énfasis está puesto en aspectos como la calidad de vida y en las diversas formas de organización y participación; los procesos de toma de decisiones; el nivel de organización de los diversos grupos de interés formados en torno a necesidades percibidas como comunes, y finalmente el tipo y la fuerza de las interacciones entre la sociedad civil con las entidades gubernamentales.
- El **subsistema político-institucional** entendido como el conjunto de instituciones, reglas de juego y organizaciones que orientan, administran y gestionan el desarrollo y el ordenamiento territorial, en función de conceptos como la gobernanza y la gobernabilidad. En este punto, la aproximación político-institucional del ordenamiento territorial implica tener presente que la capacidad de orientarlo y regularlo depende en gran medida de las interacciones entre las instituciones competentes, su capacidad de aprendizaje y los arreglos institucionales gubernamentales, económicos y sociales. Asimismo, implica reconocer nuevas formas de acción colectiva para implementar, articular y hacer seguimiento a los instrumentos de ordenamiento territorial.

Como complemento a la mirada por subsistemas, se deben considerar las interrelaciones entre ellos, por cuanto el desarrollo y ordenamiento territorial resultan de la forma como se proyectan y se conjugan, en determinados espacios, las diversas acciones humanas, así como las políticas, planes e inversiones. **El estudio de las problemáticas del ordenamiento debe trascender la mirada sectorial, reconociendo la complejidad de los desequilibrios, conflictos y oportunidades del territorio.**



## LA POLÍTICA GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### I. JUSTIFICACIÓN

**A** continuación se plantean las principales problemáticas y oportunidades del ordenamiento nacional, que resaltan la necesidad de contar con una Política General de Ordenamiento Territorial, reconociendo las interrelaciones entre el desarrollo económico y social, con las formas de uso y ocupación del territorio. Con el fin de formular lineamientos de política territorial es necesario comprender tales interacciones e identificar los asuntos estratégicos que explican los potenciales, desequilibrios, las inequidades, el deterioro, la exclusión y las amenazas a la sostenibilidad, que permitan priorizar y diseñar propuestas de intervención territorial eficientes y eficaces.

A partir de las discusiones del DNP y del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial, se identificaron algunos temas estratégicos por sus impactos en el desarrollo sostenible y por su trascendencia en el mediano y largo plazo, que requieren una política de Estado. Sin pretender abarcar todas las problemáticas del ordenamiento territorial, los temas centrales cuyo tratamiento requiere directrices nacionales se presentan en función de cinco asuntos principales:

1. Hoy confluyen **dinámicas económicas y sociales** que inciden en el uso y la ocupación del territorio, que **no se ajustan a las condiciones del entorno natural** y amenazan con la sostenibilidad del desarrollo.
2. La vulnerabilidad del territorio frente a temas como **el cambio climático y otros riesgos de origen antrópico**, así como el manejo apropiado de los **servicios ecosistémicos**, exigen un ordenamiento territorial proactivo y preventivo.
3. Los abordajes sectoriales descoordinados y con perspectiva más reactiva que anticipatoria, frente al continuo cambio e incertidumbre que caracterizan la evolución económica y social, **requieren de una visión compartida de país, que articule las distintas apuestas de desarrollo nacionales y territoriales**, y que aúne los esfuerzos de las diversas políticas sectoriales para realizar acciones de corto y mediano plazo para construir un mejor futuro. Una visión permitiría orientar las decisiones de localización de asuntos de interés nacional relacionadas con la sostenibilidad, la competitividad, la equidad territorial y la gobernanza del territorio, anticipando conflictos y aprovechando las oportunidades de desarrollo.
4. **Los instrumentos para el ordenamiento territorial tienen una débil implementación y se encuentran desarticulados.** Existen numerosos vacíos y traslapes en las normas, instrumentos y competencias de los niveles de gobierno en relación al ordenamiento territorial, quedando las decisiones prioritarias para el desarrollo en función de la expedición de permisos y licencias por parte de autoridades sectoriales, sin que su aplicación atienda a una visión integral y estratégica del territorio.
5. El sistema de planeación territorial no se encuentra coordinado con los instrumentos de ordenamiento territorial; la evaluación y seguimiento de las políticas de ordenamiento territorial es mínima, fragmentada y no cuenta con criterios o indicadores que permitan documentar avances o dificultades. **Se requiere un arreglo institucional multinivel que permita que las entidades con**

**competencia en el ordenamiento y el desarrollo territorial interactúen de manera coordinada y continua.**

## **A. Usos y ocupación del territorio: conflictos, desequilibrios y potenciales**

La transformación e intervención desordenada de las actividades socioeconómicas en el territorio vienen dando lugar a un creciente número de problemáticas que deberían ser tratadas desde el nivel nacional de manera articulada con los territorios. Estos desajustes se evidencian en las distintas tensiones territoriales documentadas recientemente en el *Atlas mundial de conflictos socioeconómicos* elaborado por la Universidad del Valle, que localiza y especifica por tipo de actividad, las movilizaciones sociales en torno a intervenciones sectoriales en el territorio. Los desajustes entre los procesos de desarrollo y formas de ocupación del territorio también se evidencian en la dinámica de la conformación del Sistema de Ciudades, en el cual se aprecian problemáticas urbanas y procesos crecientes de expansión suburbana, rural y regional, que colocan en riesgo la sostenibilidad del desarrollo territorial y aumentan los desequilibrios.

### **1. Conflictos socioambientales en Colombia: crecientes movilizaciones y tensiones**

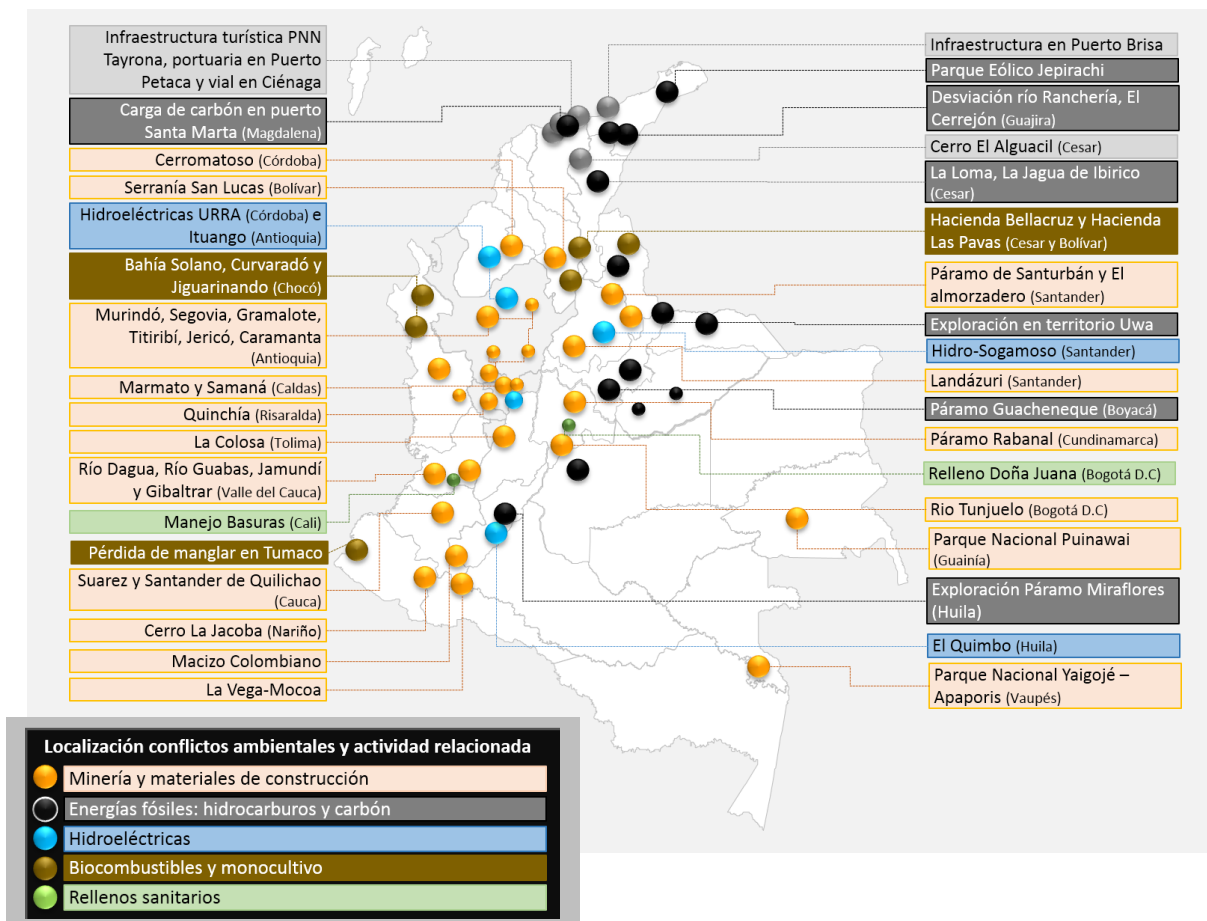
Fenómenos como la explotación indiscriminada de recursos no renovables, la expansión de la frontera económica por cuenta de actividades agroindustriales o economías ilícitas en algunas partes del país, la expansión de obras de infraestructura (vías, puertos, embalses, entre otros), así como la ampliación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

A partir de la documentación de las diversas movilizaciones que se han presentado en los últimos años frente a dichos fenómenos, la Universidad del Valle, utilizando la metodología para identificación de conflictos socioambientales del proyecto de la Unión Europea *Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade* (EJOLT)<sup>3</sup>, localizó en Colombia 72 casos de conflictos socioambientales, de los cuales más del 50% aparecieron después del año 2000.

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

<sup>3</sup> EJOLT es un proyecto apoyado por la Comisión Europea que abarca el periodo 2011-2015 y que soporta el trabajo de organizaciones orientadas a la justicia ambiental. Tiene como principales actividades la producción de bases de datos, plataformas de trabajo en red, desarrollo de estudios de caso, foros, documentos de política y disseminación de buenas prácticas que permitan identificar las causas de los crecientes conflictos distributivos y ecológicos. Mayor información en el link <http://www.ejolt.org/>

Mapa 1. Mapeo de conflictos socioeconómicos realizado por la Universidad del Valle – 2014



Fuente: Tomado de Universidad del Valle, Instituto CINARA, EJOLT, 2014

En el mapa 1 se pueden ver localizados algunos de los conflictos socioambientales de amplia difusión en los medios de comunicación en los últimos años, tales como la minería informal en Guainía, Cauca o Antioquia, proyectos de exploración minera como La Colosa o Santurbán, o grandes obras de infraestructura como la represa del Quimbo o Ituango. Se observa que la mayoría de los casos se localizan en la zona andina y caribe, hasta ahora la más urbanizada del país, siendo importante el llamado de atención de los autores del estudio por lo que podría suceder en la Orinoquía en el corto y mediano plazo, donde si bien no se documentaron casos a la fecha de la elaboración del informe, con la expectativa de una nueva frontera de desarrollo se anticipan futuras tensiones territoriales<sup>4</sup>.

Por otra parte, según el Atlas de Justicia Ambiental, Colombia es el primer país en latinoamérica con casos de conflictos ambientales documentados, seguido por Brasil (59), Ecuador (48), Chile (34) y Perú (32). En la

<sup>4</sup> La reciente crisis por recursos hídricos del Casanare, que ha sido relacionada con la explotación de hidrocarburos, la agroindustria y la ganadería extensiva y el manejo de los páramos, es una alerta para la Orinoquía.

clasificación mundial ocupa el segundo lugar después de la India, que tiene 140 casos registrados (EJOLT, 2014).

Un mapa más actualizado de conflictos socioambientales en el país, tendría que incluir casos como las afectaciones al río Atrato por minería ilegal, la contaminación del puerto de Santa Marta por polvillo de carbón, las consultas populares que rechazan la actividad minera en Acacías y Monterrey, la escasez de agua en municipios del Casanare, la contaminación del Caño Palo Blanco (Casanare) o de vereda La China, del municipio de Toledo (Norte de Santander), por afectaciones a la infraestructura de transporte de petróleo, entre otros.

Imagen 1. Movilizaciones locales asociadas con conflictos socioambientales



## 2. Uso vs Vocación del suelo: 13% del territorio subutilizado y 15% sobreutilizado

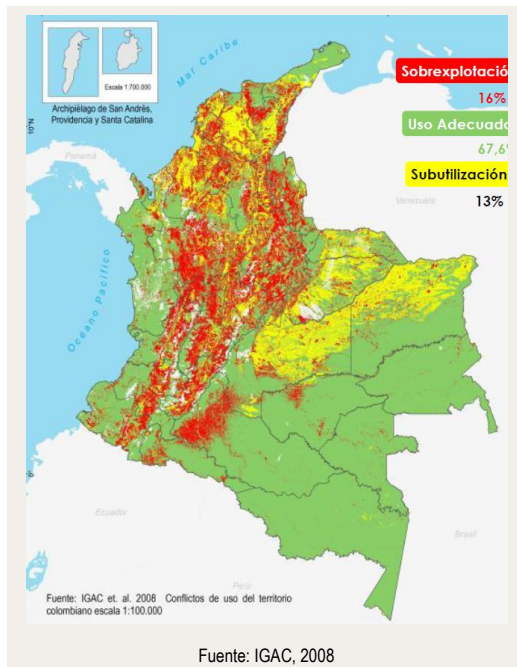
Otra perspectiva de los diversos conflictos que se presentan en el territorio es la que se deriva del estudio de las características físico-bióticas del suelo que determinan su vocación y usos recomendados, frente al uso actual (Peña, 2008). Según el estudio de Conflictos de Uso de Suelo del Territorio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

Entre los conflictos por sobreutilización se destacan los asociados por actividades agropecuarias en zonas con vocación de conservación (páramos, humedales, entre otros) (13 millones de ha.), actividades extractivas en zonas de paramos (935 mil ha.), usos agropecuarios en áreas pantanosas (3,3 millones de ha.), usos

mineros en ríos, páramos, ciénagas o en tierras con un alto potencial para la agricultura (65 mil ha.) y conflictos por obras civiles y urbanas en zonas como humedales, cuerpos de agua, pantanos o suelos agrícolas por excelencia (49 mil ha.), así como actividades ganaderas en tierras con alto potencial para la agricultura (IGAC, 2012, pág. 185).

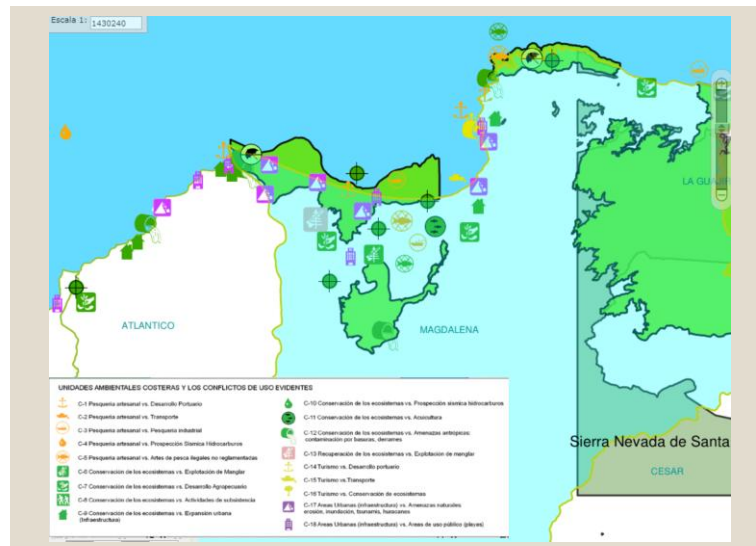
El estudio del IGAC también encontró que cerca de 3,7 millones de hectáreas que hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas, tienen algún tipo de conflicto legal por cuenta de usos que no son compatibles con las restricciones propias de las figuras de conservación. El 51% de los conflictos se generan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

Mapa 2. Mapa conflictos de usos del suelo IGAC 2012



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

Mapa 3. Conflictos de uso en zona marítima y costera del departamento de Magdalena



Fuente: IGAC, 2012

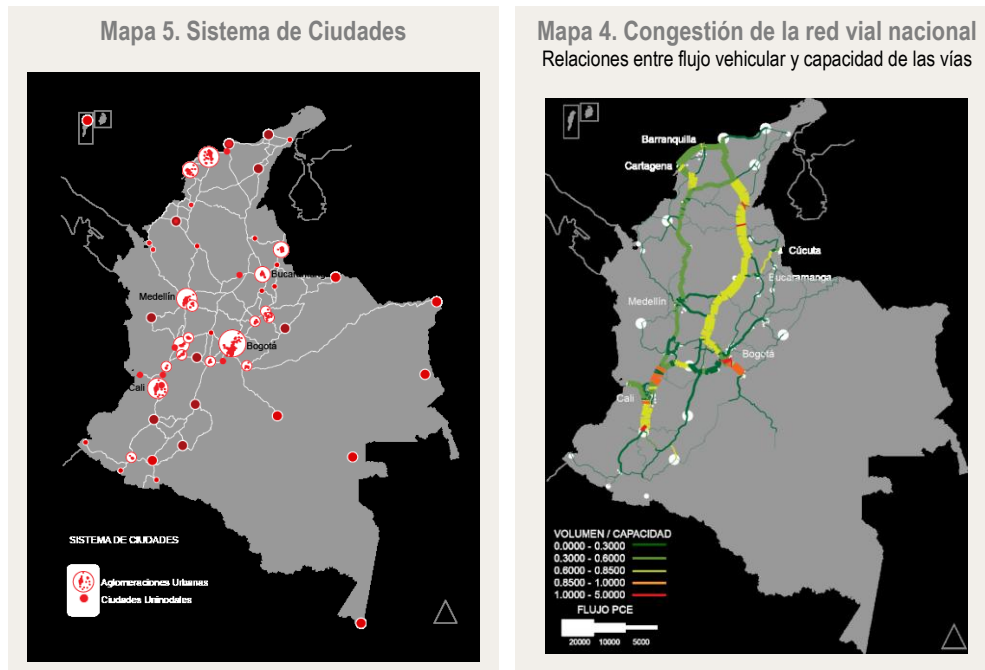
### 3. Un Sistema de Ciudades mayoritariamente concentrada; pero con algunas ciudades dispersas y desconectadas del sistema principal, con aglomeraciones urbanas en expansión que requieren planificarse e integrarse regional y nacionalmente.

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

Adicionalmente, la Misión identificó la estructura urbana del país (Mapa 4), resaltando específicamente la concentración de actividades productivas en grandes ciudades, que a su vez se rodean de municipios que han venido creciendo en términos poblacionales a mayores tasas que los núcleos urbanos. Esto ha dado lugar a la formación de 18 aglomeraciones urbanas que albergan al 50% de la población del país y son responsables del 74% del PIB nacional, así como del 93% del empleo formal. A pesar de su importancia económica para el país, una mirada general a su estructura productiva permite evidenciar economías poco especializadas con bajo aprovechamiento de las economías de escala.

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

Estas circunstancias inciden en los altos costos de transporte de carga y pasajeros, así como en los altos niveles de congestión que se evidencian en los principales ejes viales (Mapa 5), por lo que actualmente el sistema se asemeja a una serie de archipiélagos urbanos que no consiguen estructurar un sistema de ciudades articulado en red, que posibilite el desarrollo rural y regional de las diversas zonas del país. Según el estudio de Pablo Roda, *si los costos de transporte asociados a mejoras en la infraestructura se redujeran en un 10%, el comercio al interior del Sistema de Ciudades se incrementaría en aproximadamente en un 10%, para un mismo nivel de PIB* (Roda, 2012, pág. 16).



Fuente: Sistema de Ciudades- DNP

Por otra parte, se reconoce que el Sistema de Ciudades no ha sido planeado a escala nacional. No se ha incorporado la dimensión territorial en la planificación sectorial y se dificulta la relación Nación-Municipios, Departamento-Municipio o Municipio-Municipio. Las aglomeraciones están compuestas por diversas entidades territoriales y administrativas, que requieren planificación y ordenamiento territorial conjuntos. Hay superposición y fragmentación de competencias entre entidades territoriales y administrativas; coexisten diversas estructuras de asociación de las entidades territoriales en una misma aglomeración y esto no ha permitido racionalizar la expansión de las grandes ciudades sobre su entorno. Si bien la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial planteó nuevos esquemas de asociatividad entre entidades territoriales, la falta de reglamentación, el desconocimiento de los alcances reales de dichos esquemas, entre otros factores, ha mantenido la planeación del desarrollo circunscrita a los límites administrativos que han sido traspasados por las dinámicas funcionales y relacionales actuales.

#### 4. Las relaciones campo-ciudad: planificación y ordenamiento para generar complementariedades

La Misión de Ciudades también se interrogó sobre la interdependencia que existe hoy entre campo y ciudad, considerando que si bien el 76% de la población se localiza en las zonas urbanas, las zonas rurales juegan un rol fundamental en la sostenibilidad de todo el sistema. Las ciudades se sirven de las áreas rurales para el suministro de servicios ambientales como agua, tierras, alimentos y materias primas. No obstante, estas se caracterizan por una débil relación con los centros urbanos, menores niveles de calidad de vida, dificultades de accesibilidad, débil presencia institucional, usos inadecuados del suelo y pérdida paulatina de población.

Se observa que los procesos de conurbación y suburbanización son propios de la relación campo-ciudad en el país. La demanda por suelo urbanizable de menor costo ha llevado a la ocupación de las periferias de las cabeceras, caracterizándose por asentamientos informales, cambio en los usos del suelo para actividades industriales o comerciales y el distanciamiento de las zonas de producción agrícola de los centros de consumo. En los anillos rurales periféricos de los centros urbanos es común encontrar fenómenos de subutilización del suelo, creándose *zonas grises que no tienen desarrollo agrícola ni urbano adecuado* (DDU-DNP, 2013, pág. 224), mientras que en el país crecen a mayor ritmo las áreas sembradas en los municipios más apartados de las capitales departamentales (García, 2012), sin que exista un planteamiento claro de articulación con los centros urbanos.

Lo anterior reafirma la necesidad de contar con políticas que promuevan la articulación entre el desarrollo urbano y rural, de manera que las transformaciones territoriales beneficien el desarrollo regional basadas en la complementariedad entre actividades urbanas y rurales, y en la protección y aprovechamiento sostenible del medio natural, con relevancia del sistema hídrico. Adicionalmente es necesario concertar una definición de ruralidad que incida en las decisiones de ocupación territorial y propuestas de desarrollo pertinentes.

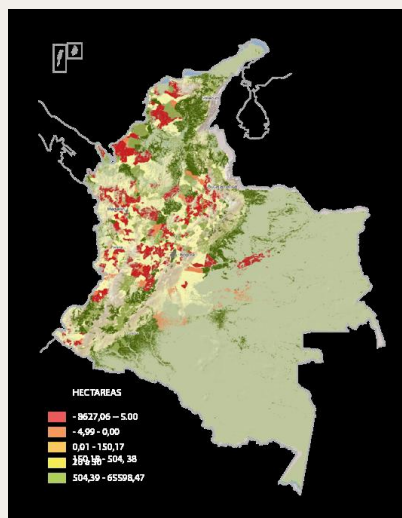
Imagen 2. Suelo con alta capacidad agrícola sin producción

Sabana de Bogotá



Fuente: Google Maps

Mapa 6. Cambio en áreas sembradas



Fuente: Sistema de Ciudades-DNP



## 5. Persistencia de los desequilibrios intrarregionales en calidad de vida

Si bien en los últimos años se ha observado una tendencia decreciente en la incidencia de la pobreza a nivel nacional, pasando de 42% a 30,6% el porcentaje de personas clasificadas como pobres entre 2008 y 2013 (DANE, 2013), en el país persisten fuertes problemas de inequidad. La desigualdad en los ingresos entre 2012 y 2013 se incrementó en las cabeceras, especialmente en trece áreas urbanas<sup>5</sup>, mientras que para el país el coeficiente de Gini permaneció estable en los últimos dos años.

Por otra parte, si bien la pobreza ha disminuido a nivel nacional, el ritmo de reducción no es el mismo en todo el país. Entre 2010 y 2014 las regiones que presentaron las mayores reducciones de pobreza fueron Valle del Cauca, Bogotá y Antioquia, mientras que regiones como Atlántico o Pacífico tuvieron un menor ritmo en la disminución de dichos indicadores. Estas dos últimas zonas cuentan hoy con los mayores niveles de pobreza multidimensional de acuerdo con el DANE.

Los rezagos más pronunciados se observan en el acceso al servicio de acueducto, alcantarillado la recolección de basuras, la formación del capital humano y el empleo formal. De acuerdo a la encuesta de Calidad de Vida de 2013, mientras en el Valle del Cauca el 92% de los hogares encuestados tiene acceso al servicio de alcantarillado, en el resto del Pacífico el porcentaje de hogares con acceso a este servicio es tan solo del 47%. Por otra parte, en temas de formación de capital humano la brecha de las tasas de analfabetismo entre Atlántico y Pacífico, frente al resto del país, supera los cuatro puntos porcentuales. Mientras en estas dos regiones el 10,2% y el 8,8% de las personas de más de 15 años son analfabetas, en el resto del país la tasa se sitúa por debajo del 5% (DANE, 2013, pág. 53).

## 6. Equipamientos económicos desarticulados de su entorno territorial: procesos de crecimiento sin impacto en el desarrollo

La presencia o el surgimiento de actividades económicas diversas como la minería y la explotación de hidrocarburos a gran escala, los grandes emprendimientos agroindustriales y el surgimiento de economías de enclave en territorios de la periferia del país con escaso desarrollo y bajas condiciones de vida, no irradian por sí mismos los beneficios y las ventajas derivadas de los excedentes que generan estas actividades para la economía del país. Dichas actividades no potencian las capacidades endógenas de los territorios en las cuales tienen lugar y no impactan significativamente el desarrollo territorial, los niveles de calidad de vida y bienestar de la población, lo cual genera, -en diversos casos-, conflictos sociales y deterioro ambiental, a causa de las externalidades negativas que generan.

Los grandes equipamientos e infraestructuras, como puertos, aeropuertos, redes viales y de transportes, fortalecen las funciones centrales de los territorios y posibilitan la difusión del desarrollo en sus áreas de influencia en la medida que se propicie la formación de encadenamientos espaciales y sectoriales, para integrarse con los asentamientos y vocaciones productivas, propiciando un desarrollo equilibrado. La perspectiva exclusivamente económica y sectorial de algunos de los grandes equipamientos e infraestructuras nacionales y regionales ha dificultado su funcionamiento y generado contrastes con sus contextos locales y regionales, que han dado lugar a conflictos en el ordenamiento territorial.

<sup>5</sup> Las 13 Áreas son Barranquilla AM, Bogotá, Bucaramanga AM, Cali AM, Cartagena, Cúcuta AM, Ibagué, Manizales AM, Medellín AM, Montería, Pasto, Pereira AM y Villavicencio.

Un ejemplo reciente que evidencia este problema es el contraste socioeconómico entre las zonas portuarias de Buenaventura, dotadas de las más avanzadas condiciones logísticas para el movimiento de carga de exportación e importación y el entorno territorial urbano, suburbano y rural que las rodea, y que presenta uno de los mayores índices de pobreza y violencia del país. Un reordenamiento territorial que propicie la articulación y la difusión espacial del desarrollo, aprovechando las grandes infraestructuras y equipamientos, será uno de los asuntos a tratar en los lineamientos de una política general de ordenamiento territorial.



## 7. Divergencia entre las visiones de ordenamiento y desarrollo territorial entre territorios étnicos con reglamentación especial, los demás sectores y entidades territoriales

Más del 30% del territorio nacional pertenece a comunidades afrodescendientes y resguardos indígenas (INCODER, 2013). Esto genera un gran reto para un país donde la norma garantiza la autodeterminación de los grupos étnicos, respetando su propia cosmovisión frente a la ocupación y apropiación de territorios ancestrales.

La falta de construcción de modelos de desarrollo, ordenamiento y planeación territorial donde tengan cabida las visiones de los grupos étnicos, ha originado que el ejercicio de la garantía a sus derechos sea visto como un obstáculo y no como una oportunidad para el desarrollo. En materia de ordenamiento territorial, falta avanzar en la comprensión y el reconocimiento de visiones, concepciones, trayectorias, principios de organización territorial y la noción de lo público que tienen las comunidades indígenas. Los conflictos de tipo interétnico se exacerban frente a las visiones occidentales respecto al uso colectivo de la tierra, la noción de propiedad privada, de límites territoriales y fronteras, que junto con los principios de soberanía y seguridad, se convierten en condicionamientos y limitantes tanto para las comunidades indígenas como para el sector privado y los demás grupos poblacionales con los cuales comparten determinados territorios.

Ejemplo de esto puede encontrarse en el inventario de los proyectos estratégicos de interés nacional consignado en el Conpes 3762, donde se identifica que 27% tienen dificultades con el desarrollo de la consulta previa, mecanismo que a pesar de tener 20 años de ser implementado, aún requiere un mayor desarrollo normativo y procedimental que garantice reglas de juego claras.

Por otra parte, de acuerdo al estudio de Conflictos de Uso del Suelo, se identificaron 315 mil ha. de resguardos indígenas en las que se realizan actividades de exploración y explotación de recursos no



renovables (IGAC, 2012, pág. 189). Según el documento, los grupos étnicos experimentan al igual que los campesinos, presión por la expansión de la frontera agrícola y la ampliación de nuevos frentes de colonización, como se viene observando en la Orinoquía y Amazonía colombiana. Por último, de los 72 casos de conflictos socioambientales documentados por la Universidad del Valle, el 40% tiene como actores centrales comunidades étnicas (Pérez-Rincón, 2014).

De manera paralela, los grupos étnicos enfrentan retos más amplios en la consecución de mejores niveles de calidad de vida, en comparación con el resto de la población. En especial, el PNUD destaca que muchos de los territorios que cuentan con rezagos en los ODM coinciden con zonas donde la presencia de población afrocolombiana es significativamente alta. Particularmente, en temas de calidad de vida, los afrocolombianos tienen brechas que superan en 10 puntos porcentuales los niveles de la población no étnica y departamentos como Chocó tienen índices de desnutrición global que duplican el promedio nacional (PNUD, 2012).

## **8. Colombia en la región y el mundo**

Con la entrada en vigencia de los múltiples tratados de libre comercio y los procesos de regionalización, se han realizado apuestas netamente sectoriales que no han preparado al país de manera integral para tal reto. Incorporar los diferentes proyectos regionales, aumentar la competitividad y priorizar los territorios con mayores potenciales en un mundo globalizado es una necesidad inminente.

## **B. Ordenamiento territorial, cambio climático, gestión del riesgo, servicios ecosistémicos y construcción de paz**

### **1. El Ordenamiento territorial debe facilitar la implementación de estrategias que permitan la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.**

Las conclusiones del último informe del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas (ONU), indican que el cambio climático es real, está ocurriendo ahora de manera “inequívoca” y los seres humanos han causado gran parte de esa transformación. El documento prevé un aumento de las olas de calor, sequías, inundaciones e incrementos del nivel del mar, si no se reduce la emisión de dióxido de carbono. De acuerdo con los escenarios climáticos para Colombia, podrían presentarse aumentos en las temperaturas entre 2° a 4° al 2070 y una reducción de las precipitaciones en algunas regiones hasta de un 30% (PNUD, 2010, pág. 2).

Desde el punto de vista del desarrollo y el ordenamiento territorial se desatacan como principales impactos del calentamiento global: cambios en los usos del suelo, reducción de producción agrícola que afectarían la seguridad alimentaria e impactarían ecosistemas estratégicos, con una consecuente pérdida de biodiversidad y alteración de servicios ecosistémicos, eventos climáticos extremos, inseguridad hídrica, impactos en salud humana, y en general incremento de la vulnerabilidad social y económica.

A nivel regional el cambio climático podría tener efectos distintos a lo largo del país. En la zona andina donde se concentra mayor parte de la población se prevé mayor vulnerabilidad asociada a la escasez hídrica, incremento de la temperatura y reducción del área de nevados y páramos. Las franjas de los litorales podrían ser susceptibles a incrementos en el nivel del mar y por consiguiente a inundaciones. En la Orinoquia y la Amazonía podrían verse afectados los ciclos de periodos de lluvia y sequía que condicionan la productividad y movilidad en la región, dados los incrementos de las temperaturas y cambios en el régimen de precipitaciones.

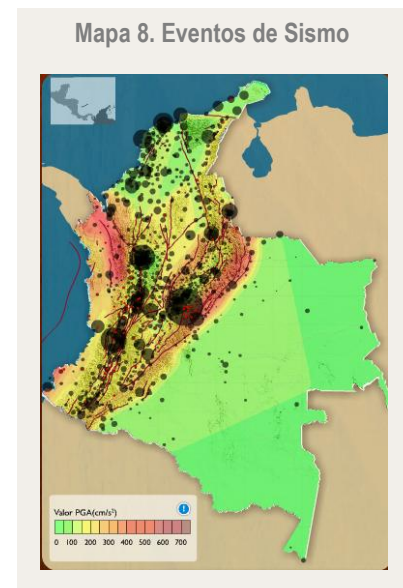
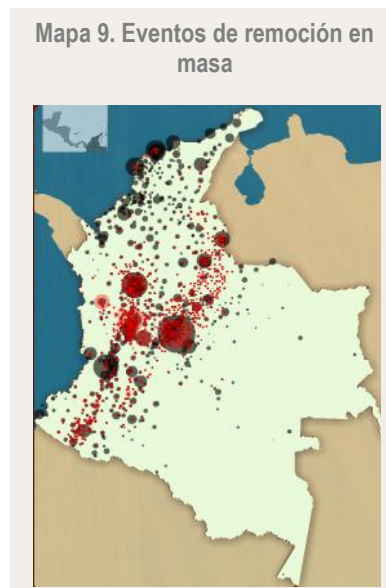
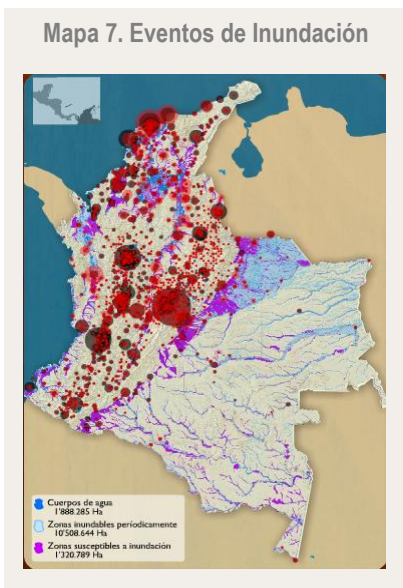
Frente a este escenario, la gestión del riesgo en los procesos de planificación y ordenamiento es fundamental. Los eventos extremos como inundaciones, vendavales y deslizamientos sin duda alguna harán más vulnerable la infraestructura y la vivienda en todo el país, en especial en los asentamientos precarios que se encuentran en zonas de riesgo. Tradicionalmente en Colombia los grandes desastres han tenido grandes impactos sobre la sociedad en términos de pobreza y desigualdad. Escenarios de planeación ligados a eventos climáticos periódicos -como también excepcionales-, enfrentan al país a la necesidad de revisar los modelos de desarrollo territorial, la vulnerabilidad territorial y el riesgo, así como la responsabilidad de la sociedad en su conjunto para internalizar socialmente el riesgo; la pertinencia en el diseño de políticas públicas que reduzcan la vulnerabilidad ante eventos de origen natural o antrópico y orienten procesos de mitigación; y la celeridad en las labores de prevención y reconstrucción, así como la no reproducción o generación de futuros escenarios de riesgo.

Si bien desde la legislación ambiental y del ordenamiento territorial se han reconocido estos retos, falta aún camino para internalizar los conceptos de adaptación y mitigación al cambio climático en la toma de decisiones territoriales y sectoriales, y materializarlos en instrumentos contemplados en la normativa como las directrices y planes orientaciones del ordenamiento del territorio municipales y departamentales. Así mismo es importante considerar la responsabilidad de Colombia frente a estrategias de mitigación del cambio climático, tales como el desarrollo de una economía verde y desarrollos urbanos sostenibles que buscan la reducción de las emisiones de carbono de las actividades sociales y económicas en el país.

## 2. La diversidad de amenazas antrópicas y naturales que enfrenta el país requiere que el ordenamiento territorial incorpore efectivamente la gestión del riesgo como determinante

La diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática de Colombia está asociada a la alta exposición a eventos que constituyen factores de riesgo para la población, los sistemas productivos y la base natural. De acuerdo con la Unidad de Gestión del Riesgo, en la Cordillera de los Andes se presenta una alta exposición a riesgos por actividad sísmica, volcánica, así como a eventos de origen hidro-meteorológico como sequías, inundaciones y movimientos en masa. Asimismo, en el sistema costero existe una alta exposición a tsunamis, huracanes e inundaciones.

El registro de las amenazas y afectaciones en los últimos doce años permite constatar que el 31% de la población está localizada en zonas de amenaza alta y media sujetas a fenómenos de remoción en masa, identificándose cerca de 716 municipios con afectaciones (Mapa 8). Por otra parte, el 28% de la población está localizada en zonas susceptibles de inundación, habiéndose registrado fenómenos de inundación en cerca de 1.062 municipios (Mapa 7). Finalmente el 86% de la población se encuentra asentada en zonas de amenaza sísmica alta y media, existiendo 74 municipios con afectaciones en dicho periodo de tiempo (Mapa 9).



Fuentes: IGAC - DANE- IDEAM –SGC – COLOMBIA HUMANITARIA - UNGRD

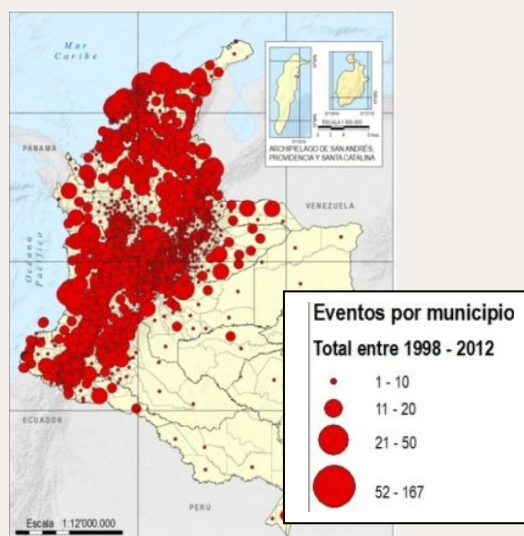
Frente a este panorama hoy predominan las acciones de reacción y mitigación frente a las de prevención, y no existe un conocimiento suficiente del comportamiento de las amenazas y las vulnerabilidades, en especial en un contexto de crecimiento desordenado y poco planificado de los asentamientos. Uno de los requerimientos para actuar oportuna y eficientemente y con estrategias adecuadas de ordenamiento territorial, es mejorar la información sobre el origen y la evolución de las amenazas y las vulnerabilidades, así como las formas de prevenirlas.

Eventos registrados en el país como los de la Ola Invernal 2010-2011 asociados al fenómeno de La Niña, cuyas afectaciones llegaron a 2,27 millones de habitantes, 341.000 viviendas, 715 vías y 807.609 hectáreas, hicieron evidente la necesidad de contar con un marco de política lo suficientemente fuerte para que en el proceso de toma de decisiones se integren la gestión ambiental, el riesgo y el cambio climático. Uno de los principales retos para la Nación y las entidades territoriales es la incorporación efectiva de estas dimensiones en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, con el fin de reducir el deterioro ambiental y la vulnerabilidad de las comunidades ante amenazas de origen natural o antrópico.

Imagen 3. Inundaciones durante la ola invernal 2011.



Mapa 10. Suma de eventos por municipio 1998-2012



Fuente: UNGRD

### 3. La toma de decisiones para el desarrollo y ordenamiento territorial no incorpora la valoración de los servicios ecosistémicos

Una de las principales causales de la pérdida de biodiversidad de acuerdo con la PNGIBSE<sup>6</sup> es la transformación de los hábitats naturales por efecto de procesos de crecimiento sectorial asociados con agricultura, ganadería, minería, infraestructura y expansión urbana. Esta situación se agrava al reconocer que en los procesos de planificación y ordenamiento territorial no se asocian los beneficios ecológicos, culturales y económicos que representan los diferentes servicios ecosistémicos, fruto de la megadiversidad que caracteriza el país y que sirven de elementos de soporte y aprovisionamiento para las actividades humanas.

En la práctica se contraponen dos miradas extremas frente a los ecosistemas y los recursos que éstos proveen: hay una aproximación “conservacionista” que propende por la preservación de los ecosistemas dado su valor intrínseco; y otra aproximación que tiende a ignorar el valor de los servicios ambientales basada en

<sup>6</sup> Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos

prácticas depredatorias del entorno natural en las que no se incorporan las externalidades negativas que ocasionan mediante su accionar (contaminación, sobreutilización del recurso hídrico y de los suelos etc.).

Si bien hoy se cuenta con una Política nacional para la preservación de la biodiversidad cuya expresión más evidente es un robusto sistema de Áreas Protegidas Nacionales y Regionales, así como con distintos instrumentos del ordenamiento territorial, actualmente falta convergencia y articulación entre ambas miradas.

Es importante proponer líneas estratégicas de acción para generar esta convergencia y complementariedad, de manera que los procesos de ordenamiento territorial incorporen criterio, políticas y decisiones orientadas a la valoración, preservación, recuperación y uso sostenible de la biodiversidad, como base para el desarrollo social y económico sostenible. El ordenamiento podría ser visto como una herramienta para identificar y valorar los servicios ecosistémicos en el territorio e incrementar su resiliencia frente a fenómenos antrópicos y naturales, o quizás como un instrumento para anticipar o mitigar eventos extremos como las recientes sequías en el Casanare.

Imagen 4. Sequía en el Casanare, Colombia 2014



Fuente: [www.colombia.com](http://www.colombia.com)

#### 4. El ordenamiento como una herramienta para la construcción de paz

El conflicto armado genera ambientes territoriales de inseguridad, desplazamiento poblacional, deterioro de la calidad de vida, dominio o coacción de grupos con poder ilegal que imponen control territorial y conducen a la ingobernabilidad, principalmente en áreas predominantemente rurales y con alta debilidad institucional. La construcción de paz implica reconstrucción de la organización territorial e institucional, reparación humana, recuperación económica a través de políticas de Estado y acciones integrales de corto, mediano y largo plazo.

El primer informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP<sup>7</sup>, desde el punto de vista de la perspectiva rural del conflicto se focalizó en el tema agrario, abordando asuntos relacionados directamente con el reordenamiento territorial nacional y regional, que es importante tener presentes en la formulación de la

<sup>7</sup> Primer informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP. La Habana, 21 de junio de 2013



Política General de Ordenamiento Territorial PGOT. Entre ellos se destacan: Programas de desarrollo con enfoque territorial, acceso y usos de la tierra, formalización de la propiedad, frontera agrícola y zonas reserva campesina, infraestructura de adecuación de tierras, seguridad alimentaria.

Además, el informe conjunto referido contempla de manera explícita elementos de una política territorial: *Como medidas adicionales para dar un buen uso a la tierra, el Gobierno Nacional definirá lineamientos generales de **uso del suelo** que tengan en cuenta su vocación, el bien común y las visiones territoriales construidas en el marco de las instancias de participación comunitaria, entre otros criterios. También creará incentivos para promover la reconversión productiva y fortalecerá la participación de la ciudadanía a nivel local en la planificación y ordenamiento del territorio.*

En el anterior contexto, el ordenamiento territorial tiene el reto de contribuir a la reconstrucción del tejido económico y social, actuando sobre factores estructurantes dirigidos a movilizar las capacidades endógenas, contando con el apoyo nacional, de manera que se logre recuperar plenamente la gobernabilidad y se generen capacidades de autodesarrollo. Para el efecto el reordenamiento territorial requerido deberá considerar en conjunto, las dimensiones del desarrollo, teniendo presente que el logro y consolidación de la paz exige una perspectiva sistémica del desarrollo territorial que oriente la política pública hacia los asuntos clave que generaron el conflicto, reconociendo las particularidades regionales.

La política de Estado deberá definir los lineamientos de desarrollo en aquellos asuntos de interés nacional y de aquellas regiones que han sido escenarios del conflicto. Entre los componentes para el diseño de las estrategias del desarrollo y ordenamiento territorial se tendrán en cuenta: el desarrollo rural integral, la articulación urbano – rural, recuperación y distribución de tierra, reconversión agropecuaria en áreas de cultivos ilícitos, infraestructura vial y de comunicaciones para la integración regional, accesos a servicios públicos básicos, fortalecimiento institucional, etc.



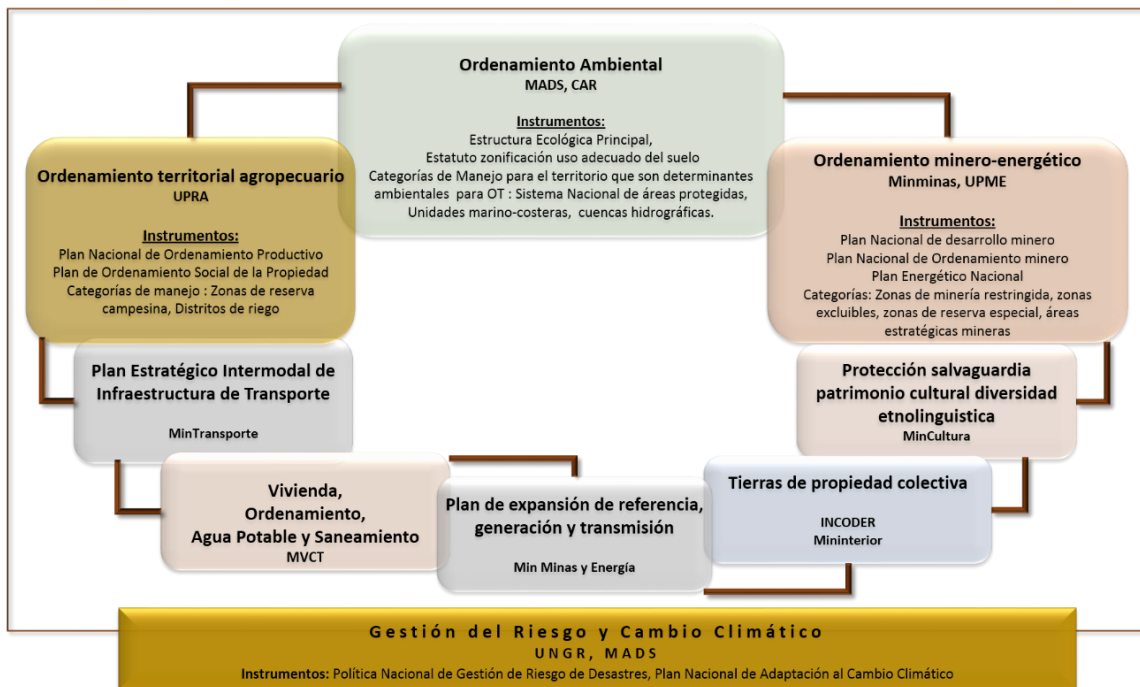
### C. Visión compartida de país para guiar el ordenamiento territorial y que articule las políticas y planes sectoriales

Las visiones de desarrollo como instrumentos de planificación estratégica han venido siendo formulados por el nivel nacional y territorial. No obstante, a nivel nacional el antecedente elaborado con horizonte a 2019 careció de la definición de un modelo de ordenamiento territorial donde se espacializaran las apuestas de desarrollo nacional y su relación con el territorio.

Actualmente, desde múltiples sectores se plantean distintas visiones de país (productiva, ambiental, cultural, social, comercial, institucional), que requieren ser revisadas desde una perspectiva integral, participativa y de largo plazo, que integre en escenarios futuros las posibles evoluciones en temas de cambio climático, sostenibilidad de servicios ecosistémicos, nuevos asentamientos, consolidación de la paz, incidencia de nuevos acuerdos comerciales, infraestructuras, entre otros.

En consecuencia, es posible distinguir sobre el territorio colombiano ejercicios sectoriales tales como los que se elaboran desde la perspectiva del *ordenamiento ambiental*, del *ordenamiento minero-energético*, del *ordenamiento territorial agropecuario*, de los planes estratégicos de *infraestructuras o equipamientos* o desde la visión de los grupos étnicos sobre sus territorios, entre otros (Imagen 5), que deben ser reconocidos, incorporados y articulados bajo la mirada de una futura Política General de Ordenamiento Territorial, por cuanto inciden en la orientación del uso del suelo y del subsuelo.

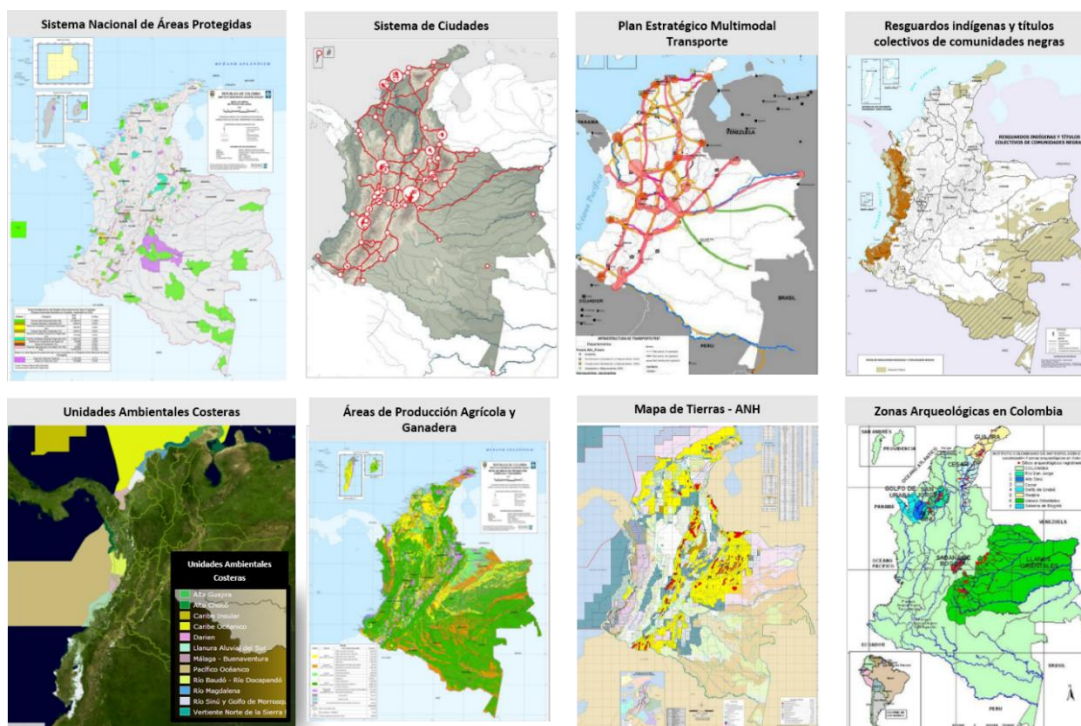
Imagen 5. Perspectivas sobre Ordenamiento Territorial desde los sectores



Fuente: Elaboración DDTs-DNP

Cada una de estas visiones sectoriales sobre el territorio se traduce igualmente en categorías de manejo, zonificaciones, regionalizaciones y priorizaciones que no se construyen con una visión integral de territorio, ni con la participación de los actores que lo habitan. En la imagen siguiente se recogen algunas de las distintas perspectivas nacionales sectoriales, que deben ser reconocidas como estructurantes en la comprensión del estado actual del ordenamiento del país.

Imagen 6. Planes y estrategias sectoriales que inciden en el Ordenamiento Nacional



Fuente: Elaboración DDTs-DNP

Frente a todos los diversos planes que existen sobre el territorio, es necesario plantear un modelo común del territorio, que defina estrategias a mediano y largo plazo, y que no solo considere las principales recomendaciones pertinentes de misiones como la de Movilidad Social, Sistema de Ciudades o Rural, sino que también reconozca activamente las dinámicas externas a las que se enfrenta el país en el marco de los Tratados de Libre Comercio o la Iniciativa de Integración Latinoamericana, IIRSA.

## D. Instrumentos de ordenamiento territorial para la articulación y gestión eficiente del territorio

Las discusiones y análisis sobre el ordenamiento territorial a nivel nacional señalan como una de las principales debilidades la falta de articulación y poca implementabilidad de los instrumentos que orientan la definición de usos del territorio. La mirada sectorial del territorio se expresa en la sobreposición de jurisdicciones, autoridades competentes, planes e instrumentos vigentes en la actualidad, que contrasta a su vez con vacíos jurídicos e institucionales a la hora de resolver conflictos sobre la orientación del uso del suelo.

### 1. Vacíos, sobreposición y desarticulación de instrumentos y normas en relación al ordenamiento territorial.

La falta de un modelo articulador y una visión compartida sobre las apuestas estratégicas del país han conducido a que la organización físico-espacial del territorio sea producto de la confluencia de múltiples políticas, planes e instrumentos que desde cada sector se implementan para planificar, ordenar y atender problemas puntuales. Esta misma atomización de instrumentos, hace difícil su puesta en marcha y seguimiento, e impide incidir en las problemáticas estructurales que amenazan la sostenibilidad del territorio.

Una revisión general de las principales políticas nacionales que influyen de manera determinante en el ordenamiento territorial permitió identificar alrededor de 30 leyes, políticas o planes formulados sectorialmente, que se traducen en la práctica en intervenciones y prioridades desarticuladas. A partir de las perspectivas del ordenamiento ambiental, minero-energético, agropecuario, del patrimonio, de los territorios étnicos, entre otros, se consolidaron los instrumentos de política pública que requieren ser analizados de manera integral, en función de los principios que han sido definidos para el ordenamiento territorial en Colombia, tales como la concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, equidad territorial, entre otros.

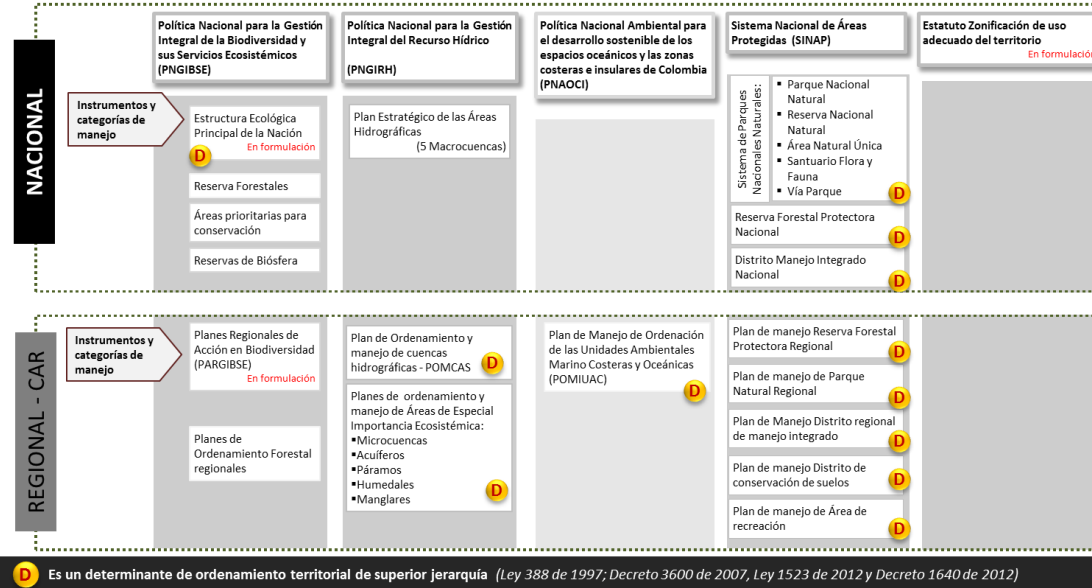
Por ejemplo, en temas de *ordenamiento ambiental* se resaltan inicialmente 5 políticas (Biodiversidad, recurso hídrico, desarrollo espacios oceánicos, gestión ambiental urbana, SINAP) y más de 15 categorías de manejo del territorio existentes en el país, que se traducen en Planes de manejo u ordenamiento, donde se señalan posibles usos del suelo, de conformidad con los objetivos de conservación que apliquen a la zona.

Se resalta el papel que tiene la Nación en la elaboración de lineamientos ambientales generales, así como el del nivel regional, representado principalmente en las Corporaciones Autónomas Regionales, como entidades responsables del establecimiento de determinantes de ordenamiento ambiental, que resultan vinculantes para los municipios. Asimismo se destacan los procesos que se encuentran en desarrollo por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que marcarán un derrotero fundamental en el ordenamiento del país. Entre estos están la zonificación de usos del suelo para el país o la Estructura Ecológica Nacional Principal.

A continuación se relacionan algunos de los principales instrumentos, planes o políticas que desde el ordenamiento ambiental, minero y productivo inciden en las decisiones de uso y ocupación del suelo, y cuya articulación debería ser centro de estudio a la luz de la PGOT.

**Imagen 7. Normas, instrumentos y categorías de manejo - Ordenamiento Ambiental**

Normatividad: Ley 2 de 1959. Código de Recursos Naturales, Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994, Decreto 622 de 1977, Decreto 1996 de 1999, Decreto 2372 de 2010, Decreto Ley 3570 de 2011.



Fuente: Elaboración DDTs-DNP

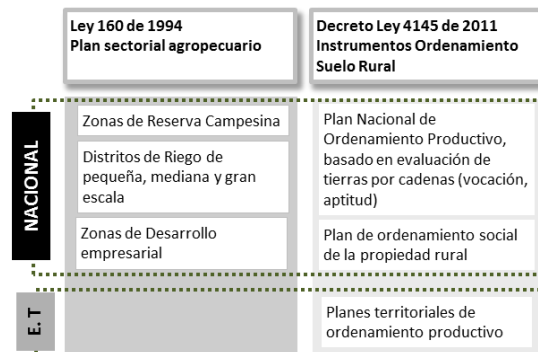
**Imagen 8. Normas, instrumentos y categorías de manejo – Gestión del Riesgo y Cambio Climático**

Normatividad: Ley 2 de 1991, Ley 388 de 1997, Ley 1450 de 2011, Ley 1523 de 2012



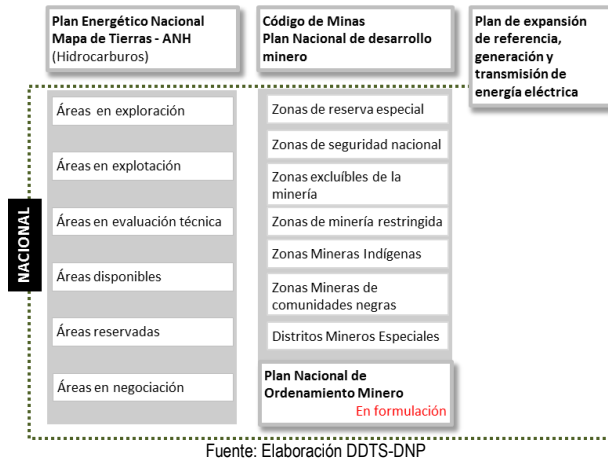
Fuente: Elaboración DDTs-DNP

**Imagen 9. Normas, instrumentos y categorías de manejo – Ordenamiento agropecuario**



Fuente: Elaboración DDTs-DNP

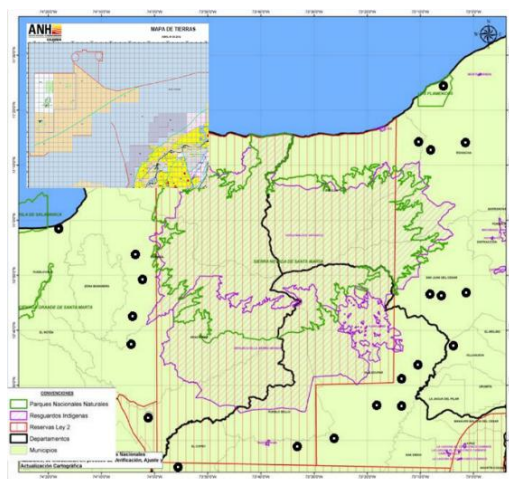
Imagen 10. Instrumentos de planificación del sector minero-energético que inciden en el ordenamiento



Como se puede apreciar, muchos de estos instrumentos brindan orientaciones desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales, algunos de los cuales deben ser incorporados a los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial como determinantes de superior jerarquía. Al respecto, la Unidad de Parques Naturales Nacionales identificó para los municipios que se encuentran en la jurisdicción del Parque Nacional Sierra Nevada de Santa Marta, cerca de 15 instrumentos de ordenamiento territorial que aportan directrices desde el nivel nacional e inciden de manera significativa en la definición de usos del suelo. Si a esto se le suman los procesos de ordenamiento territorial departamental y de asociatividad establecidos en la LOOT, la cantidad de instrumentos que un alcalde debe comprender y articular al organizar su territorio es bastante compleja.

Así como en el panorama de las normas y los instrumentos se resalta la variedad y multiplicidad, en torno a temas como las competencias de las entidades territoriales indígenas o las áreas no municipalizadas, se evidencia la ausencia de normativa.

Mapa 11. Instrumentos del Ordenamiento Territorial que aplican en la Jurisdicción de la Sierra Nevada de Santa Marta



**Instrumentos de Ordenamiento Territorial que aplican el Territorio**

- Plan de Manejo Arqueológico
- Plan de Salvaguardia
- Plan de Manejo de Cuencas
- Plan de Manejo Integrado Zona Costera
- Plan de Manejo Reserva de la Biosfera
- Plan de Manejo de Páramos
- Plan de Gestión Ambiental Regional
- Plan Sectorial de Turismo
- Plan de Hidrocarburos
- Plan de Portuario Santa Marta y Ciénaga
- Planes Vida de las Comunidades Étnicas
- Planes de Manejo de Parques Nacionales
- Planes de Ordenamiento Territorial Municipal
- Procesos de Ordenamiento Territorial Departamental

Fuente: Parques Naturales Nacionales de Colombia, 2014

A eso debemos sumarle, casos como la desarticulación de los sistemas de planeación existentes de Desarrollo (Ley 152 de 1994), Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993), Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (Ley 1523 del 2012 y 919 de 1989).

## **2. Desarticulación entre los tres niveles del Ordenamiento Territorial y difusa atribución de competencias.**

La Constitución Política de 1991 y Ley 388 de 1997 fortalecieron normativamente a los municipios como competentes para reglamentar los usos y ocupación del suelo en sus territorios. Posteriormente la LOOT reforzó el rol de las escalas intermedias como los esquemas asociativos, las áreas metropolitanas, los departamentos, así como el de la Nación como orientadores del ordenamiento en los asuntos señalados por la Ley. No obstante, falta definir el alcance de cada una de estas disposiciones, así como la relación que debe existir entre los lineamientos nacionales, las directrices departamentales y los POT municipales.

En la práctica las entidades territoriales sienten vulnerada su autonomía y capacidad para ejercer su competencia de decidir sobre el uso del suelo, dada la confluencia de distintas decisiones y determinantes del ordenamiento que por Ley son establecidas desde la Nación, sin contar aún con el nuevo rol articulador de los departamentos que aún se encuentra en construcción. Frente a este panorama, es claro que falta llevar a la práctica los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia que se enuncian en la normativa entre los tres niveles de gobierno.

Por otra parte, el rol del nivel regional en el ordenamiento territorial es más difuso aún. En la práctica y formalmente no existe un nivel regional establecido, dado que se encuentran por precisar e implementar las figuras asociativas estipuladas en la LOOT. Actualmente es determinante solamente desde la perspectiva de las Corporaciones Autónomas que juegan un papel clave en la revisión y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como en la autorización de ciertas actividades que se ejercen en el territorio. La escala de análisis regional es fundamental para que la organización del territorio no resulte en un mosaico de modelos de desarrollo desarticulados, que vistos desde la perspectiva de la asociatividad podrían aportar economías de escala y sinergias.

También es necesario definir los lineamientos para que la construcción del ordenamiento territorial desde el nivel departamental sea un insumo base para la conformación de un modelo de territorio nacional armónico y basado en las particularidades de cada región.

Unido a lo mencionado la tercerización de la elaboración de planes de ordenamiento territorial y el inexistente seguimiento evaluación de la formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial y su desarticulación del plan de desarrollo evidencia la poca apropiación y responsabilidad en el ordenamiento territorial por parte de administraciones municipales y redundante en la no destinación de recursos para los procesos de revisión y ajuste de POT.

## **3. Estrategias, políticas e instrumentos generalizados para un territorio con características y capacidades institucionales heterogéneas.**

La toma de decisiones sobre el territorio realizada únicamente de manera centralizada y en muchos casos sin perspectiva regional, ha resultado en una homogenización de políticas e intervenciones que no reconocen las condiciones, potenciales y necesidades particulares territoriales. Esto conduce a distintos grados de dificultad



en el cumplimiento de las metas nacionales, así como a la inoperancia de algunas reglamentaciones para el ordenamiento territorial.

Por ejemplo el Decreto 1504 de 1998 “*Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*”, establece una meta de mínimo de 15 m<sup>2</sup> cuadrados por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia de los planes de ordenamiento (tres periodos electorales) para todos los municipios, independiente de la línea base, capacidad institucional, recursos y condiciones de cada uno<sup>8</sup>. Como resultado el promedio nacional alcanzado es de solamente 3,3m<sup>2</sup> por habitante, de acuerdo a las pocas ciudades que cuentan con información al respecto.

El panorama de la proliferación de instrumentos y el enfoque homogéneo de las políticas, se complejiza al sumar las brechas en capacidades institucionales que tienen las entidades territoriales para asumir sus competencias en ordenamiento territorial. Por ejemplo, pese a que la Ley 388 de 1997 estableció diferentes tipos de Planes de Ordenamiento dependiendo de la población del municipio, hay casos como el de Cumaribo con una extensión de aproximadamente 27 veces el municipio promedio y con un índice de capacidad administrativa baja, que tiene las mismas competencias y metas de otros municipios con menor extensión, mayor capacidad administrativa y mayores recursos. Esto profundiza los desequilibrios territoriales, dado que aquellos que tienen mayor capacidad, tienden a aprovechar de mejor manera los recursos, programas e incluso proyectos.

Finalmente las debilidades institucionales para la planificación son mayores aún en las etapas de ejecución e implementación. Por una parte los planes de desarrollo no logran incorporar en la mayoría de los casos la visión del territorio a largo plazo trazada por los POT, ni articular proyectos y recursos para consolidar el modelo de ordenamiento planteado. Por otra parte, al no existir una visión articuladora de territorio, las intervenciones desde cualquier nivel se hacen de manera sectorial, sin trascender la necesidad inmediata, ni atender a un proyecto prospectivo del territorio.

#### **4. No hay canales para coordinación o resolución de conflictos o intereses entre los diferentes entes, sociedad civil y organizaciones en relación al ordenamiento territorial.**

El creciente papel de la rama judicial en asuntos del ordenamiento territorial, así como el empleo de espacios de participación ciudadana, como las consultas populares, para aceptar o rechazar la instalación de grandes proyectos en distintas partes del país, ponen en evidencia la falta de espacios legítimos de diálogo entre sectores y autoridades con competencia en el ordenamiento territorial. El que la resolución de dichas tensiones dependa de instancias judiciales y no técnicas, puede tener consecuencias no previstas en la planificación del territorio y en la credibilidad a la institucionalidad competente. Adicionalmente demuestra la carencia de consenso como país en torno a las más grandes apuestas productivas y la forma como inciden en el territorio. Por otra parte quedan en duda los procesos de otorgamiento de permisos, así como de compensación y mitigación de impactos que se encuentran planteados en las Leyes, siendo necesario empezar a promover discusiones sobre qué espacios y mecanismos más participativos y representativos pueden coadyuvar a la toma de decisiones.

<sup>8</sup> CONPES (2012). Política Nacional de Espacio Público.

## **E. Arreglo institucional para la coordinación, evaluación y seguimiento del ordenamiento territorial**

Se evidencia la necesidad de implementar una instancia o arreglo institucional que permita la Coordinación, Evaluación y Seguimiento de las diferentes políticas y programas con el fin de consolidar un modelo territorial concertado y deseado por el país. De igual manera, se debe realizar un análisis que permita evaluar la pertinencia y ajustes necesarios al modelo y a los diferentes instrumentos con el fin de cumplir las metas conjuntas establecidas.

### **1. Insuficientes recursos para la financiación de programas, la generación de capacidades y de información referente al Ordenamiento Territorial**

Aunque es claro que el ordenamiento territorial es una de las herramientas que permiten el desarrollo integral, no existen recursos suficientes y estables para la gestión de información, el desarrollo de capacidades, la implementación de esquemas colaborativos y elaboración e implementación de instrumentos, todo esto bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad presentes en la legislación. Esto hace que en especial en zonas con recursos más limitados, el ordenamiento territorial tenga una connotación más reactiva que proactiva o anticipatoria. Aunque LOOT establece que se deben destinar recursos para tal fin la falta de reglamentación de la misma, favorece la falta de recursos para dicha destinación.

### **2. No hay una política clara de generación y recopilación de información sobre ordenamiento territorial, para la toma de decisiones y el seguimiento de las mismas.**

Una problemática de carácter estructural ligada a la correcta implementación de los instrumentos de planificación y ordenamiento, tiene que ver con la disponibilidad suficiente de información estadística y cartográfica de soporte a la toma de decisiones en el ordenamiento. Las entidades encargadas de producir y divulgar dicha información y sistematizarla mediante herramientas como los SIG, no cuentan con lineamientos y protocolos comunes que faciliten la consolidación de verdaderas cadenas de información que garanticen el acceso y manejo de datos a los tomadores de decisiones en materia de planificación y ordenamiento.



## II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA POLÍTICA

A manera de premisas o rasgos mínimos que debería orientar la formulación de la Política, se resumen a continuación los aportes que se han venido recogiendo con todas las entidades que han participado de las dichas discusiones, ya sea a través del CEI o del Foro binacional Colombo-Alemán<sup>9</sup>, donde se han generado consensos sobre puntos como los siguientes:

- Es una **Política de Estado** que requiere para su formulación la participación de todos los niveles de gobierno y la representación de los distintos sectores y de la sociedad civil, y que a su vez incorpora una apuesta de largo plazo, abarca distintos periodos de gobierno y plantea una visión a futuro para el país.
- Se formula como parte de un proceso que construye **gobernanza multinivel**, fortalece las redes de pensamiento territorial existentes, busca **empoderar** a todos los actores involucrados y crear plataformas de discusión institucionales y permanentes.
- **Se aproxima al ordenamiento como un instrumento del desarrollo territorial.** Reconoce que las decisiones de uso y ocupación del territorio responden a las dinámicas del desarrollo socioeconómico del país. En este sentido, refuerza como principios del ordenamiento la sostenibilidad, la competitividad y la equidad territorial, que requieren de un papel activo del Estado en la definición de las prioridades como país para las generaciones presentes y futuras.
- Define **lineamientos e instrumentos** para armonizar la expresión espacial de las intervenciones públicas, privadas y sociales de interés nacional, con una **perspectiva regional**.
- **Trasciende la zonificación del territorio nacional que se hace bajo distintos criterios sectoriales (ambientales, productivos, sociales).** Se propone una mirada integral del territorio y permite consensos sobre: determinantes de superior jerarquía que aplican a todos los sectores de inversión y niveles de gobierno, directrices sobre localización y propiedades de las infraestructuras y equipamientos de interés nacionales, mecanismos de conciliación de intereses entre actores con distintas miradas sobre el ordenamiento.
- **No parte de cero ni pretende ser otra norma más.** Reconoce toda la variedad de instrumentos, planes, programas, normas que inciden en la organización del territorio. Se propone organizarlos, revisarlos y actualizarlos en función de los principios del ordenamiento territorial consagrados en la LOOT, así como a la luz de la definición concertada de los asuntos de interés nacional que hasta la fecha se localizan en el territorio sin una mirada integral de sus impactos. Así mismo, recoge las decisiones e intereses regionales de los departamentos y esquemas asociativos, para articularlos con los asuntos de interés nacional y así conformar un modelo único del territorio colombiano.
- No plantea una visión del territorio estática ni tan solo la fotografía del estado actual del ordenamiento. Si bien el proceso de formulación debe reconocer los desequilibrios ambientales, sociales, económicos y urbano-regionales que amenazan la sostenibilidad del desarrollo del país, la

<sup>9</sup> Realizado en mayo de 2014 con apoyo de la Embajada de Colombia en Alemania, que contó con la participación de entidades del Gobierno Nacional, autoridades locales, academia, representantes de grupos étnicos, entre otros.

política se preocupa por **plantear escenarios a futuro y aplicar el principio de prospectiva que fue planteado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.**

- Es dinámica, entendiendo que debe contar con mecanismos de evaluación y seguimiento, que permitan su retroalimentación y modificación.

#### Visión integral de territorio como insumo para la formulación de la PGOT

La formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial debe estar antecedida y/o acompañada por un proceso de planificación prospectiva territorial a nivel nacional que conduzca a la construcción colectiva de una visión integral a futuro y que reconozca la heterogeneidad del territorio colombiano, sus problemáticas y potenciales.

La visión concertada de país debe expresarse en un modelo de ordenamiento territorial a futuro, el cual permita integrar las apuestas construidas de manera conjunta y participativa entre gobierno nacional, territorial, sociedad civil, academia, entre otros, así como orientar la formulación de las directrices y lineamientos de la Política General de Ordenamiento Territorial. El modelo permitiría articular los temas de interés nacional, tales como las políticas ambientales, económicas, sociales, culturales, así como los proyectos estratégicos nacionales (IGAC, 2012), sirviendo de marco de referencia para integrar políticas e instrumentos en función de la visión de país que se busque construir a futuro.

La formulación de la visión y la construcción del modelo territorial a futuro deben tener como principio orientador la gobernanza multinivel, y no agotarse con un simple enunciado del imaginario del país para el largo plazo. Este proceso, debe incorporar reflexiones estructurales sobre el modelo de desarrollo que se requiere para la sostenibilidad y bienestar de los habitantes en el territorio. Para esto, su formulación, implementación y seguimiento debe vincular a los tres niveles de gobierno, el sector privado, la comunidad, la academia, entre otros actores relevantes para el territorio. Así mismo, este ejercicio debe promover la generación de procesos de liderazgo, creación de institucionalidad, cultura de ordenamiento territorial y cambio en las prácticas políticas nacionales y locales para lograr las transformaciones requeridas.

El diálogo entre el nivel local, intermedio y nacional para la construcción colectiva de la visión conducirá a trazar escenarios sobre las posibles evoluciones del ordenamiento a nivel del país, que surjan de trabajos con las regiones y a partir de los cuales, se puedan definir modelos de ordenamiento y desarrollo territorial diferenciados. Entre los componentes a tener en cuenta para la formulación de la visión de país, es fundamental incorporar temas como la Agenda para el desarrollo Post-2015, los impactos de los tratados de libre comercio firmados recientemente, los ciclos de desarrollo de las apuestas productivas, las dinámicas fronterizas, la visión de los grupos étnicos sobre sus territorios, una perspectiva del patrimonio común natural que hoy se encuentra en estado de alta fragilidad y vulnerabilidad, la construcción de paz, los resultados de la misión para el Sistema de Ciudades y la misión rural, entre otros.

En consecuencia, reconociendo la heterogeneidad del país y autonomía de sus entidades territoriales, el modelo de ordenamiento y desarrollo para el futuro, debe caracterizarse por tener expresiones regionales que recojan las prioridades y visiones locales del ordenamiento territorial. Como representación de dinámicas sobre el territorio, el modelo debe ser objeto constante de retroalimentación y discusión por parte de la institucionalidad que formulará e implementará la Política General de Ordenamiento territorial.

### III. COMPONENTES DE LA POLÍTICA

La propuesta de construcción de la Política General de Ordenamiento Territorial considera por lo menos cinco componentes que buscan responder a las problemáticas identificadas en la justificación: i) **Objetivos** que orientan la actuación del Gobierno Nacional en el ordenamiento y se inspiran en los planteados en el marco normativo vigente ii) Proceso de construcción de **un Modelo Territorial** con perspectiva regional, iii) **Lineamientos** que orienten el uso y la ocupación del suelo en asuntos de competencia nacional, iv) Armonización de **instrumentos** de ordenamiento territorial y v) Una propuesta de **institucionalidad** que se encargue de coordinar y evaluar las principales actividades en ordenamiento territorial.

#### A. Objetivos

Frente a todas las situaciones de insostenibilidad en el uso de los recursos, desarticulación interinstitucional y carencia de una visión conjunta de desarrollo, el panorama del ordenamiento territorial en el país presenta grandes retos. Pese a que la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011 establecen diferentes objetivos para el ordenamiento territorial, en especial como instrumento para el desarrollo, la Política General de Ordenamiento podría tener como objetivos generales y específicos, los siguientes:

##### Objetivo General

Orientar la organización física, socio-espacial y político – administrativa del territorio nacional con perspectiva de largo plazo, para contribuir a mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, preservar el patrimonio natural y cultural para el desarrollo sostenible, con base en las capacidades y potenciales de los diversos territorios, articular las diversas intervenciones sectoriales, corregir los desajustes territoriales socioeconómicos y físico-ecológicos; reconociendo la heterogeneidad cultural y físico – geográfica y aumentando la capacidad de descentralización.

El objetivo general de la política indica que ésta es un instrumento que contribuye significativamente al logro de un desarrollo territorial sostenible, socialmente justo, culturalmente pertinente, económicamente competitivo, ambientalmente armónico, regionalmente equitativo y fiscalmente equilibrado, procurando alcanzar la seguridad territorial<sup>10</sup>. Por lo tanto, es importante tener presentes los objetivos específicos que puede plantearse la PGOT, de acuerdo con las dimensiones del desarrollo territorial que la integran.

##### Dimensión Ambiental

Procurar el desarrollo armónico entre actividades económicas, asentamientos poblacionales y servicios ecosistémicos.

<sup>10</sup> “**Seguridad Territorial**: La seguridad territorial se refiere a la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio particular. Este concepto incluye las nociones de seguridad alimentaria, seguridad jurídica e institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social”. Definición Ley 1523 2012.

Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas.

Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y de usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales, incorporando la gestión riesgos naturales y antrópicos en la planificación y gestión territorial.

Proteger y aprovechar las potencialidades de las áreas naturales protegidas como parte de un desarrollo sustentable, articulado con las poblaciones que las habitan y se nutren de ella.

Reconocer las condiciones de vulnerabilidad de las diversas regiones para promover la gestión territorial adaptativa y preventiva.

### **Dimensión Socio Cultural**

- Propiciar el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo, atendiendo especialmente a las zonas que padecen marginalidad social crónica y lentos ritmos de crecimiento económico, propendiendo por la reducción de los desequilibrios regionales.
- Armonizar y articular el desarrollo entre los territorios indígenas, territorios colectivos y las entidades territoriales.
- Valorar y proteger el patrimonio cultural como potencial de desarrollo.
- Identificar y reconocer formas propias de relación de las poblaciones con sus territorios atendiendo sus prácticas culturales y cosmogonías.

### **Dimensión Urbano –Rural – Regional**

- Orientar el desarrollo del sistema urbano-regional, a través de la estructuración de un sistema de ciudades que facilite el acceso a las oportunidades de desarrollo de las regiones, aprovechando las ventajas comparativas, entre otros fines para articular sistemas productivos que integren las zonas urbanas y rurales y que propicien el desarrollo local.
- Establecer un conjunto claro de objetivos y criterios que definan la forma en que la sociedad deberá hacer uso del territorio. La función especial de estos criterios será la de definir prioridades en cuanto a los usos más convenientes del suelo, que sirvan como base para la toma de decisiones por parte de los entes territoriales de los niveles nacional, intermedio y municipal, en los casos en los que haya conflictos de intereses entre políticas, programas y proyectos de los diversos sectores, y que apoyen los procesos de cierre de brechas y equidad territorial.
- Promover la estructuración del sistema urbano – regional, en armonía con la estructura ecológica principal.
- Definir una estrategia de desarrollo territorial de ordenamiento y desarrollo de los centros intermedios y menores estratégicos para la provisión de funciones urbanas para el desarrollo regional Desarrollar e integrar nacional e internacionalmente las áreas de desarrollo fronterizo y el territorio marítimo.

- Concebir el modelo territorial futuro atendiendo la visión de competitividad internacional y los sistemas y marítimos compartidos con los países vecinos, procurando la articulación e integración con el contexto suramericano y centroamericano

### **Dimensión Económica Productiva**

- Promover la competitividad territorial propiciando el aprovechamiento de los capitales endógenos, la generación de valor agregado local y la constitución de sistemas productivos territoriales favoreciendo el desarrollo de las diversas zonas del país.
- Establecer criterios para la localización y construcción de infraestructura económica, social y actividades productivas y de asentamientos humanos de manera que se desarrollen en armonía con el medio natural y los asentamientos poblacionales.
- Fortalecer el sistema productivo con base en la aptitud de los territorios y el ordenamiento social de la propiedad, haciendo uso eficiente del territorio.
- Propiciar la transformación productiva para armonizar las formas de explotación que afectan el medio ambiente y los asentamientos poblacionales, procurando un desarrollo humano sostenible.

### **Dimensión Político Administrativa**

- Articular las acciones en los diferentes niveles de gobierno respecto al ordenamiento territorial, vinculando a la sociedad civil y actores de los territorios. Esto permitirá priorizar y realizar acciones integrales que superen los intereses sectoriales o particulares.
- Promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de las entidades e instancias de integración, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión desde el gobierno central hacia los niveles territoriales, con su correspondiente asignación de recursos.
- Generar espacios de concertación para la toma de decisiones en relación con el ordenamiento territorial entre las entidades territoriales y la nación.
- Desarrollar un Sistema de Información de Ordenamiento Territorial, que permita tener insumos para evaluar y tomar decisiones en el territorio.
- Desarrollar e integrar nacional e internacionalmente las áreas de desarrollo fronterizo.

## **B. Un modelo integral con perspectiva de largo plazo**

### ***Modelo de Ordenamiento y Desarrollo Territorial***

La visión concertada de país se expresará en un modelo de ordenamiento territorial de futuro, el cual permita integrar las apuestas construidas de manera conjunta y participativa entre gobierno nacional, territorial, sociedad civil, academia, entre otros. Este permitirá espacializar los temas de interés nacional, así como las



políticas ambientales, económicas, sociales, culturales y los proyectos estratégicos nacionales (IGAC, 2012). El modelo puede servir como marco de referencia para integrar políticas e instrumentos en función de la visión de país que se busque construir a futuro.

Asimismo, reconociendo la heterogeneidad del país y autonomía de sus entidades territoriales, el modelo tendrá expresiones regionales que recojan las prioridades y visiones locales del ordenamiento territorial. Como representación de dinámicas sobre el territorio, el modelo debe ser objeto constante de retroalimentación y discusión por parte de la institucionalidad que quede a cargo de la Política.

## C. Directrices y lineamientos nacionales para el Ordenamiento Territorial

A partir del modelo del país a futuro, así como de los principios y objetivos del ordenamiento territorial consagrados ya en las normas existentes, la PGOT definirá directrices y lineamientos de ordenamiento territorial para regiones, departamentos y municipios sobre los temas estipulados en la LOOT y sobre otros asuntos que se consideren de relevancia nacional. **Los lineamientos podrían tener como objeto facilitar la toma de decisiones cuando se presenten conflictos de intereses en el uso del suelo entre distintos sectores.**

Las directrices deben reconocer la heterogeneidad del país, por lo que serán diferenciadas y contarán con distintos grados de obligatoriedad, de acuerdo con el tema o territorio al cual hagan referencia, en concordancia con las competencias en ordenamiento territorial de la Nación y las entidades territoriales. Estas permitirán conducir y orientar el camino de los tres niveles de gobierno hacia la consolidación del modelo territorial anhelado para el futuro.

La construcción de los lineamientos debe realizarse de manera simultánea con los mecanismos de articulación entre la Nación, la región, los departamentos y los municipios en materia de ordenamiento territorial.

### 1. Temas señalados en la Ley a ser abordados en la PGOT

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el artículo 29, establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial desde la Nación y los entes territoriales. Una de las competencias que se especifica para la Nación es la de establecer la Política General de Ordenamiento Territorial, en la que se deben abordar unos contenidos mínimos considerados como de interés nacional, tales como:

- a) Áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir las Entidades Territoriales.

### 2. Otros asuntos clave relevantes para la construcción de la PGOT

Con el propósito de identificar temáticas y posibles contenidos que pueden ser abordados desde la Política General de Ordenamiento Territorial que no fueron enunciados expresamente en la Ley, se sintetizan a continuación algunos de los aportes que han sido brindados en espacios de reunión del Comité Especial Interinstitucional así como en el Foro Binacional de Ordenamiento Territorial.

### a. Gestión del riesgo

La Gestión del riesgo de desastres constituye una política de desarrollo en sí misma, que busca asegurar y contribuir al desarrollo sostenible y a la seguridad territorial. Igualmente debe ser reconocida como **determinante de superior jerarquía** para el ordenamiento territorial de acuerdo a lo estipulado en la normatividad<sup>11</sup>, que debe incidir en el modelo y la estrategia de ocupación y crecimiento del país.

Para la PGOT, la incorporación de la Gestión del Riesgo es fundamental en la medida en la que:

- Determina el desarrollo, ocupación y construcción de viviendas, infraestructuras, equipamientos, servicios e industria de manera segura en el territorio
- Garantiza sostenibilidad de las comunidades en el municipio
- Permite mayor acierto en la toma de decisiones del gobierno frente al desarrollo territorial
- Al actuar desde la prevención y la reducción del riesgo permite optimizar recursos: evita pérdidas económicas y atrasos en los procesos de desarrollo

En consecuencia, la incorporación de la gestión del riesgo a la formulación de la Política debe incidir en criterios para la localización de asentamientos, infraestructuras y equipamientos del nivel nacional y regional, así como en la identificación de amenazas de origen natural y antrópico.

Cambio Climático: el cambio climático podría tener efectos distintos a lo largo del país por lo tanto se deben prever actuaciones de adaptación y mitigación a dichos efectos tales como:

- vulnerabilidad asociada a la escasez hídrica,
- incremento de la temperatura y reducción del área de nevados y páramos,
- áreas susceptibles a incrementos en el nivel del mar y por consiguiente a inundaciones,
- periodos de lluvia y sequía que condicionan la productividad y movilidad,

### b. Ordenamiento Sectorial

Generar los acuerdos básicos en relación al Ordenamiento de cada uno de los sectores (productivo, minero, ambiental, etc.), teniendo una visión global de lo que se quiere en los territorios. Desde luego estos deben posteriormente elaborar su propio ordenamiento específico y territorializado, que responda a sus competencias y objetivos.

### c. Misión de Ciudades

Los estudios de la primera fase de la Misión de Ciudades, se sintetizaron 4 temas estratégicos para el fortalecimiento del sistema de ciudades, fundamentales para el diseño del PGOT:

- **La promoción del trabajo asociado** (nación/ciudades/otras entidades territoriales) para el desarrollo de las aglomeraciones urbanas y, en general, del Sistema de Ciudades.

<sup>11</sup> Ley 388 de 1997, art 10, Ley 1523 de 2012 art 41, Decreto 1640 de 2012-POMCA art 23.



- **El impulso a la planeación del Sistema de Ciudades en un marco de ordenamiento territorial nacional**, que implica la planeación nacional integrada: ambiental, rural y de conectividad.
  - **El fortalecimiento y complementariedad de instrumentos de planeación y financiación del desarrollo urbano**, con énfasis en la escala supramunicipal o subregional.
  - **La coordinación de las políticas e inversiones nacionales en el territorio**. Formulación y puesta en práctica de políticas sectoriales diferenciadas (con un componente territorial), en las políticas sociales y en las políticas hacia la productividad.
  - Procesos de Urbanización
- d. **Misión Rural:** Se busca avanzar en la transformación del campo, para lo cual la Misión Rural está estructurada en cinco ejes temáticos:
- El rol de lo rural en el desarrollo del país
  - Desarrollo Rural para el cierre de brechas sociales
  - Provisión de bienes públicos para el campo
  - Desarrollo agropecuario sostenible y competitivo
  - Institucionalidad moderna y eficiente
- e. **Crecimiento urbano y desarrollo rural**

La integración de lo rural-urbano debe pasar por **comprender la interdependencia** que existe entre estos ámbitos para posicionar el principio de **corresponsabilidad entre el crecimiento urbano y el desarrollo rural** que conserve la prestación de servicios ecosistémicos. Las tendencias consumistas de las zonas urbanas frente a las rurales, debe ser analizada y proyectada a futuro. En la práctica deben materializarse los principios de **coordinación, subsidiariedad y complementariedad** entre zonas urbanas y rurales.

Dentro del sistema de ciudades habría que pensar medidas **diferenciadas** para fortalecer los **distintos tipos de centralidades**. Por ejemplo, las ciudades pequeñas ejercen un papel fundamental, por lo que habría que **reinventar nuevas formas de prestación de servicios** y de implementar los principios de **complementariedad y subsidiariedad**, que hagan **viables** estos asentamientos, especialmente en **zonas dispersas**. Asimismo, se debe mejorar el uso que las ciudades unimodales hace de sus zonas rurales que actualmente se encuentran subutilizadas, para que éstas retomen su rol en temas como seguridad alimentaria, identidad cultural-rural, entre otros. Se hacen necesarios mejores instrumentos de gestión del suelo rural.

La mirada a lo rural debe partir del principio de la **complejidad** y con una perspectiva **diferencial**, donde se lleve a las zonas rurales principios como la **sostenibilidad, la precaución, la eficiencia, la subsidiariedad y la cooperación**. A la mirada integral se deben incorporar conceptos como la conservación del **agua, el suelo, la biodiversidad** y la **agrobiodiversidad**, impactos del **cambio climático, gestión del riesgo**. Esto con el propósito, no sólo de proteger el medio ambiente, sino disminuir la segregación, la pobreza rural y construir resiliencia en estos territorios. Asimismo, se debe incorporar un enfoque demográfico, para entender los movimientos de la población y su impacto en la sostenibilidad a futuro de dichas zonas.

Entre las relaciones campo-ciudad debe mediar también el concepto de **compensación** y se debe redimensionar a la luz de todos los **servicios ecosistémicos** que presta la estructura ecológica principal a las grandes urbes. Asimismo se debe considerar el tema de las externalidades y pasivos ambientales.

#### **f. Ordenamiento Social de la Propiedad**

Generar acuerdos sobre el ordenamiento social como herramienta que permita la consolidación de la paz y el reconocimiento de los derechos y obligaciones en relación con la propiedad. Esto con el fin de lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural.

#### **g. La Biodiversidad, recursos naturales y servicios ecosistémicos<sup>12</sup>**

La organización y definición de usos apropiados para el territorio debe ir más allá del concepto de vocación del suelo. La formulación de la Política debe reconocer la **complejidad** de las funciones que presta el territorio, la imposibilidad de trazar fronteras entre ecosistemas y la necesidad de abordar el territorio desde una perspectiva integral y sistémica.

En consecuencia, la política debería tener como premisa la construcción de **territorios resilientes**, donde las decisiones sobre el uso y la ocupación consideren la capacidad de carga en el mediano y largo plazo y permitan plantear escenarios para futuros asentamientos, que garanticen la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático y medios de vida sostenibles para toda la población.

#### **h. El ordenamiento en los territorios colectivos y los resguardos indígenas**

La incorporación de los territorios indígenas al ordenamiento nacional pasa por comprender sus visiones propias sobre el territorio, el ordenamiento del mismo y sus planes de vida y de etnodesarrollo. Dentro de los temas a considerar en esta mirada diferenciada es fundamental: la seguridad alimentaria, la sostenibilidad de asentamientos rurales indígenas, su inclusión en el modelo de desarrollo del país, la conservación de sus costumbres en contextos de desplazamiento a las ciudades.

#### **i. Áreas del territorio nacional con tratamiento especial**

- **Regiones prioritarias para la reducción de la pobreza y desequilibrios regionales.** En función de un modelo de desarrollo y ordenamiento más equilibrado, la PGOT podría señalar criterios de localización para la aplicación de políticas públicas que tengan como objetivo brindar acceso equitativo a los bienes, servicios y equipamientos que permitan mejorar su calidad de vida.
- **Zonas marítimas, costeras e insulares.** El proceso de elaboración de la política debe incorporar lineamientos para el manejo y defensa de espacios oceánicos y zonas costeras e insulares que

<sup>12</sup> Sintetiza las intervenciones del Director del Instituto Von Humboldt con ocasión del Foro binacional Colombo-Alemán para el Ordenamiento Territorial.

permita armonizar los usos y actividades que se realizan allí con su vocación. La política debe reconocer la importancia de los servicios ecosistémicos prestados por estas zonas: regulación del clima, despensa de alimento, reserva de agua. Adicionalmente su sostenibilidad y manejo integrado deben ser aspectos a considerar para la localización instalación de infraestructuras portuarias y la prevención de riesgos.

- **Zonas fronterizas:** Colombia cuenta con treinta y dos departamentos de los cuales, trece son fronterizos, incluido San Andrés, Providencia y Santa Catalina, todos ellos colindantes con otros países. Adicionalmente existen setenta y siete municipios fronterizos que tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

Los trece departamentos fronterizos cuentan con una población de 6.641.722 habitantes, lo que corresponde al 14.1% de la población nacional. De esta población fronteriza el 38% habita en el área rural de los departamentos, porcentaje significativamente mayor al índice de ruralidad nacional con un estimado de 25%. Por otro lado, el 21.7% (854.000 habitantes) de la población en los departamentos fronterizos pertenecen a grupos étnicos de ellos el 49% se reconoce como indígena y el 22% afrocolombianos.

No obstante sus potencialidades, su diversidad cultural y étnica, y su favorable localización para el desarrollo económico, los departamentos y municipios fronterizos del país muestran índices de considerable rezago socio-económico respecto al resto de la nación. Este hecho es aún más dramático si se tiene en cuenta que se están desaprovechando las enormes potencialidades de estos territorios, que además son nodos de interconexión de procesos de intercambios económicos, sociales y culturales con los países vecinos.

Lo anterior reafirma la necesidad de incorporar en la PGOT lineamientos orientados hacia la convergencia regional, al fortalecimiento de las grandes potencialidades humanas, naturales, étnicas, ambientales, culturales, y geopolíticas de las realidades fronterizas colombianas que conlleven a un desarrollo territorial integral.

## D. Articulación de instrumentos para la coordinación e implementación

Tal y como fue documentado en el capítulo de Justificación, la formulación de la PGOT debe aportar lineamientos para racionalizar, jerarquizar y armonizar los múltiples instrumentos que tienen como propósito ordenar el territorio. Esto implica una revisión comprehensiva de la normativa y las competencias que dan sustento jurídico a dichos instrumentos, así como la definición de mecanismos para la resolución de conflictos que se presenten por la implementación desarticulada de los mismos. Adicionalmente, requiere la incorporación de los aprendizajes obtenidos a través de los distintos pilotos que se vienen adelantando actualmente con el liderazgo de la Unidad de Parques Nacionales, que tienen como objeto dimensionar las dificultades de la articulación de competencias y programas sectoriales en territorios estratégicos para el desarrollo sostenible del país.

### *Revisión normativa, incentivos, compensaciones y sanciones*

Una de las primeras tareas a ser abordadas en el marco de la Política es la revisión de la normatividad del Ordenamiento Territorial, con el fin de armonizar, jerarquizar y racionalizar los instrumentos y normas que existen actualmente. De manera paralela, se debe hacer una revisión de la normativa sectorial con injerencia en el ordenamiento territorial, que permita verificar si es necesaria su complementación y/o actualización, respecto a los objetivos previstos en la política general de ordenamiento territorial. Así mismo deberá generar lineamientos que permita la integración entre los instrumentos del Ordenamiento y los de la Planeación.

Adicionalmente, esto implicará revisar la pertinencia y efectividad del marco regulatorio del ordenamiento territorial, en especial a la luz de principios como la función social y ecológica de la propiedad o la distribución equitativa de cargas y beneficios. Así como el reconocimiento a los territorios por la prestación de la protección de servicios ecosistémicos, a través de compensaciones e incentivos. Del mismo modo revisar la aplicación de incentivos, compensaciones y sanciones que no solo estimulen o castiguen usos y comportamientos en el territorio, sino que además permitan ser fuente de financiamiento de la política.

### *Revisión de competencias*

La revisión normativa debe acompañarse de un análisis de las competencias de las entidades territoriales en el ordenamiento territorial, específicamente con el propósito de **garantizar los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia entre los tres niveles de gobierno**. Se podría pensar en esquemas de competencias en ordenamiento flexibles y diferenciados, de acuerdo a las capacidades institucionales y características propias de municipios y departamentos, así como de instrumentos de articulación Nación-Territorio que permitan la implementación de proyectos de ordenamiento territorial de interés nacional, regional y local en el marco de procesos de integración (esquemas asociativos, contratos plan, etc.).

Esto también implicaría pensar en otorgar competencias para la coordinación, seguimiento y evaluación en temas de ordenamiento territorial y los programas y proyectos regionales asociados.

### ***Revisión de instrumentos***

La formulación de la PGOT requiere la realización de un inventario de instrumentos, clasificación, priorización y articulación de instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial. Es necesario adicionalmente, diferenciarlos por su alcance y definir estrategias para lograr su implementación de manera progresiva, así como articularlos frente a sus horizontes de tiempo, frente a los objetivos y metas que se plantean en el corto, mediano y largo plazo, así como frente a la disponibilidad de medios de financiación adecuados.

### ***Definición proceso de resolución de conflictos en el ordenamiento***

Como parte estructurante de la Política es necesario definir instancias o instrumentos de conciliación entre actores con intereses antagónicos frente al uso y ocupación del suelo, que no encuentren mecanismos de solución idóneos o suficientes en las actuales disposiciones normativas nacionales, departamentales o municipales.

### ***Incorporación de métodos multisectoriales para la evaluación de intervenciones en el territorio***

Es importante generar métodos claros y unificados que permitan evaluar los costos y beneficios de los proyectos e intervenciones en el territorio. Estos no solo deben abordar los temas ambientales y beneficios económicos, sino que debe abordar el análisis desde las demás dimensiones. Así se puede contar con mejores herramientas para definir la conveniencia de la intervención, y se puede cuantificar de manera más precisa las compensaciones y medidas requeridas para la misma.

### ***Programas y proyectos regionales estratégicos de ordenamiento territorial***

Con el propósito de seguir implementando los principios de integración, asociatividad y regionalización estipulados en la LOOT, la Política General de Ordenamiento Territorial debe reconocer e impulsar las economías de escala y sinergias que se han presentado de manera espontánea en el territorio para que sean incorporados en el modelo de ordenamiento territorial del país.

En consecuencia la Política podría dar pautas para reglamentar los proyectos regionales de ordenamiento territorial establecidos por la LOOT en el artículo 8, para que mediante éstos, en el mediano y largo plazo se materialice la visión de ordenamiento regional y nacional. En este sentido, dichos proyectos regionales permitirían concretar modelos de desarrollo diferenciados a lo largo del país, que reconozcan las particularidades del territorio.

Contar con Proyectos Regionales Estratégicos de Ordenamiento Territorial permitiría a las regiones entablar un diálogo con el Gobierno Nacional donde se busquen consensos alrededor de grandes apuestas de desarrollo que mejoren de manera significativa la competitividad nacional, fortalezcan la articulación regional, incentiven el desarrollo de regiones estratégicas y contrarresten los desequilibrios de desarrollo territorial. Permitiendo la articulación de estos proyectos con los instrumentos de ordenamiento territorial y de planeación en los diferentes niveles.

## **F. Institucionalidad para la implementación y evaluación del ordenamiento territorial**

### ***Sistema multinivel para el ordenamiento territorial***

Con el fin de implementar y monitorear la visión de desarrollo y ordenamiento concertada a nivel nacional, es necesario consolidar un sistema multinivel de ordenamiento y desarrollo territorial que permita articular e integrar las diferentes normativas, instituciones e instrumentos que existen actualmente, como aquellos por definir o reglamentar, para ello se deben revisar las competencias en cada nivel de gobierno, atendiendo sus capacidades institucionales para asumirlas, con enfoque diferencial.

Este sistema tendrá una composición variada con instancias en los niveles nacional, regional, departamental y municipal, de forma que cada nivel tenga en cuenta las indicaciones o directrices concertadas en las instancias superiores de planificación. Debe contemplar también la integración horizontal y la coordinación intersectorial de cada nivel de gobierno.

El sistema debe basarse en el fortalecimiento y articulación de las instancias definidas por la LOOT, tales como la Comisión de Ordenamiento Territorial y Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, así como en el trabajo conjunto con la institucionalidad definida en la Ley 152 para la planeación del desarrollo, en especial los Consejos Territoriales de Planeación. Así mismo, el sistema debe contemplar instancias con poder decisorio capaces de dirimir conflictos de competencias entre diferentes instituciones y niveles de gobierno..

Mediante la creación del sistema propuesto será posible llevar a la práctica la racionalización y armonización de la normativa e instrumentos sobre ordenamiento territorial y políticas nacionales. Para ello, es necesario hacer una revisión de los múltiples instrumentos de ordenamiento y simplificarlos, identificando los elementos determinantes del instrumento, su escala de trabajo, y como se armonizan entre sí. Además podrá generar instrumentos y espacios de diálogo y concertación entre los sectores y sociedad civil en temas de ordenamiento territorial, materializando el concepto de gobernanza territorial, teniendo en cuenta que se debe propender por una mayor coordinación de los diferentes espacios de interacción entre la Nación y las entidades territoriales (Comités, Comisiones, Consejos).

Como parte de este sistema, resultará fundamental precisar qué entidad y a qué escala realizará ejercicios de seguimiento y evaluación a los objetivos, estrategias y programas de ordenamiento territorial. Por ejemplo, qué plataforma o red de discusión será la encargada de monitorear la evolución del modelo territorial presente hacia el modelo futuro propuesto en el marco de la PGOT, así como qué instancia analizará las propuestas departamentales de ordenamiento territorial en función de los objetivos nacionales y las apuestas municipales.

### ***Definición del Sistema de Información de Ordenamiento Territorial***

Como parte del esquema de implementación, seguimiento y evaluación del ordenamiento territorial es fundamental la definición de un sistema de información que permita concentrar en una sola plataforma actores, datos, aplicativos, procesos y herramientas informáticas que faciliten la toma de decisiones y genere alertas tempranas en torno al ordenamiento territorial para la nación, los departamentos, municipios, corporaciones regionales, entre otros.

Se deben tener en cuenta las recomendaciones hechas por la OECD en el tema; incorporar la gestión del conocimiento en la toma de decisiones, así como precisar cuál es el tipo de información que requieren los tomadores de decisión en los diferentes niveles de gobierno.

Como paso previo será necesario un balance de las herramientas tecnológicas con las que cuentan las autoridades competentes en el ordenamiento, la evaluación de necesidades por parte de los tomadores de decisiones, en especial aquellos en los municipios con menos recursos y la transferencia de buenas prácticas en el manejo de la información georreferenciada para la planeación territorial.

Adicionalmente, a la luz de los avances del país en la consolidación de plataformas como el SIGOT, SIARE o el Portal Geográfico de Colombia, la PGOT debe aportar lineamientos en torno a la accesibilidad, la estandarización y la pertinencia de la información al servicio de las autoridades y ciudadanía interesada. Esto permitirá contar con información de calidad, actualizada y a una escala adecuada para los procesos regionales de caracterización, diagnóstico y prospectiva territorial, como base para la formulación de instrumentos de ordenamiento a escala intermedia y municipal. Esto permitirá generar adicionalmente mecanismo de evaluación de las políticas y de la gestión territorial, que permitirá la toma de decisiones al respecto.

Es fundamental vincular el desarrollo de este sistema de información a las iniciativas de observatorios nacionales y regionales, para que mediante un trabajo en red con los principales centros de pensamiento, se consoliden espacios virtuales para la discusión y retroalimentación del modelo general de ocupación y desarrollo del territorio, así como para las estrategias de desarrollo regional que tengan como propósito contribuir al cumplimiento de los objetivos de la PGOT.

Debe tenerse en cuenta en el diseño del sistema de información para el ordenamiento territorial quienes deben ser los responsables tanto de su diseño como de su operación.

### ***Fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial***

Para que las autoridades competentes en el ordenamiento territorial se organicen y funcionen como un sistema integral, es necesario impulsar programas de fortalecimiento de capacidades técnicas y financieras en todos los niveles de gobierno, con especial atención a los municipios y departamentos con mayores dificultades para poner en marcha los instrumentos de ordenamiento territorial.

Bajo este esquema resultan fundamentales espacios para evaluar la pertinencia de la formación que se brinda actualmente a los tomadores de decisión en temas de ordenamiento, a los funcionarios y personal de planta así como la transferencia de experiencias horizontal que pueda promoverse entre entidades territoriales con potenciales o retos similares para la organización de su territorio, con el fin de generar capacidad instalada y una cultura de procesos en el ordenamiento territorial. En este punto, será fundamental la alianza Academia-Estado en la preparación de programas de formación especializada y acorde con los retos del país y la coordinación con otras organizaciones (ONGs y programas de la cooperación internacional), que cumplen la misma tarea en el territorio. Es necesario realizar un inventario de entidades encargadas que manejan programas de fortalecimiento de capacidades que contribuya a la coordinación y articulación de esfuerzos con el fin de evitar la dispersión y atomización de esfuerzos en el territorio

Los esquemas asociativos territoriales contemplados en la LOOT deben ser considerados como sujetos estratégicos en el fortalecimiento de sus capacidades, tanto en su proceso de conformación, así como en su operación



### ***Definición de Mecanismos de Financiación de la PGOT***

Durante la formulación de la política se deben discutir los mecanismos de financiación existentes y potenciales para la implementación de lineamientos e instrumentos del ordenamiento territorial en todos los niveles, de conformidad con sus competencias. Esto debe partir de una revisión del estado actual de la financiación del ordenamiento, que abarque la eficiencia, eficacia y pertinencia de tasas, compensaciones, sanciones, multas, entre otros instrumentos que inciden en la toma de decisiones sobre los usos y la ocupación del suelo. En este sentido, será necesario evaluar la efectividad de los mecanismos financieros que permiten la implementación de los POT, PBOT o EOT, así como los procesos de Ordenamiento Territorial Departamental y su relación con los presupuestos territoriales.

En el marco de la PGOT se debe contemplar la reglamentación del esquema de incentivos contemplado en la LOOT y en la Ley 1530 de 2011 (SGR), para la asociatividad territorial. Bajo este contexto se debe contemplar el mecanismo de contrato-plan como herramienta que contribuye a canalizar recursos en torno a proyectos estratégicos de alcance regional de interés nacional.



## BIBLIOGRAFÍA

- DANE. (2013). *Boletín Pobreza Monetaria y Multidimensional*. Bogotá D.C. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/es/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/5405-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2013>
- DANE. (2013). *Pobreza Monetaria y Multidimensional*. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_13.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_13.pdf)
- DANE. (2013). *Presentación Encuesta de Calidad de Vida*. Bogotá D.C. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/Presentacion\\_ECV\\_2013.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_ECV_2013.pdf)
- DANE. (2014). *Cuentas Trimestrales IV Sem 2013*. Obtenido de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IVtrime13.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrime13.pdf)
- DDU-DNP. (2013). *Documento Técnico de Soporte, Política del Sistema de Ciudades de Colombia*. Bogotá D.C.
- DNP. (2013). *Lineamientos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales*. Bogotá D.C.
- DNP, MADS, IDEAM y UNGRD. (2012). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Obtenido de [http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosGestion/cambio\\_climatico/publicaciones/120413\\_plan\\_nal\\_adaptacion\\_cambio\\_clima.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosGestion/cambio_climatico/publicaciones/120413_plan_nal_adaptacion_cambio_clima.pdf)
- EJOLT. (2014). *Mapping environmental conflicts*. Recuperado el 30 de mayo de 2014, de <http://ejatlas.org/>
- García, A. (2012). *Relación Sistema de Ciudades y Entorno Rural*. DNP, Bogotá D.C. .
- IGAC. (2012). *Aportes para la Construcción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Bogotá D.C.
- IGAC. (2012). *Conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá D.C.
- INCODER. (2013). *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio 1960-2012*. Bogotá D.C.: Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia. Obtenido de [http://www.incoder.gov.co/Biblioteca/biblioteca\\_Virtual.aspx](http://www.incoder.gov.co/Biblioteca/biblioteca_Virtual.aspx)
- MADS, PNUD. (2014). *V Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá D.C.
- Massiris, A. (2000). *Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*.
- MVCT. (2013). *Bases conceptuales para la formulación del ordenamiento territorial departamental en el marco de la LOOT*. Bogotá D.C.
- Peña, L. B. (2008). Reflexiones sobre las concepciones de conflicto en la geografía humana. *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía* (17).



- Pérez-Rincón, M. A. (2014). *Conflictos Ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis*. Universidad del Valle, EJOLT, Instituto CINARA, Cali. Obtenido de <http://cinara.univalle.edu.co/archivos/pdf/12.pdf>
- PNUD. (2010). *El cambio climático en Colombia, Revisión de riesgos y oportunidades asociadas al cambio climático*. Bogotá D.C. Obtenido de [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/61626461626434343535373737353535/Brochure%20resumen%20Proyecto.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/Brochure%20resumen%20Proyecto.pdf)
- PNUD. (2012). *Los Afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá D.C. Obtenido de [http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=66140#.U6y2v\\_I5NEM](http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=66140#.U6y2v_I5NEM)
- Programa de Políticas Públicas USAID. (2013). *Lineamientos para una Política de Desarrollo Territorial*.
- Revez, E. (2013). *El Estado estrategia para el ordenamiento territorial*.
- Roda, P. (2012). *Conectividad Interurbana en Colombia*. DNP, Estudios de la Misión de Ciudades, Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IsRyVOARn1o%3d&tabid=1805>

Presentaciones de las entidades nacionales que han participado en el Comité Especial Interinstitucional en el 2014:

- IAVH – Convenio Proyecto Integral Regional para Urabá.
- IGAC – Conflictos de Uso del Suelo 1:100.000.
- UPME – Avance del Plan de Ordenamiento Minero.
- UNGRD – Aportes para la Política General de Ordenamiento Territorial.
- MIN TRANSPORTE – Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte.
- MADS – Cambio Climático.
- MADS - Aportes para la Política General de Ordenamiento Territorial.
- PNNC – Avances Institucionales de Ordenamiento Territorial.
- DDU-DNP – Sistema de Ciudades.
- UPME – Plan de Generación y Transmisión Energética.
- UPRA – Ordenamiento Productivo.
- MADS – Macrocuencas.