

# 32

Versión 1.0

## Plan de Ordenamiento Departamental



Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

**Director General**

Luis Fernando Mejía Alzate

**Subdirector Territorial y de Inversión Pública**

Juan Felipe Quintero Villa

**Subdirección Sectorial**

Alejandra Corchuelo Marmolejo

**Secretaria general**

Jenny Fabiola Páez Vargas

**Director de Inversiones y Finanzas Públicas**

Yesid Parra Vera

**Coordinador General del SGR**

Jhon Jairo Gonzalez Echavarria

**Subdirectora de Proyectos e Información de la Inversión Pública**

Ana Yaneth González Ramírez

**Director de Descentralización y Desarrollo Regional**

Javier Ignacio Pérez Burgos

**Subdirectora de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**

Tatiana Escovar Fadul

**Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial**

María del Pilar Aguilar Montoya

**Coordinadora Grupo de Estructuración**

Lina María Ramírez Arango

**Equipo de Estructuración**

Carolina Herrera Hoyos  
Carlos Julio Torres Laitón  
Diego Sebastián Vargas Ramírez  
Germán Andrés Gutiérrez Pinzón  
Jonathan Mauricio Fera Casas  
Jose Alejandro Olaya Sánchez  
Juan Pablo Ladinó Bolívar  
Judith Antolinez Amaya  
Lina Paola Jiménez Ríos  
Lucas Montaña Acevedo  
Verónica Villegas Sánchez

**Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas**

Wiston González del Río. Coordinador  
Liliana Johanna Olarte Ávila. Regalías  
Carmen Elisa Villamizar Camargo. Publicaciones

**Versión 1.0**

Marzo 2018



**MINVIVIENDA**

**Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio**

Camilo Sánchez Ortega

**Viceministro de Vivienda, Ciudad y Territorio**

David Pinilla Calero

**Director de Espacio Urbano y Territorial**

Rodolfo Beltrán Cubillos

**Subdirector de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales**

Daniel Eduardo Contreras Castro

**Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales**

Liliana Elizabeth Caicedo Mora

BOGOTÁ, D.C., 2018

© DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

CALLE 26 13-19, PBX: 3815000

BOGOTÁ, COLOMBIA

# Resumen

Este documento define orientaciones para la estructuración del proyecto de inversión cuyo fin es formular el “PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL”, el cual es susceptible de ser financiado con recursos del Sistema General de Regalías SGR de conformidad con el Acuerdo 45 de 2017<sup>1</sup>. Así mismo, esta recomendación se contempla en el artículo 9 del Acuerdo COT 10 de 2016<sup>2</sup>: “Financiación. Los departamentos podrán financiar la formulación e implementación del proceso de ordenamiento territorial departamental con recursos del SGR (...)”.

La base técnica y jurídica para el desarrollo de estas orientaciones es la Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial (...)”; la Ley 1530 de 2012 “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías” y el Acuerdo COT 10 DE 2016 antes mencionado<sup>3</sup>.

De acuerdo con lo anterior, este documento constituye una guía orientadora en los aspectos metodológicos acorde con los requisitos generales y requisitos Fase III del Acuerdo 45 de 2017 para la formulación del proyecto “Plan de Ordenamiento Departamental POD”. Para la estructuración y desarrollo de este proyecto es fundamental reconocer el contexto del departamento, sus particularidades y necesidades territoriales las cuales deben abordarse para lograr el los propósitos del POD como instrumento de gestión territorial.

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Acuerdo único del Sistema General de Regalías

<sup>2</sup> Mediante el cual se expiden lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental,

<sup>3</sup> La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Está conformada por el Ministerio del interior (quien la preside), los Ministerios Vivienda y Ambiente; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales, delegados del sector académico, y de cada una de las Cámaras Legislativas. Además hace parte de esta instancia el Departamento Nacional de Planeación, quien ejerce las Secretaría Técnica de la COT.

# Contenido

	Introducción .....	5
1.	Objetivos del documento .....	6
2.	Problema por resolver .....	7
3.	Marco normativo y recomendaciones de la COT .....	12
4.	Alternativa de solución .....	16
	Anexos .....	22



# Introducción

El propósito del presente documento es brindar orientaciones a los departamentos en la estructuración del proyecto de inversión “Plan de Ordenamiento Departamental POD” financiado con recursos del Sistema General de Regalías SGR. No obstante, con cualquier fuente de financiación.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT 1454 de 2011, asignó competencias a los departamentos en materia de ordenamiento territorial, es así que en el artículo 29 Numeral 2, estableció que los departamentos en desarrollo de sus competencias “(...) podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio (...)”.

En correspondencia con la LOOT y con el Acuerdo 010 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)<sup>4</sup>, el POD pretende articular el ordenamiento territorial de los municipios hacia la construcción de una visión regional, generar espacios de diálogo para la discusión, reflexión y gestión conjunta, articulada y complementaria. Para abordar las dinámicas territoriales y en contextos que superan la división político administrativa municipal y que tienen incidencia territorial, en temas como funcionalidad y competitividad, gestión ambiental, gestión del riesgo de desastres, eficiencia en la prestación de servicios, infraestructura y optimización de la inversión pública.

Así, el POD cumple un rol articulador y pretende reconocer las particularidades territoriales

y regionales así como la articulación de la estructura multinivel (desde lo nacional a lo local y viceversa) tiene en cuenta además los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contenidos en la LOOT.

El acuerdo COT 10 de 2016 recomienda las definiciones, etapas, alcances y atributos del proceso de formulación, implementación y seguimiento del Plan, sin embargo, no existe ley que lo reglamente, por lo tanto, carece de un desarrollo normativo que precise temas como adopción, alcance y articulación con los Planes de Ordenamiento territorial municipal POT (POT, PBOT, EOT) entre otros, que se deben tener en cuenta en la formulación del proyecto, así como en su desarrollo e implementación.

Por lo anterior, las Gobernaciones deberán ser especialmente cuidadosas en la definición de las directrices, planes, programas y proyectos del POD que pueden desarrollar en el marco de sus competencias (Artículo 1, 286, 287, 288 297 y siguientes de la Constitución Política) para no trasgredir las competencias propias de los municipios; y ejercer adecuadamente su facultad para coordinar sus planes y programas de obras públicas e inversiones con los municipios.

Por otra parte, y en correspondencia con el Acuerdo COT 10 de 2016, se sugiere que los departamentos desarrollen un proceso de participación con los municipios, las autoridades ambientales, las Comisiones Regionales de Ordenamiento (CROT) y demás actores estratégicos en el ordenamiento del territorio.

<sup>4</sup> Por el cual se expiden y recomiendan los lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental. La Comisión de Ordenamiento Territorial está reglamentada por Decreto 3680 de 2013 y conformada por los Ministerios de Vivienda, Ambiente e Interior (quien la preside), así como por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los delgados de la Corporaciones autónomas regionales, de la Cámaras legislativas, el sector académico y el Departamento Nacional de Planeación (quien ejerce la Secretaría Técnica de esta Instancia)

# 1. Objetivos del documento

El objetivo de este documento es brindar orientaciones a las Oficinas y/o Secretarías de Planeación Departamental en la formulación del proyecto de inversión “Plan de Ordenamiento Departamental”. Para el efecto, en primer lugar, se reconocen algunas posibilidades para la identificación del problema a resolver y posibles causas y efectos.



En segundo lugar, se presenta el marco normativo y las recomendaciones del acuerdo COT 10 de 2016, que sirven como criterios de referencia para el desarrollo de la alternativa de solución y la estructuración de la cadena de valor del proyecto. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones para facilitar el cumplimiento de los requisitos generales y Fase III, para la presentación del proyecto en el marco del SGR.

Es importante señalar que el presente documento es de carácter orientativo y no prescriptivo. Por ello, las recomendaciones requieren ser adaptadas a las particularidades territoriales geográficas, económicas, ambientales y a los conflictos territoriales que pretenda abordar cada departamento.



## 2. Problema por resolver

En términos generales, el problema por resolver es la “deficiente planificación para el ordenamiento territorial en el departamento”, y esta a su vez, puede estar asociada a la desactualización o inexistencia de instrumentos de planificación para el ordenamiento del territorio.

Algunas de las situaciones que ayudan a explicar el problema y sus causas, pueden ser la inexistencia o desactualización de documentos técnicos y cartografía de las etapas de alistamiento, y/o diagnóstico y/o formulación del POD, así como la debilidad en la gobernanza territorial, la coordinación, la conciliación y la concertación para el ordenamiento territorial.

El Acuerdo COT 10 de 2016 define las etapas y atributos de los Planes de Ordenamiento Departamental como sigue, las cuales se sugieren para este proyecto de inversión:

Etapas:

- **Alistamiento:** Comprende la organización administrativa, preparación de equipos y recurso humano, identificación de actores clave, recopilación de información y estudios, definición de aspectos específicos de representación y escala cartográfica, así como la definición

de los mecanismos para participación y/o articulación con los diversos actores.

- **Diagnóstico:** Comprende un análisis del territorio y la identificación de los elementos estructurantes del ordenamiento territorial, identificando el estado actual de ordenamiento.

- **Formulación:** Incluye la construcción de escenarios y modelo de ordenamiento, del cual se derivan directrices, estrategias, programas y proyectos de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta las tendencias identificadas, hechos con implicaciones territoriales a futuro y transformaciones que se conciben como imágenes posibles de estructuración territorial futura del departamento.

Atributos<sup>5</sup>:

- **Gobernanza territorial:** consiste en la construcción colaborativa para el diseño del modelo de ordenamiento territorial, mediante la participación activa y apropiación del proceso de planeación y gestión del ordenamiento territorial por parte de los diversos actores y organizaciones sociales, económicas y de la academia. Lo anterior, en orden a asegurar la corresponsabilidad y compromiso colectivo, público - privado y social, para ordenar las relaciones de la

<sup>5</sup> Estas etapas y atributos se describen en el artículo del acuerdo COT 10 de 2016

sociedad con el territorio, requeridos para generar la implementación y gestión del POD.

- **Coordinación.** Corresponde a las estrategias de coordinación con los municipios, subregiones y esquemas asociativos, departamentos circunvecinos, grupos étnicos, autoridades ambientales, autoridades marítimas y demás autoridades presentes en el territorio. Así mismo, los mecanismos necesarios para coordinar los POD con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes Metropolitanos de Ordenamiento Territorial.
- **Armonización.** Con las políticas, planes sectoriales o instrumentos de planificación, y las directrices, lineamientos, determinantes ambientales y el modelo de ordenamiento ambiental propuesto por la respectiva autoridad ambiental.
- **Conciliación.** Referente a los mecanismos de conciliación entre los actores involucrados en el proceso de ordenamiento territorial, para facilitar la resolución de posibles diferencias en la discusión del modelo de ordenamiento, las directrices, los planes, programas y proyectos del POD.

Para una adecuada identificación del problema por resolver se sugiere tener en cuenta las anteriores definiciones y la identificación del contexto del ordenamiento territorial en el departamento, para lo cual se puede considerar:

- Elaborar un mapa de actores clave en el ordenamiento territorial e identificar sus expectativas e interrelaciones: los municipios, los esquemas asociativos, autoridades ambientales, comisiones regionales de ordenamiento (CROT), gremios, departamentos vecinos y entidades de Gobierno nacional. A partir

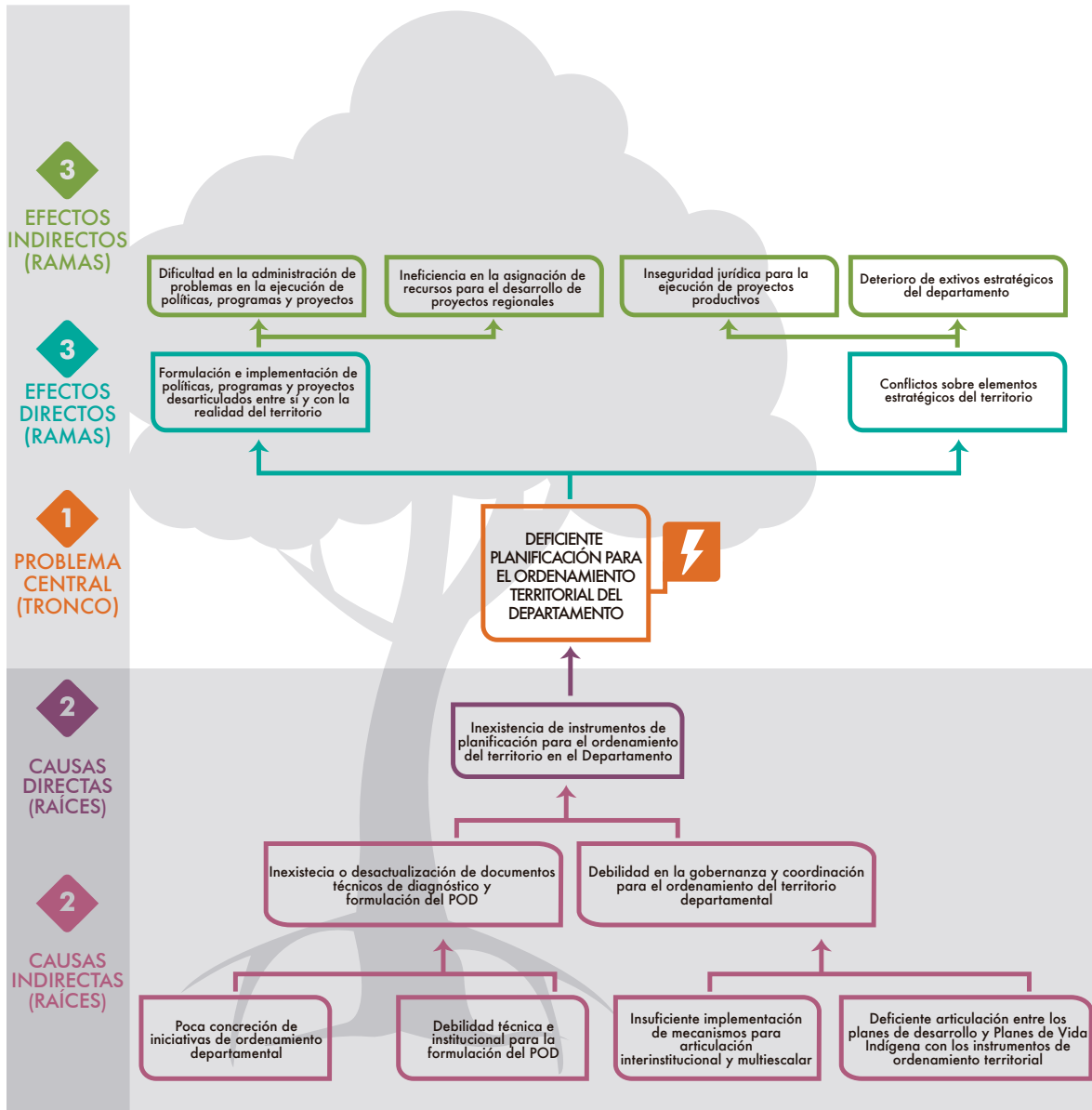
de esta información identificar el estado de los mecanismos de conciliación, gobernanza y coordinación existentes.

- Identificar el estado actual del ordenamiento del territorio en su relación con las diferentes dimensiones social, económica, cultural, poblacional, espacial y funcional, ambiental y de la gestión del riesgo de desastres para la identificación fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas.
- Identificar estudios, políticas, planes, proyectos o programas de alcance departamental y/o regional de incidencia territorial.
- Identificar las capacidades técnicas, financieras y administrativas del Departamento para el seguimiento del POD como instrumento de gestión territorial (número de funcionarios, equipos, software, existencia y estado del sistema de seguimiento y evaluación de la información para el ordenamiento territorial).
- Identificar si existen avances en alguna de las etapas del POD: alistamiento, diagnóstico, formulación o implementación. Y valorar la suficiencia técnica y pertinencia de los documentos, cartografía y otra información.

Con base en lo anterior, en la formulación del proyecto se sugiere utilizar la metodología de marco lógico. A continuación se presenta un ejemplo de árbol de problemas y objetivos como referencia general. No obstante, es preciso resaltar que el contexto territorial de cada departamento es particular, así como sus dinámicas, conflictos y potencialidades, las cuales deben ser analizadas para la identificación acertada del problema y la alternativa de solución.



Ejemplo de árbol de problemas



El ejemplo anterior, puede complementarse o modificarse con la identificación de otros aspectos de orden sociocultural, económico, territorial o institucional como los siguientes:

- Desarticulación de esquemas asociativos y planes a nivel departamental
- Desactualización, y/o incipiente o inexistente (según el caso) visión de desarrollo.

- Desactualización o inexistencia de modelo de ordenamiento territorial departamental para orientar e integrar su proyección espacial.
- Débiles sistemas de información para el seguimiento y toma de decisiones de ordenamiento territorial.
- Escasa operación de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial
- Deficientes mecanismos de articulación de las políticas, directrices y

estrategias de ordenamiento físico territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio.

- Insuficientes mecanismos para articular las políticas y estrategias de ordenamiento territorial entre la Nación y el Departamento.

- Desarticulación entre los instrumentos de planeación y el ordenamiento territorial en las diferentes escalas territoriales.

- Desarticulación de la visión de desarrollo y ordenamiento entre las entidades territoriales y entre estas y la Nación.

- Inadecuada cartografía o sistemas de información geográfica y estadística para la planificación del territorio.

- Dificultades en la producción y acceso a la información cartográfica y estadística del departamento.

- Dificultades para determinar o identificar el alcance departamental en el ejercicio de las competencias para el ordenamiento territorial.

Por otra parte, los efectos del problema central pueden ser de índole socio económico, gerencial, administrativo, financiero, entre otros. Dadas las particularidades territoriales existentes, pueden considerarse como efectos del problema central, los siguientes:

- Ineficiencia en la localización de

infraestructura y equipamientos de orden departamental

- Escasa capacidad de gestión para adelantar proyectos departamentales o subregionales para la prestación de bienes y servicios

- Poco aprovechamiento de oportunidades para la competitividad y productividad territorial.

- Deterioro de activos estratégicos del departamento

- Escaso estímulo a las inversiones privadas e internacionales

- Incremento de brechas socio económicas, intra-departamentales y regionales

- Desaprovechamiento de las ventajas comparativas locales y regionales

- Débil gestión para el ordenamiento territorial en áreas de frontera

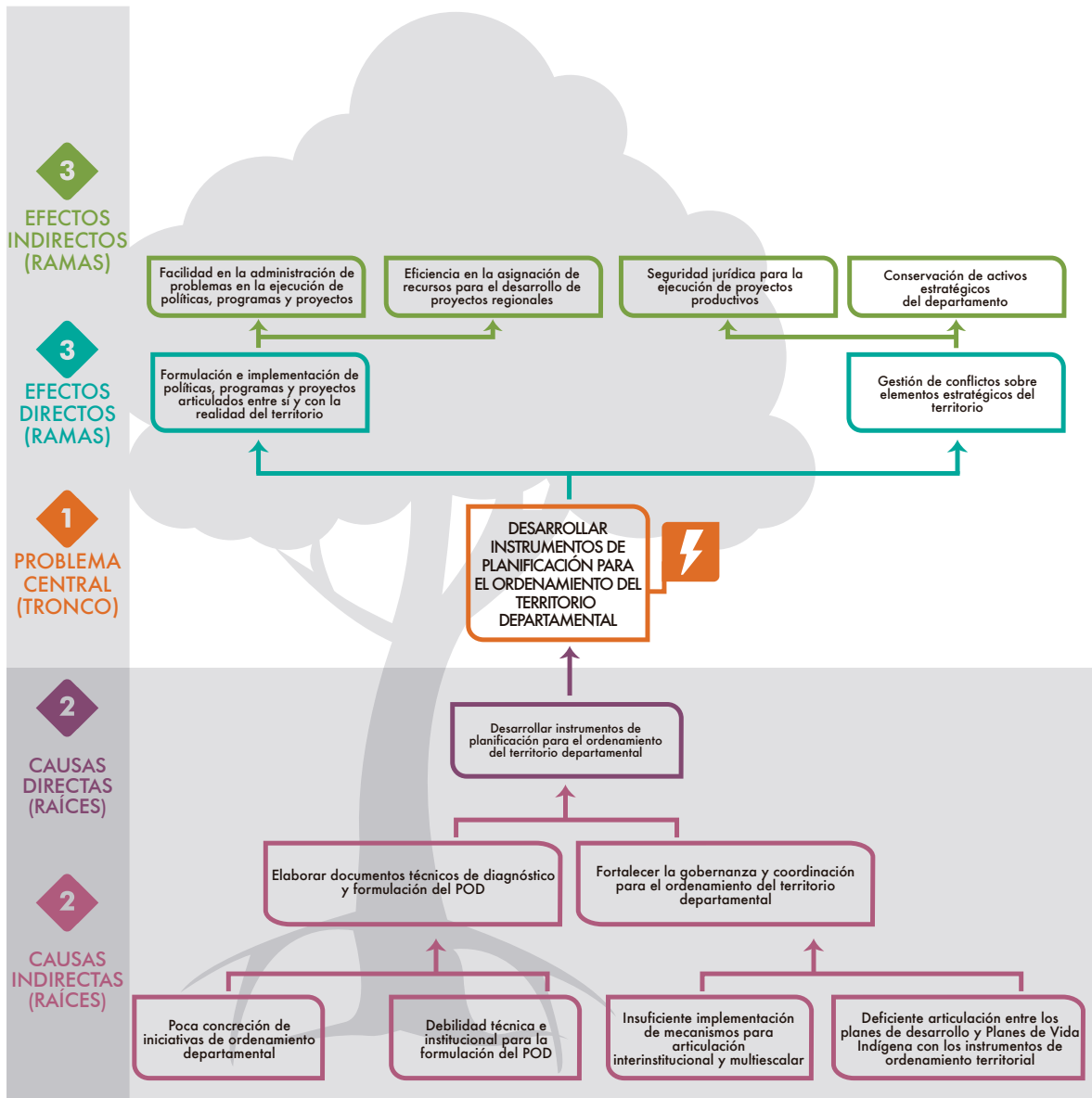
- Débiles estrategias para el ordenamiento territorial de provincias, subregiones, áreas no municipalizadas (etc.)

- Desaprovechamiento de oportunidades de asociatividad y gestión de proyectos regionales.

- Débil capacidad de gestión de conflictos territoriales

En concordancia con el ejemplo de árbol de problemas anteriormente presentado, el árbol de objetivos se puede elaborar como sigue:

Ejemplo de árbol de objetivos:



Según el ejemplo, el objetivo central del proyecto de inversión es: “Mejorar la planificación para el ordenamiento del territorio”. En coherencia con las causas identificadas, se pueden formular objetivos específicos. Ejemplo: desarrollar instrumentos para la planificación del ordenamiento departamental; elaborar

documentos técnicos de planeación de las etapas de alistamiento, diagnóstico, y/o formulación del POD; formular e implementar estrategias de gobernanza, coordinación, armonización y los mecanismos de conciliación para el ordenamiento departamental.

# 3. Marco normativo y recomendaciones de la cot



## Competencias

El artículo 1 primero de la Constitución Política de 1991 establece que: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Por su parte, el artículo 298 de la Constitución Política establece que: “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. (...)”.

Así también, el Decreto 1222 de 1986 por el cual se expide el Código de Régimen Departamental modificado por la Ley 617 de 2000; establece en cuanto a la planeación departamental que “Artículo 17. La vinculación y armonización entre planeación nacional y la planeación regional, distrital, metropolitana o municipal (...)”.

Por su parte la Ley 1454 de 2011, Artículo 2 establece sobre el ordenamiento territorial

y su finalidad, que: “El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización Política administrativa del Estado en el territorio para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.

En su artículo 29, la Ley 1454 de 2011, establece la distribución de las competencias en materia de ordenamiento del territorio y estipula que son funciones del departamento:

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la

infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

Como se mencionó anteriormente, si bien el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 definió los asuntos de competencia del departamento en materia de ordenamiento territorial, a la fecha no se cuenta con una reglamentación que defina el alcance, procedimientos y carácter vinculante del POD respecto de los municipios de su jurisdicción. Al respecto cabe mencionar la competencia constitucional del municipio Artículo 313. Numeral 7 "Reglamentar los usos del suelo

y dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda". Por su parte, La Ley 388 y Decreto 1077 de 2015 único del sector vivienda, ciudad y territorio, desarrolla los contenidos, alcances y procedimientos de los Planes de Ordenamiento Municipal.

La Comisión de Ordenamiento Territorial como instancia asesora del Gobierno Nacional desarrolló en los últimos cinco años documentos de lineamientos para el ordenamiento departamental, publicados y retroalimentados con las secretarías de planeación departamental durante los años 2013 y 2015<sup>6</sup>. Estos lineamientos fueron incorporados en el Acuerdo COT 10 de 2016 el cual concreta definiciones, recomendaciones y procedimientos sobre las etapas y atributos del POD.

El Acuerdo COT 10, indica que el POD es un instrumento para el ordenamiento del territorio departamental que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, políticas, directrices, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal con una perspectiva de largo plazo.

Respecto a los contenidos mínimos del POD, el acuerdo COT 10 de 2016 retoma lo previsto en la ley 1454 de 2011 y define además de los contenidos, los criterios y aspectos a tener en cuenta para su elaboración como sigue:

Contenidos del POD:

- Directrices y orientaciones de determinación de los escenarios de uso y ocupación del espacio, especialmente en áreas de conurbación, para la cual se

<sup>6</sup> Los documentos de lineamientos para el ordenamiento departamental fueron elaborados por el Comité Especial Interinstitucional de la COT conformado por las delegaciones de los Ministerios de Vivienda, Ambiente, Agricultura, el IGAC y las Universidades, y fueron difundidos y retroalimentados mediante talleres y mesas de trabajo con las Gobernaciones y Secretarías de Planeación Departamental coordinadas por la Secretaría Técnica de la COT a cargo del Departamento nacional de Planeación.

habrá de tener en cuenta: la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales; la gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático; la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y los departamentos; las categorías de protección y desarrollo restringido del suelo rural, los patrones de suburbanización, la delimitación de las unidades de planificación rural y el sistema de centros poblados en concordancia con las regulaciones de la autoridad ambiental; el desarrollo rural con enfoque territorial sustentado.

- Políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, teniendo en cuenta: la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático; la conservación, preservación y usos de áreas e inmuebles patrimonio cultural de la Nación y del departamento.

- Directrices y orientaciones para la localización de la infraestructura física y social, de modo que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo departamental y municipal con respecto a: las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos, así como los sistemas de comunicación entre los municipios y su articulación con los sistemas regionales de transporte; los corredores viales suburbanos; los sistemas regionales de agua, saneamiento y suministro de energía, localización de actividades referidas al tratamiento y disposición de los residuos

sólidos; los equipamientos de escala regional y departamental.

- Propuesta de integración y orientación de la proyección espacial de los Planes sectoriales departamentales y nacionales, los POT municipales, los planes de vida y etnodesarrollo de los grupos étnicos, las determinantes de superior jerarquía de conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, cuando aplique, los planes integrales de desarrollo metropolitano y Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT).

Con la formulación de estos contenidos en el nivel departamental, se pretende fortalecer la gestión del territorio<sup>7</sup> y optimizar la inversión pública, facilitar la gestión de conflictos territoriales, armonizar determinantes de ordenamiento territorial, generar economías de escala en la prestación de servicios, aprovechar potencialidades territoriales, crear acuerdos y hojas de ruta para la gestión de temas estratégicos de carácter regional, supramunicipal y de articulación supra-departamental, así como lograr articulación con el nivel nacional.

En cuanto a los procedimientos, en primer lugar cabe precisar que el POD como proyecto de inversión y en el marco del presente documento, contempla únicamente las etapas de alistamiento, diagnóstico y formulación. No obstante, en la etapa de formulación, se sugiere que el Departamento a través de su Secretaría de Planeación y en coordinación con la Asamblea departamental, prevea las posteriores etapas de adopción; gestión, seguimiento, evaluación y control, mencionadas por el

<sup>7</sup> De conformidad con el artículo 1 del acuerdo COT 10 de 2016, la gestión territorial es un proceso de articulación, logro de convergencias, acuerdos, toma de decisiones, y actuaciones (planes, programas y proyectos), entre los actores gubernamentales, económicos y sociales del territorio, con el fin de implementar estrategias, directrices y acciones de ordenamiento territorial.

Acuerdo COT 10 de 2016, en concordancia con el ciclo de planeación estratégica que articula medios y fines:

Respecto a la adopción del POD, el Acuerdo COT recomienda que sea adoptado mediante ordenanza, según el procedimiento establecido por las asambleas departamentales. Por esta razón es pertinente que en la etapa de formulación, se elabore la propuesta de instrumento jurídico para adopción del plan, previo estudio de las alternativas y ruta que facilite su posterior adopción.

En cuanto a la “Gestión, seguimiento, evaluación y control” el Acuerdo COT 10 de 2016 contiene las siguientes definiciones: La gestión se refiere a la definición e implementación de las acciones y recursos requeridos para ejecutar el POD y hacer realidad el modelo territorial. Esto implica seleccionar y priorizar objetivos, estrategias, planes y proyectos de corto, mediano y largo plazo. El seguimiento, la evaluación y control se logran mediante la organización institucional y la construcción de indicadores

que permitan el monitoreo de los procesos de implementación del POD y la identificación de su impacto.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la etapa de formulación del POD, es aconsejable que el departamento formule los mecanismos de gestión, seguimiento, evaluación y control del plan.

Adicionalmente, en relación con las etapas del Plan de Ordenamiento Departamental, el Acuerdo COT realiza recomendaciones generales en relación con el uso de cartografía oficial, el tiempo (horizonte de planeación), la financiación; el acompañamiento de las Comisiones Regionales de Ordenamiento (CROT), los municipios y las autoridades ambientales, y la revisión y ajuste del POT municipal una vez adoptado el POD. Por ello, es importante que en la etapa de estructuración del proyecto de inversión, se realice una lectura detallada de la Ley 1454 de 2011 y del Acuerdo COT de 2010 y un análisis suficiente del territorio que permita determinar la justificación de este proyecto y el impacto que se pretende en el territorio.

## 4. Alternativa de solución



En consecuencia con el árbol de problemas y árbol de objetivos del ejemplo señalado anteriormente, se definen los objetivos general y específico como sigue:

- **Objetivo General:** Mejorar la planificación para el ordenamiento territorial en el Departamento

- **Objetivo Específico:** Desarrollar instrumentos de planificación para el ordenamiento del territorio en el Departamento. Por lo tanto, la cadena de valor correspondiente con el objetivo general y específico, podrá desarrollarse como se indica en la siguiente tabla para el desarrollo de la alternativa:

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	INDICADORES	ACTIVIDADES
Mejorar la planificación para el ordenamiento territorial en el departamento	Desarrollar instrumentos de planificación para el ordenamiento del territorio en el departamento	Documentos de planeación	Documento de planeación de la etapa de alistamiento Y diagnóstico del POD elaborado	Realizar el alistamiento institucional Formular el diagnóstico del territorio
			Documento de formulación del POD elaborado	Desarrollar los contenidos de la formulación del POD Elaborar los instrumentos normativos del POD
			Estrategia de Gobernanza, Coordinación, armonización y Conciliación del POD diseñada e implementada	Diseñar e implementar la estrategia de Gobernanza, Coordinación, Armonización y Conciliación. Documentar y analizar los resultados de la estrategia de Gobernanza, Coordinación, Armonización y Conciliación.

Como muestra la tabla anterior el producto final de la ejecución del proyecto son documentos de planeación que integra los documentos señalados en el Acuerdo COT 10. No obstante, es importante tener en cuenta durante la ejecución, que el cumplimiento de los indicadores de seguimiento a este producto son los siguientes:

- Los documentos de planeación y cartografía de las etapas de alistamiento, diagnóstico y formulación.

- Los documentos de la estrategia de gobernanza, coordinación, participación y socialización del POD para lo cual es importante un análisis del impacto de la participación en la construcción del POD.

- El documento de la propuesta de instrumento jurídico de adopción del POD. Las actividades para el cumplimiento de estos indicadores se describen a continuación. Se sugiere que las Secretarías de Planeación Departamental, hagan un ejercicio particularizado para detallar e el desarrollo técnico y metodológico, de acuerdo al contexto de cada departamento. En todo caso se sugiere que como mínimo la formulación del proyecto, contemple la descripción detallada de las siguientes actividades:

### 1. Elaborar el documento técnico de alistamiento del POD:

Como se explicó anteriormente, la etapa



de alistamiento comprende la organización administrativa, preparación de equipos y recurso humano, identificación de actores clave, recopilación de información y estudios, definición de aspectos específicos de representación y escala cartográfica, así como la definición de los mecanismos para la participación y/o articulación con los diversos actores. Para su desarrollo, en el documento técnico de formulación del proyecto, se recomienda que se indique que durante la ejecución de la actividad, se considerarán los siguientes aspectos los cuales conformarán el contenido y estructura del documento de alistamiento:

- Definir el plan de trabajo
- Elaborar un mapa de actores clave: sus roles, intereses, y formas de vinculación durante la ejecución del proyecto: En particular la CROT, los CTP, las Autoridades Ambientales, los municipios o asociaciones de municipios y la Asamblea Departamental.
- Recopilar y analizar la información técnica y cartográfica clave para el diagnóstico con sus correspondientes soportes: información para el diagnóstico territorial; políticas, planes, programas y proyectos sectoriales con impacto territorial de nivel departamental y nacional; determinantes de ordenamiento; planes de ordenamiento municipal y metropolitano; estudios técnicos de carácter territorial.
- Instalar la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial (CROT), entre otros mecanismos que prevea el Departamento para facilitar la gobernanza, coordinación y concertación entre actores durante el diagnóstico y la formulación.
- Definir e identificar la cartografía base necesaria para abordar el diagnóstico y los requerimientos para el modelo de datos de la misma.

## **2. Elaborar el documento técnico y cartografía del diagnóstico del POD:**

Este documento comprende el análisis del

territorio y la identificación de los elementos estructurantes del ordenamiento territorial, para establecer el estado actual del ordenamiento. El diagnóstico se debe realizar de manera dinámica, de modo que se cuente con los elementos básicos para entender el proceso de evolución del departamento en cada uno de los aspectos determinados como elementos estructurales. Para el desarrollo de dicha actividad, se recomienda que el documento técnico del proyecto describa de manera detallada, como mínimo, las siguientes sub-actividades:

- Analizar el estado actual del territorio (por sistemas territoriales, dimensiones, estructuras. Etc. según la metodología que utilice el equipo profesional interdisciplinar) e identificar los escenarios actual y tendencial en la escala departamental teniendo en cuenta las relaciones supra-departamentales
- Analizar las relaciones territoriales supra-departamentales, incluyendo otros departamentos, territorios fronterizos o marino costeros (cuando aplique)
- Analizar espacialmente las determinantes que constituyen normas de superior jerarquía de acuerdo con lo señalado en el Art. 10 de la Ley 388 de 1997.
- Analizar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT) municipales y Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) en caso de que aplique, en aquellos aspectos de orden supra-municipal: modelos de ocupación, clasificación del suelo (urbano, rural y de expansión) y demás aspectos con incidencia en la escala regional.
- Analizar de modo espacializado los planes, programas y proyectos sectoriales departamentales y de nivel nacional. Así como los planes de vida de las comunidades Indígenas y los Planes de Etnodesarrollo de las comunidades Afrodescendientes.
- Analizar la dinámica socio-económica y productiva del departamento de lo subregional a lo nacional.

- Analizar el estado de avance y/o actualización de la(s) visión(es) de desarrollo con las que cuenta el departamento (plan de desarrollo actual, ejercicios prospectivos, etc)
- Elaborar la cartografía temática de análisis territorial y de identificación de escenarios del diagnóstico actual y tendencial.

### **3. Elaborar el documento técnico y cartografía de la formulación del POD:**

La formulación comprende la construcción de escenarios teniendo en cuenta las tendencias identificadas, hechos con implicaciones territoriales a futuro y transformaciones que se conciben como imágenes posibles de estructuración territorial futura del departamento. Esos escenarios se concretarán en una visión territorial de largo plazo. Esta visión guiará las acciones de los diversos actores y organizaciones para alcanzar objetivos de interés común.

Uno de los elementos más relevantes de la etapa de formulación es la construcción del modelo ordenamiento territorial futuro, el cual se diseña a partir de la identificación de las posibilidades, potencialidades y de los intereses conjugados entre el departamento, los municipios y la región en el contexto nacional y a partir de la visión definida para el largo plazo, que será referencia para el desarrollo socioeconómico deseado. Este modelo, se desarrollará mediante la definición de directrices de ordenamiento territorial, estrategias, programas y proyectos

Para el desarrollo de dicha actividad, se recomienda que el documento técnico del proyecto describa en detalle, como mínimo, las siguientes sub- actividades:

- Formular, validar o complementar, según sea el caso, la visión territorial de largo plazo
- Definir o ajustar, según sea el caso, el modelo territorial departamental, el cual es la síntesis espacializada de los principales

sistemas de escala supramunicipal, que coexisten y se estructuran en el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas e infraestructuras productivas. En la construcción del modelo de ordenamiento es importante considerar la dinámica poblacional, la estructura de la propiedad y la distribución predial rural, la capacidad institucional de las regiones, entre otros aspectos.

- Elaborar las directrices y orientaciones de ordenamiento departamental para las provincias, subregiones y/o municipios de la jurisdicción. Las directrices son determinaciones o reglas establecidas para asegurar el desarrollo del modelo de ordenamiento y facilitar la articulación sectorial y armonización de las disposiciones departamentales con las políticas y planes del nivel nacional, las áreas metropolitanas y los municipios, teniendo en cuenta la función articuladora desde el nivel departamental. Por su parte, las orientaciones, son las instrucciones para el desarrollo de las directrices, con el objetivo de permitir una mejor comprensión e interpretación técnico-jurídica, para facilitar su aplicación y desarrollo.

- Identificar las estrategias para la implementación del Plan, entendidas como el conjunto de acciones dirigidas a la construcción de la visión y el modelo de ordenamiento territorial; como producto de estas estrategias, definir los programas y proyectos, con la propuesta de posibles fuentes de financiación, estrategias de gestión, arreglos institucionales y/o entre otros actores involucrados; para definir la hoja de ruta en la implementación del POD y su articulación con los planes de desarrollo de los siguientes períodos constitucionales.

- Elaborar la propuesta del sistema de seguimiento, evaluación y control del POD a tener en cuenta en la etapa de implementación. Para el efecto, será necesario discriminar directrices, objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo, y establecer las metas e indicadores con la propuesta de formatos de hoja de vida<sup>8</sup>. Además, se sugiere que esta propuesta incluya la organización institucional necesaria para lograr la puesta en marcha de este sistema de seguimiento, una vez se adopte el plan mediante el correspondiente acto administrativo. Es recomendable que el sistema considere indicadores que permitan el monitoreo de los procesos, la identificación del impacto de las determinaciones previstas en el POD y la verificación de su inclusión en otros instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.
- Construir la cartografía temática de la formulación, en concordancia con las escalas definidas en la etapa de alistamiento y con los contenidos previstos en el Acuerdo COT 10 de 2016.

#### **4. Elaborar la propuesta de la estrategia de gobernanza, coordinación, participación y socialización del POD**

Para efectos de cronograma de proyecto, se sugiere que esta actividad se prevea simultáneamente durante la etapa de alistamiento la cual y entre otros abordar los siguientes aspectos:

La definición de unidades territoriales de participación (ej. Provincia, subregión, áreas no municipalizadas, territorios colectivos, municipios, áreas metropolitanas) en función de las particularidades territoriales y los temas estratégicos de carácter supramunicipal; así mismo identificar los actores, que participarán en los talleres, foros y demás actividades previstas durante el diagnóstico

y la formulación; también los mecanismos y estrategias de comunicación, pedagogía y/o participación para la inclusión de los diversos actores, con sus respectivos instrumentos, documentos y herramientas de divulgación y participación.

Prever dentro de esta actividad la elaboración de un documento de reglas de juego para la participación de la CROT como un actor central, y demás actores que se hayan identificado con incidencia en el ordenamiento departamental: entidades municipales, autoridades ambientales, grupos étnicos, afrodescendientes y otras comunidades (en caso a que hubiere lugar); demás participantes de orden departamental, supra departamental y nacional que se hayan identificado; y la Secretaría de Planeación Departamental, como coordinador del proceso. En este contexto, la administración departamental puede también definir estrategias para vincular en el proceso al Consejo Territorial de Planeación Departamental, así como a otras organizaciones, gremios, instituciones representativas de su territorio, propiciando la participación activa de los diversos sectores económicos, sociales, institucionales y de la academia, que no estén representadas en dicha instancia.

Adicionalmente, en esta actividad se establecerán los mecanismos de publicidad del POD, que garanticen el conocimiento de la sociedad en general.

Se recomienda que la propuesta de estrategia de participación considere una adecuada coordinación entre los objetivos y las actividades técnicas de las etapas de diagnóstico y formulación, e identificar con claridad los aportes de cada grupo de actores durante la ejecución del proyecto: Por ejemplo, qué aspectos del diagnóstico, la visión, el modelo y las directrices del POD se espera validar, qué aspectos se espera construir conjuntamente con los actores, qué aspectos se socializarán. Además conviene identificar en

<sup>8</sup> Formatos que puede contener, entre otros, los siguientes datos: nombre del indicador, objetivo o estrategia al que está asociado, fuentes de datos, periodicidad de medición, fórmula de cálculo, línea base, responsable de la medición, etc.

la propuesta, las posibles oposiciones y definir los mecanismos para la toma de decisiones cuando haya desacuerdos. Es ideal que esta estrategia considere los costos asociados a las actividades y que busque la mayor eficiencia posible en la relación costo - resultado de cada una de las actividades previstas para la participación.

## **5. Implementar la estrategia de gobernanza, coordinación, participación y socialización del POD**

En esta actividad se implementará la estrategia diseñada en el numeral anterior. Para su presentación en el documento técnico de soporte de la MGA, se sugiere describir la cantidad, las características y lugares de las actividades de participación, socialización, validación y construcción colectiva, o socialización del diagnóstico, los escenarios, el modelo de ordenamiento y las directrices. Así mismo, indicar que esta actividad incluye actividades como la elaboración de las memorias de los talleres y reuniones realizadas en el proceso, los instrumentos y/o metodologías a utilizar para realizar el análisis del impacto de la participación en el proceso de construcción del POD.

En la definición de esta actividad, es importante que se describan las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se implementará la estrategia.

Para diseñar el presupuesto de esta actividad, el departamento deberá haber avanzado en una propuesta preliminar de estrategia de participación que le permita determinar el detalle de los costos asociados a los foros, los talleres, los mecanismos de divulgación y difusión, etc. Es recomendable que dicha propuesta preliminar se explique en el documento técnico que soporta la ficha MGA.

## **6. Realizar el análisis del impacto de la estrategia de participación y socialización**

Esta actividad comprende un análisis del impacto de la participación en el proceso de construcción del POD. Para efectos del documento técnico de formulación del proyecto, es pertinente mencionar que esta actividad incluye un análisis y conclusiones de cómo se concretó la participación de los municipios, los acuerdos y puntos no acordados. Así como el nivel de incidencia que tuvo dicha participación en la construcción del diagnóstico, el modelo, las directrices y demás herramientas del POD. Los aciertos y aspectos por mejorar que tuvo la metodología empleada y las recomendaciones a tener en cuenta para la participación durante las etapas de adopción e implementación, seguimiento, gestión y evaluación del POD.

Las conclusiones del proceso de participación permiten retroalimentación en el proceso de construcción del POD.

## **7. Elaborar la propuesta de instrumento jurídico por el cual se adopta el POD**

Al respecto, el Acuerdo COT 10 de 2016 recomienda la adopción del POD mediante una Ordenanza y de acuerdo con los procedimientos que la Asamblea Departamental tenga para tal fin. Se sugiere que el instrumento jurídico esté acompañado por el documento técnico de soporte que recoge los resultados de las actividades previamente descritas y los demás documentos y cartografía que integran el POD. Adicionalmente, un documento de análisis jurídico que respalde la Ordenanza.

Para cada una de las actividades, enunciadas anteriormente (numerales 1 a 7), se deberá indicar las características técnicas, atributos o

metodologías que empleará, en concordancia con el ciclo de planeación estratégica, la articulación de fines y medios y la adecuada coordinación entre actividades. Particularmente, para la definición de actividades de las etapas

de alistamiento, diagnóstico y formulación, es conveniente identificar el estado de avance de las actividades enunciadas y lo que se requiere para concluir las.

# Anexos

1. Recomendaciones para el cumplimiento de requisitos

Con el apoyo de:

