



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

República de Colombia
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
Dirección de Espacio Urbano y Territorial

**BASES CONCEPTUALES PARA LA FORMULACIÓN DEL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL EN EL
MARCO DE LA LOOT / LEY 1454 DE 2011**
Documento preliminar, para discusión

Bogotá, Diciembre de 2012

PARA DISCUSIÓN

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio
Germán Vargas Lleras

Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial
Luis Felipe Henao Cardona

Director de Espacio Urbano y Territorial
Guillermo Herrera Castaño

Subdirector de Política y Lineamientos
Alonso Cárdenas Spittia

Equipo Técnico
Julio César Gómez Sandoval
Diana Escobar Ortiz
Luis Felipe Márquez Duque

CONTENIDO

1. EL MARCO LEGAL COLOMBIANO

- 1.1. Marco constitucional y normativo
- 1.2. Funciones de los departamentos en materia de ordenamiento territorial
- 1.3. Ley orgánica de ordenamiento territorial
- 1.4. Principios Generales que rigen los procesos de ordenamiento territorial
- 1.5. La consolidación del ordenamiento territorial a partir del POT municipal

2. EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN DE ESCALA REGIONAL EN EUROPA

- 2.1. Alemania
- 2.2. Francia
- 2.3. Italia
- 2.4. Reino Unido
- 2.5. España
- 2.6. Conclusiones

3. LA PLANIFICACION DE ESCALA REGIONAL EN COLOMBIA

- 3.1. Experiencias Colombianas en materia de ordenamiento regional
- 3.2. Antioquia
- 3.3. Cundinamarca
- 3.4. Valle del Cauca
- 3.5. Otras experiencias nacionales
- 3.6. Conclusiones

4. PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DEL POT DEPARTAMENTAL

- 4.1. Bases para el ordenamiento departamental
- 4.2. Directrices generales para la Política Nacional de ordenamiento territorial
- 4.3. Concepto y objeto del ordenamiento territorial departamental
- 4.4. Estructura General del Plan
- 4.5. Procedimiento para la elaboración y adopción
- 4.6. Documentos que integran el POTD, vigencias y programa de ejecución
- 4.7. Instrumentos
- 4.8. Marco institucional en materia de ordenamiento territorial departamental.
- 4.9. Articulación de los POT municipales y distritales con los POT departamentales.

5. ANEXO: SINTESIS EXPERIENCIAS DEPARTAMENTALES EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. EL MARCO LEGAL COLOMBIANO

1.1. Marco constitucional y normativo

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Sin embargo, bajo el esquema del Estado unitario y de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, ninguna autonomía puede ser absoluta por cuanto la misma se debe desarrollar dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley.

En materia específica de ordenamiento territorial, los artículos 151 y 288 de la Constitución Política disponen que la ley orgánica debe asignar y distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subordinación.

De acuerdo con lo anterior, las competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son materia de distribución constitucional y orgánica, permitiendo una coexistencia de competencias concurrentes entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales.

En este sentido, el legislador tiene amplias facultades constitucionales para intervenir en la autonomía territorial y para fijar sus alcances, siempre y cuando lo haga en el marco comprendido entre el núcleo esencial y el carácter unitario del Estado¹. El principio de autonomía de las entidades territoriales y la de prohibición de vaciamiento de competencias deben ser articulados a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la medida en que sean aplicables.²

La autonomía de las entidades territoriales se reducirá cuando se involucre un interés nacional o general claro³. No obstante, siempre deberá permitirse la participación de la entidad territorial en la regulación de la materia respectiva.

Sobre la materia, la Corte Constitucional estableció en la Sentencia C-351 de 2009 que “una interpretación de los anteriores principios constitucionales conduce a la Corte a afirmar que en materia urbanística, uso del suelo, espacio público y de ordenamiento del territorio, la Carta Política instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local, que por su alcance y radio de acción puede caracterizarse así: (i) a la ley le compete establecer por vía

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-579-01, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

² La Corte Constitucional reiteró la importancia de la armonización indicando: “Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.(...) El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última” Sentencia C-535 de 1996.

³ C- 534 de 1996, C-535 de 1996 y C-366 de 2000.

general el régimen jurídico, esto es, expedir el estatuto básico que defina sus parámetros generales y que regule sus demás aspectos estructurales; (ii) corresponde a los departamentos y municipios desarrollar la preceptiva legal por la vía del ejercicio de su competencia de regulación normativa, con miras a satisfacer las necesidades locales, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de su ámbito territorial.”

1.2. Funciones de los departamentos en materia de ordenamiento territorial

Específicamente la Constitución Política regula el régimen departamental entre los artículos 297 y 310 y establece en el artículo 298 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 y 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.”

Señala adicionalmente la Constitución Política en su artículo 300 que corresponde a las Asambleas Departamentales entre otras funciones la de: “Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento”; “Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio de los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera”; y crear, suprimir, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias. Dispone el mismo artículo de la Constitución Política que “los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, serán coordinados o integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.”

En relación con el ordenamiento de departamentos fronterizos el artículo 289 de la Constitución Política establece que los departamentos ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino de igual nivel, “programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”.

Con respecto a las atribuciones del gobernador en materia de desarrollo del territorio, el artículo 305 de la Constitución señala que le corresponde “dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio de conformidad con la constitución y las leyes.”

La Ley 152 de 1994 consagra principios rectores que debentener en cuenta en el proceso de planificación y específicamente en su artículo 41 introduce en la normativa nacional la figura de los planes de ordenamiento territorial.⁴El mismo artículo señala que corresponde a la Nación y a los

⁴ **“Artículo 41º.- Planes de acción en las entidades territoriales.** Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias. Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.”

departamentos brindar las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de dichos planes de ordenamiento territorial.

El artículo 7 de la Ley 388 de 1997 en el numeral 2 señaló la competencia de los departamentos en materia de ordenamiento territorial, artículo que fue demandado y declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-795 de 2000, en los siguientes términos:

*“Artículo 7.- **Competencias en Materia de Ordenamiento Territorial.** De acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales, las competencias en materia de ordenamiento territorial se dice tribuyen así: (...)*

2. Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación, con el fin de establecer 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; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; 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, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.

“En desarrollo de sus competencias los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”.⁵

La sentencia a la cual se hace referencia declaró inexecutable todo el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 en el cual se asignaban las competencias en materia de ordenamiento territorial a la Nación, departamentos, áreas metropolitanas y municipios y distritos, argumentando que no se puede examinar la disposición demandada de manera aislada, sin que se extienda la confrontación constitucional al contenido íntegro del artículo 7 de la Ley 388 y concluyó que viola el artículo 288 de la Constitución Política, y declaró inexecutable todo el artículo argumentando que éste se ocupó de una materia reservada por la Carta a un tipo especial de ley orgánica (reparto de competencias para determinar y gestionar el ordenamiento y desarrollo territorial no escapa al núcleo esencial de la ley orgánica de ordenamiento territorial) y la Ley 388 de 1997, independientemente del quórum con el que fue finalmente aprobada, no se presentó como ley orgánica de ordenamiento territorial.⁶

⁵ En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gabriel Vanegas Torres, demandó por la inconstitucionalidad los apartes subrayados del artículo 7, numeral 2, parcial, de la Ley 388 de 1997.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-795/00, Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

1. **Demanda**

- Viola el Preámbulo y los artículos 1, 2, 7, 9 inciso primero, 13, 93, 286, 287, 288, 329, 330 y 333 inciso quinto, de la Constitución Política.
- El actor establece que mientras no se expida la ley orgánica, no se deben involucrar a los pueblos indígenas bajo las directrices de los departamentos sin que previamente se encuentren organizadas y definidas sus entidades territoriales, como quiera que no cuentan con reglas claras sobre su posición y situación dentro de los procesos de descentralización y ordenamiento territorial que en la actualidad se desarrollan en el país.
- La norma produce una desigualdad de los grupos indígenas frente a las demás entidades territoriales, ya que éstas requieren de la expedición de una reglamentación específica.

- Adicionalmente considera que el Gobierno Nacional no cumplió la obligación de consultar a los pueblos indígenas, de conformidad con lo dispuesto al Convenio 169 de la OIT.

2. Intervenciones

- **Ministerio de Desarrollo Económico:** la norma no es inconstitucional toda vez que los territorios indígenas como entidades territoriales, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro del marco de la Constitución y la ley (autonomía no es absoluta).

La disposición demandada no viola la Constitución Política toda vez que no desconoce la identidad, conformación, usos, costumbres, creencias, etc., por lo tanto, no se puede afirmar que al departamento se le haya atribuido la función de desconocer la realidad y tradiciones de los pueblos indígenas, que cuentan, por lo demás, con el debido amparo constitucional, en la medida en que se protege a los resguardos indígenas.

Las competencias otorgadas a los departamentos en materia de proyección espacial de los territorios indígenas, persiguen de un lado, mantener la unidad de la República y, de otro, el respeto y la garantía a los derechos otorgados a las comunidades indígenas.

- **Procuraduría General de la Nación.** Solicita se declare la constitucionalidad de la norma acusada toda vez que el ordenamiento territorial, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que lo desarrollan, garantiza los usos y costumbres indígenas, a través de la participación ciudadana o comunitaria en la adopción de decisiones. La Ley 388 de 1997 en esa materia es eminentemente participativa, en la medida en que para la adopción de planes o esquemas de ordenamiento territorial, se deben haber superado las etapas de prediagnóstico, diagnóstico y formulación, además de contar con el visto bueno del Consejo Territorial de Planeación y de la Corporación Ambiental respectivos.

Adicionalmente, las competencias otorgadas a los departamentos para articular los planes de vida de los resguardos indígenas con los planes sectoriales de la región y, con los planes o esquemas de ordenamiento distrital o municipal, son expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

3. **Argumentos de la Corte para Resolver:** La Corte debe entrar a determinar si mediante la ley ordinaria se podían distribuir entre las diferentes entidades territoriales competencias para ordenar sus respectivos territorios.

- **Análisis de todo el artículo 7 de la Ley 388 de 1997.** No puede examinarse la disposición demandada de manera aislada (ni solamente la categoría de departamentos), sin que se extienda la confrontación constitucional al contenido íntegro del artículo 7. Aunque sólo se impugna la atribución de competencias que se hace en cabeza de los departamentos, la acusación cuestiona la aparente invasión de la competencia reservada a la ley orgánica territorial.

- **Función de ordenamiento del territorio:** acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural.

- **Fundamento de la regulación a través de ley orgánica la distribución y asignación de competencias en materia de ordenamiento y desarrollo territorial.** La Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287).

- **Ley orgánica:** junto a los requisitos relativos a la existencia de un quórum cualificado y de una materia específica, debe concurrir también el propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes. En todo caso, la Constitución no sólo ha reservado ciertas materias a la legislación orgánica sino que también ha reservado la legislación orgánica a ciertas materias.

- **Aspectos sujetos a reglamentación a través de ley orgánica no son solamente los taxativos de la Constitución Política sino que se debe realizar un análisis sistemático y finalístico que indique que se trata de un contenido propio de la legislación orgánica territorial.** Realizar la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales en materia de ordenamiento y desarrollo territorial es una forma de repartir espacialmente el poder y, por consiguiente, en lo no señalado directamente por la Constitución, debe hacerse mediante ley orgánica (ya que ésta requiere del mayor consenso democrático posible) que hasta la fecha no se ha expedido. La Corte concluye que el criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial, por cuanto si bien es indudable que todo aquello que la Constitución señala expresamente como orgánico territorial⁶ debe estar incluido en esa legislación, también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de manera literal, la expresión "ley orgánica de ordenamiento territorial". Por ello, la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano.

- **Temas sujetos a ley orgánica según análisis de la Corte Constitucional y de acuerdo con la interpretación sistemática y finalística, sin perjuicio de que según la corte su contenido seguirá siendo parcialmente**

Finalmente, el Decreto Ley 222 de 1986 y la Ley 715 de 2011 hacen referencia a las competencias generales en cabeza de los departamentos de coordinación y complementariedad de la acción municipal, de asistencia administrativa y técnica a los municipios cuando haya lugar, y de intermediación entre la Nación y los municipios. Sin perjuicio de lo anterior, en estas normas no se hace ninguna referencia expresa a las competencias de los departamentos en materia de ordenamiento territorial

1.3. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial / LOOT

En desarrollo de las disposiciones constitucionales se expidió la Ley 1454 de 2011 (LOOT), “por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, la cual se ocupa esencialmente de establecer las competencias entre entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, en el marco constitucional de la descentralización y la autonomía de los entes territoriales⁷. La LOOT establece un marco normativo general de principios rectores para promover procesos de descentralización, delegación, integración, asociación y regionalización.

Dentro de los principales asuntos que se regulan en la LOOT, los aportes más importantes hacen referencia al desarrollo de nuevos esquemas asociativos entre entidades territoriales y el fomento al traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del

indeterminado: “En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287). Esa finalidad de la legislación orgánica territorial explica entonces los grandes temas que aparecen asociados a esa legislación especial, y que, de manera muy general, son: de un lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts 1º, 150 ord 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288).”

- **Regulación de aspectos relacionados con las comunidades indígenas.** La ley orgánica de ordenamiento territorial - sea que se expida mediante una ley única o a través de distintas leyes del mismo tipo -, necesariamente debe ocuparse de las comunidades indígenas asentadas dentro de los límites de las entidades territoriales existentes o de las que en el futuro se erijan. Cuando está en juego la autonomía y la forma histórica de vida y de organización de personas y grupos - como ocurre con las comunidades indígenas y otros colectivos -, se percibe con mayor nitidez que las competencias vinculadas a la función de ordenación y desarrollo del territorio, tienen una entidad y una relevancia tan significativas que su debate y posterior definición deben necesariamente ostentar el rango y atención asociados a las leyes orgánicas.
- **“Principio de la conservación del derecho”:** tribunales constitucionales deben no sólo maximizar la fuerza de los contenidos normativos de la Carta sino también evitar el desmantelamiento del orden jurídico. Por ello es siempre preferible aquella decisión constitucional que, dentro de los marcos de la Carta, permite preservar la labor del Congreso, que aquella que supone su anulación. No es pues razonable que la Corte declare la inexecutable de aquellas normas que fueron aprobadas como orgánicas pero que son propias de la ley ordinaria.

⁷ “Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.”

gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente. Adicionalmente, se crean (i) la Comisión de Ordenamiento, una instancia técnica y asesora que tiene como función evaluar, revisar y sugerir la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para mejorar la organización del Estado en el territorio, y (ii) la figura del "Contrato Plan", para el desarrollo de proyectos conjuntos entre la Nación y las entidades territoriales de diferentes niveles.

En relación con el concepto de ordenamiento territorial, la misma ley señala en su artículo 2 que es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial.

Específicamente en relación con los departamentos, la LOOT establece que se promoverá el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno y, con el objeto de mejorar la administración departamental y de asegurar una prestación más eficiente de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos⁸.

El artículo 29 de la LOOT distribuye las competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios y en relación con las competencias de los departamentos, la ley establece que les corresponde⁹, "(...) a) Establecer directrices y orientaciones

⁸ Artículos 21 y 22 de la LOOT.

⁹ Artículo 29 LOOT. "**Distribución de competencias en materia de ordenamiento de territorio.** Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

- a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: 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 los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

Parágrafo. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

2. 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, ya cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

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, ya 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.”

De acuerdo con lo anterior, se crean los planes de ordenamiento territorial departamental como instrumento opcional para las entidades territoriales de este nivel para articular políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre su territorio.

Finalmente, dentro de los instrumentos de ordenamiento la LOOT también hace referencia a los proyectos estratégicos de desarrollo territorial que se ejecutarán entre la Nación y las entidades

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

3. De los Distritos Especiales

a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.

b) Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.

c) Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

Parágrafo 2°. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.”

territoriales y se materializarán a través de un contrato plan en el cual se establecerán los aportes y fuentes de financiación.¹⁰

1.4. Principios Generales que rigen los procesos de ordenamiento territorial

Para efectos de la elaboración y adopción de los POTD se deben tener en cuenta los principios constitucionales señalados en el artículo 209 y 288 de la Constitución Política, en el Código Contencioso Administrativo y en los artículos 3 y 27 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Estos principios busca la articulación eficiente de los distintos niveles municipales, departamentales y nacionales tanto a nivel vertical como horizontal, permitiendo un proceso de ordenación territorial que genere condiciones para asegurar la distribución equitativa de oportunidades y beneficios respetando la diversidad del territorio.

1.4.1 Principios constitucionales de la función administrativa (artículo 209 C.P).

- *Igualdad*: “Obliga a la administración a actuar conforme la regla de la no discriminación y a promover dentro del ámbito de sus competencias que la igualdad sea real y efectiva, adoptar medidas en favor de los grupos discriminados o marginados, así como proteger especialmente a quienes por su condición económica, física o mental estén en circunstancias de debilidad manifiesta.”¹¹
- *Moralidad*: “El principio de moralidad busca la honestidad en la actuación de los servidores públicos.”¹²
- *Eficacia*: “Se refiere a la efectividad en el logro de los cometidos y fines de las actuaciones administrativas, debido a que la eficacia depende de que se logren los propósitos o metas que se establezcan.”¹³
- *Economía*: “La búsqueda de los resultados o beneficios sociales con la menor cantidad de recursos y en el menor tiempo posible es lo que comprende el principio de economía. Se sabe que no siempre la utilización de más recursos implica una vulneración a este principio pues en ciertos casos el beneficio social se encuentra justamente en el empleo de tales recursos.”¹⁴
- *Celeridad*: “Se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos para lograr que alcancen sus cometidos básicos con prontitud, asegurando que el

¹⁰ Con el fin de armonizar los conceptos establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y para efectos de comprensión y sencillez en el desarrollo normativo posterior, es importante aclarar que las acepciones “Plan de ordenamiento territorial departamental” y “Proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial” son equivalentes.

¹¹ “Descentralización y entidades territoriales”, Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales, noviembre 2011, IEMP Ediciones.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

efecto de su gestión se proyecte oportunamente en la atención de las necesidades y aspiraciones de sus destinatarios.”¹⁵

- *Imparcialidad*: “El principio de imparcialidad pretende asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna, mediante la igualdad de trato y el respeto al orden en que actúan.”¹⁶
- *Publicidad*: “La efectividad de este principio se logra cuando la administración comunica, pública o notifica sus decisiones y cuando cumple “el deber de motivar los actos administrativos”. Por ello, en principio no deben existir en la administración actuaciones secretas ajenas al conocimiento público y a la correspondiente fiscalización popular. Un orden institucional participativo necesariamente se vincula a la publicidad de las acciones y actos que se desarrollan desde la administración, con lo que se explica la existencia de las veedurías ciudadanas.”¹⁷

1.4.2 Principios rectores del ejercicio de competencias (artículo 288 C.P y 27 Ley 1454 de 2011)¹⁸

- *Coordinación*: “La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.”
- *Concurrencia*: “La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía”.
- *Subsidiariedad*: “La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales”.
- *Complementariedad*. “Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios”

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-889 de 2002; Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

- *Eficiencia.* “La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.”
- *Equilibrio entre competencias y recursos.* Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.
- *Gradualidad.* “La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.”
- *Responsabilidad.* “La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente”.

1.4.3 Principios de ordenamiento territorial contenidos en la Ley 1454 de 2011 (art. 3 y 27).

- *Soberanía y unidad nacional:* “El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.”
- *Autonomía.* “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.”
- *Descentralización.* “La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.”
- *Integración.* “Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.”
- *Regionalización.* “El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.”

- *Sostenibilidad.* “El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.”
- *Participación.* “La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.”
- *Solidaridad y equidad territorial.* “Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.”
- *Diversidad.* “El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.”
- *Gradualidad y flexibilidad.* “El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión. En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.”
- *Prospectiva.* “El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.”
- *Paz y convivencia.* “El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.”
- *Asociatividad.* “El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”
- *Responsabilidad y transparencia.* “Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.”
- *Equidad social y equilibrio territorial.* “La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de

todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.”

- *Economía y buen gobierno.* “La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.”
- *Multietnicidad.* “Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.”

1.5. La consolidación del ordenamiento territorial a partir del POT municipal

La nueva Constitución Política de 1991 fijó las bases para el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia enmarcados en la articulación, coherencia y concordancia de los aspectos ambientales, geográficos, urbanísticos y socio económicos. El énfasis de la Carta en los procesos de descentralización y autonomía municipal, transformó a las administraciones municipales en responsables directos del futuro de sus territorios y garantes de la equidad y equilibrio en el disfrute de los beneficios de su acertado ordenamiento.

Dos leyes concretan este salto cualitativo: la Ley del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), que establece las normas orgánicas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en toda la Nación y la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) que fijar el marco legal y técnico para garantizar el ordenamiento del suelo urbano y rural de los municipios en perspectiva de equilibrio, equidad y responsabilidad ambiental, socio económica, urbanística y estructural.

Es indudable que con la Ley 388 el País asume pautas modernas para la planificación y ordenamiento territorial. El mandato constitucional que impone el interés general sobre el particular, que define además la propiedad privada en términos de su función social y ecológica, y que fija la necesidad de equilibrar los beneficios y obligaciones derivados de las actuaciones urbanísticas, representan en su conjunto principios que garantizan el objetivo general de mejorar la calidad de vida de la población.

A partir de su adopción, los municipios vienen aplicando un instrumento que aglutina en un mismo cuerpo todos los temas de interés para la acción integral a largo plazo en su territorio: El POT, instrumento que pone en la esfera del desarrollo territorial sostenible a largo plazo, todo el conjunto de problemas que se venían formulando de una manera aislada y sin una planificación y coordinación efectiva. A partir de la Ley las políticas municipales no se aplican sectorialmente y en respuesta a

situaciones coyunturales, sino que se responde a los intereses del desarrollo integral del territorio municipal a largo plazo.

La tutela de la estructura natural, ambiental y paisajística, la gestión y manejo del recurso hídrico, el ordenamiento de la vialidad y el transporte, la dimensión y disposición de las redes de servicios públicos, espacio público y equipamientos sociales, así como el ordenamiento del territorio rural son, a partir de la Ley 388, los grandes temas que toda las sociedades locales en su conjunto discuten, ordenan y posteriormente adoptan en forma de compromisos concretos para el futuro.

La conservación y tutela del ambiente y el medio natural, entendidos a partir de la Ley 388 como puntos de partida para la formulación de cualquier modelo de ordenamiento territorial, se hacen concretos en el POT mediante la definición y señalamiento de las áreas protegidas del municipio y las normas que le definen a la propiedad privada la función ecológica que debe cumplir.

Las áreas de conservación ambiental y paisajística, y las áreas protegidas de manejo especial (reservas forestales, humedales y ecosistemas protegidos, entre otros) se definen en la Ley como factores que cumplen un papel estratégico para el desarrollo sostenible. Estas áreas conforman una red de elementos ambientales que condicionan las demás decisiones del ordenamiento municipal, principalmente aquellas relacionadas con el trazado y desarrollo de las redes de infraestructura y con la asignación de usos y edificabilidades.

Uno de los aspectos más novedosos de la Ley hace referencia al papel protagónico que se asigna a las redes de infraestructura como ordenadores de los asentamientos urbanos, los espacios rurales y el territorio regional. Ello pone en la esfera del ordenamiento territorial integral una serie de temáticas y problemas que hasta ahora se formulaban de manera sectorial, y sin proceso alguno de coordinación efectiva.

Ahora los municipios tienen la obligación de definir con precisión la demanda futura de servicios públicos, vías, transporte, equipamientos sociales y espacios públicos y la forma de dar respuesta a ellos, dimensional y funcionalmente. Esto ha llevado a que las infraestructuras, es decir los sistemas generales, se conviertan en el factor principal del ordenamiento territorial, superando con ello la tendencia a considerar la planificación como un elemental asunto tendiente a zonificar el municipio para asignar usos a la propiedad privada.

Los servicios públicos, las vías, el transporte, el espacio público y los equipamientos sociales son, a partir de la Ley 388, el autentico tema de discusión de la sociedad en términos de ordenamiento territorial: solo después de establecer las infraestructuras que garantizarán el óptimo desarrollo del municipio, se fijan pautas para asignar usos y edificabilidades a la propiedad privada. El equilibrio entre las necesidades públicas y el interés privado se está convirtiendo progresivamente en el juego real del ordenamiento territorial en Colombia.

Desde el punto de vista de la administración y gestión territorial, el principio fundamental de la Ley es el de constituir un instrumento de planeación con una vigencia mínima de tres administraciones municipales en sus contenidos estructurales. En este sentido, el POT se ha convertido en la guía óptima para coordinar la inversión pública y dirigirla hacia fines específicos relacionados con el perfeccionamiento estructural y funcional del municipio.

Los proyectos y actuaciones que se adoptan en los documentos oficiales del Plan para el corto plazo, deben quedar incluidos en el Programa de Ejecución correspondiente al Plan de Desarrollo¹⁹ de la administración de turno y son, en consecuencia, de obligatorio cumplimiento. Este Mandato garantiza la complementariedad entre el desarrollo territorial establecido en el POT y el desarrollo económico y social contenido en el Plan de Desarrollo.

La ley además fija los mecanismos para que el sector público cuente con recursos derivados de las actuaciones privadas sobre el territorio, en contraprestación a los beneficios y derechos que las decisiones públicas adoptadas en el POT reportan. Los instrumentos previstos para repartir equitativamente las cargas y beneficios propios del desarrollo urbano está permitiendo a las administraciones contar con recursos para desarrollar los proyectos de los sistemas generales. Este mecanismo evita que la propiedad asuma exclusivamente un papel rentístico y, que cumpla con la función social que la Ley ha establecido para ella.

¹⁹ Plan de inversión plurianual, desarrollado por cada administración para su periodo constitucional.

2. EXPERIENCIAS DE PLANIFICACIÓN DE ESCALA REGIONAL EN EUROPA²⁰

Para efectuar un análisis comparativo del sistema de planeación territorial regional que opera en algunos países europeos, es necesario entender su correspondiente régimen político- administrativo, que marca aspectos importantes de los instrumentos de planeación.

- Tanto Alemania como España²¹ cuentan con un régimen parlamentario y federal, en el cual los estados o Länder que lo conforman constituyen divisiones territoriales que se autogobiernan (alto grado de autonomía).
- Italia y el Reino Unido son Estados unitarios, descentralizados, donde existe régimen parlamentario²².
- Francia cuenta con un régimen presidencial y descentralización administrativa pero con un espíritu fuertemente centralista.²³

2.1. Alemania

A nivel nacional la estructura políticoadministrativa es la Nación-Federación Alemana. A nivel regional el país se divide en 16 "Länder" con una superficie media de 22.296 km². A Nivel Subregional se han desarrollado las "Mancomunidades de planificación territorial subregional" en las que los entes locales son los protagonistas. A nivel municipal se formulan los "Planes Directores de Urbanismo" que consisten fundamentalmente en instrumentos para establecer el régimen de usos del suelo acompañado de un "Plan de Construcciones".

El énfasis en el ordenamiento está orientado a la planificación física a escala regional y subregional, con una especial atención al tema ambiental y a la integración de la planificación paisajística. En todo el territorio alemán existen planes territoriales regionales y en todos (excepto en los Estados - Ciudades) existen planes territoriales subregionales. Los Länder son los protagonistas de la ordenación del territorio y en términos generales se les atribuye a competencias para la elaboración

²⁰ El ordenamiento territorial en Alemania, Francia, Reino Unido e Italia se encuentra ampliamente descrito en el libro "Política de Ordenación del Territorio en Europa" de Andreas HILDEBRAND SCHEID, publicado en 1996.

²¹ "Algunos juristas sugieren el caso de España como un país que, sin adoptar el federalismo explícito como forma política, dentro de la forma del Estado Autónomo, sí lo sería de facto, teniendo no obstante el autonomismo español una serie de características cruciales que lo diferencian radicalmente de modelos federales puros. Una diferencia destacada en todo caso entre un Estado federal y un Estado regional/autónomo se observa en la capacidad constituyente de los Estados y en la existencia de una organización completa (legislativa, ejecutiva, judicial) dentro de los mismos, a diferencia del Estado regional/autónomo, donde la norma de organización es estatal (en el caso de España, Ley Orgánica) y el poder judicial es único (117 CE)." http://es.wikipedia.org/wiki/Federaci%C3%B3n#cite_note-1.

²² "Debido a que el grado de autonomía puede variar sustancialmente con el tiempo, esta clasificación no es excluyente y a menudo es muy ambigua, es decir, algunos estados que han permitido el desarrollo de asambleas regionales locales con poderes muy limitados aun son considerados estados centralizados (como Francia), otros han permitido un elevado grado de autonomía (como Italia, España y el Reino Unido), y otros ya se han convertido en federaciones propiamente tales (como Bélgica). Si las regiones reciben la autonomía que gozaban en el pasado (como derecho histórico), el proceso de descentralización a menudo es llamado "proceso de devolución". <http://es.wikipedia.org/wiki/Federalismo>

²³ El sistema francés combina el régimen presidencial y parlamentario. González Chávez, Jorge. El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa. Servicios de Bibliotecas SIID, 2000.

de los planes para su territorio y el establecimiento de las bases para la ordenación subregional. Por consiguiente, el estado federal juega un rol subsidiario y se limita a elaborar el siguiente marco general:

a) La Ley Federal de Ordenación del Territorio y el Reglamento Federal de Ordenación del Territorio, a través de los cuales se deja un margen de acción amplio a los Länder. La Ley concreta los principios de ordenación; establece el contenido mínimo y el procedimiento para aprobación y elaboración de los planes territoriales de los Länder y de los planes territoriales de nivel subregional; determina los órganos de planificación territorial del Land, y señala el procedimiento de evaluación de impacto territorial.

b) El “Marco Orientativo de Ordenación del Territorio” (MOOT) que se estructura en 5 bloques temáticos: estructura de asentamientos; medio ambiente y usos del territorio; transporte; Europa, y tareas de ordenación y de desarrollo. Este marco es formulado por el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo.

c) El “Marco de Actuación” para la política de Ordenación del Territorio, cuya finalidad es desarrollar el MOOT a través de medidas concretas.

El instrumento específico del ordenamiento territorial del nivel regional es el “Plan Territorial Regional” (PTR) que establece los objetivos de la ordenación y planificación territorial para la totalidad del territorio del Land, con la participación de los entes locales y demás administraciones públicas que se vean afectadas.

El instrumento del nivel subregional es el “Plan Territorial del nivel Subregional” (PTS), cuya elaboración corresponde generalmente a las Mancomunidades. Estos planes desarrollan los contenidos temáticos de los planes regionales.

En los Planes Territoriales Regionales (PTR) no es común el desarrollo de capítulos específicos dedicados a políticas, objetivos y estrategias. Los objetivos que se citan a continuación son del “Plan de Desarrollo Territorial del Land de Baden-Württemberg”, que es uno de los que mejor desarrolla el MOOT y sus bloques temáticos. Los macroobjetivos adoptados hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Creación de una estructura económica eficaz que permita el crecimiento económico y de empleo estable.
- Garantía del funcionamiento y regeneración del ecosistema y uso sostenible de los bienes naturales.
- Conservación y estímulo de los espacios libres.
- Conservación de la estructura del sistema de asentamientos para desarrollar aglomeraciones medias y pequeñas.
- Concentración equilibrada de vivienda y empleo en aglomeraciones o fuera de ellas.
- Desarrollo de lugares por fuera de las áreas de aglomeración.
- Concentración de infraestructuras y equipamientos sociales, culturales y económicos para el abastecimiento supralocal de la población.

Los objetivos específicos son:

- Conseguir condiciones de vida equivalentes para todas las áreas del Land.
- Crear condiciones para el mantenimiento de la población afectada por la despoblación.
- Consolidar y desarrollar la estructura territorial con adecuadas condiciones de vida, sociales, culturales y económicas.
- Evitar, eliminar o minimizar las consecuencias negativas derivadas de la aglomeración.
- Reforzar las áreas menos desarrolladas y reducir las disparidades sociales, culturales y económicas.
- Aprovechar las oportunidades para el desarrollo económico y la creación de nuevos puestos de trabajo.

Los contenidos temáticos generales del PTR abordan seis aspectos:

Sistema de lugares Centrales

- Delimitación y definición de los diferentes niveles de centros y de sus funciones.
- Criterios metodológicos para la selección de lugares centrales y ámbitos funcionales.
- Catálogo de dotaciones de equipamientos, infraestructuras y servicios que corresponden a cada nivel del sistema.

Ejes de desarrollo

- Ejes de transporte y de conexión conformados por carreteras de largo recorrido.
- Ferrocarriles y conexiones en los nodos de los ejes, aglomeraciones y centros mayores, integración de áreas periféricas.
- Impulso del desarrollo de las áreas atravesadas por los ejes, para aprovechar las ventajas de localización y crear la estructura para el desarrollo urbanístico, facilitando la comunicación y la accesibilidad.

Áreas preferentes para funciones o usos determinados

- Ponderación de la incidencia, positiva o negativa, de las funciones o usos en el territorio.

Franjas verdes subregionales

- Estructuración del paisaje, recreación periurbana, protección de biotopos y equilibrio climático.

Paisaje

- Protección, mejora y regeneración de los recursos naturales y ecosistemas.
- Desarrollo del paisaje para la recreación.
- Preservación de los valores estético-visuales del paisaje.

2.2. Francia

A nivel Nacional la estructura políticoadministrativa del país es la de República y Estado Unitario. A nivel regional cuenta con 22 Regiones Administrativas y 4 Departamentos Ultramarinos, con competencias de planificación regional, desarrollo económico y ordenación del territorio. A nivel municipal se divide en comunas (municipios), Distritos (arrondissements) y Cantones.

En cuanto a instrumentos de ordenamiento territorial, el Estado se concentra en la planificación social y la formulación de las políticas de desarrollo económico, así como en la creación de instrumentos de intervención del Estado central para influir en las decisiones de localización de las actividades

económicas e infraestructuras mediante los Proyectos de Interés General. Lo anterior implica que existe una posición fuerte del Estado en la planificación económica, la ordenación del territorio y el urbanismo. Si bien los planes franceses hacen poco énfasis en las cuestiones medioambientales, tocan con gran profundidad los aspectos de riesgos de origen natural y antrópico.

Los municipios tienen competencia en materia de urbanismo y salvaguarda del patrimonio y de los parajes naturales. Sin embargo es obligatoria la participación de los niveles central, departamental y regional en la elaboración de los esquemas directores y planes de ocupación del suelo.

Los instrumentos de ordenamiento territorial a nivel nacional son los siguientes:

- Leyes generales: Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo Territorial, que contiene las “Directrices Territoriales de Ordenación” para todo el territorio, así como para las Zonas Prioritarias de Ordenación; Código de Urbanismo; Ley sobre el Desarrollo y Protección de la Montaña; Ley sobre Protección y Valorización del Paisaje; Ley sobre la Ordenamiento, Protección y Valorización del Litoral.
- Plan o Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio PNOT, que se revisa cada 5 años y se aprueba por el Parlamento y que fija las orientaciones de ordenación del territorio, medio ambiente y desarrollo sostenible, estableciendo los principios que rigen la localización de las grandes infraestructuras de transporte, grandes equipamientos y servicios colectivos de interés nacional. El PNOT combina la formulación de objetivos y políticas para resolver las grandes cuestiones de ordenación territorial con la formulación de objetivos y políticas de desarrollo económico y social.
- Contratos de Plan entre el Estado y las Regiones, que son un instrumento de concertación y coordinación entre el Estado y las demás Administraciones Públicas. Cada contrato define las acciones que el Estado Central y la Región se comprometen a realizar y financiar conjuntamente, especialmente sobre infraestructuras de comunicación, tecnología y programas de ordenación concertada del territorio. También se celebran contratos entre el Estado o las Regiones y las empresas públicas y privadas.
- Programas de Ordenación Concertada del Territorio enfocados en competitividad, zonas geográficas prioritarias y cooperación. Parten de las estrategias de desarrollo de cada región y deben tener en cuenta las prioridades de la política nacional de ordenamiento.
- Esquemas Directores Nacionales para los equipamientos e infraestructuras públicas con incidencia territorial:
 - o Esquema de Enseñanza Superior.
 - o Esquema de Equipamientos Culturales.
 - o Esquemas relativos a las comunicaciones.
 - o Esquema de Organización Sanitaria.
 - o Esquema de Valoración del Mar.
 - o Esquema de creación de parques naturales regionales
 - o Esquemas de creación de Espacios naturales y de Recreo.
 - o Esquema de creación de canales y puertos fluviales
 - o Conservatorio del Espacio Litoral y Riberas Lacustres.
 - o Fondo de Intervención para el Autodesarrollo de las Áreas de Montaña.
 - o Zonas de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Urbano.
 - o Proyectos de Interés General (PIG).
 - o Servidumbres de Utilidad Pública (SUP).

- Contratos de Regiones.
- Contratos de Ciudades.
- Contratos de Comarcas.
- Contratos de Ciudades Medias.

Los instrumentos de ordenamiento territorial a nivel regional son:

- Plan Regional de Desarrollo Económico y Social.
- “Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio”, que es un documento de carácter orientativo que establece la estrategia de ordenación a largo plazo y que contiene las orientaciones fundamentales en materia de medio ambiente, desarrollo sostenible, grandes infraestructuras de transporte, grandes equipamientos y servicios de interés regional.
- Planes o Esquemas sectoriales Regionales que incluyen las políticas sectoriales con incidencia regional.
- Cofinanciación de equipamientos públicos de competencia municipal, departamental o estatal.

Los principales instrumentos de ordenamiento territorial a nivel municipal son:

- Programas Intermunicipales de Desarrollo y Ordenación del Territorio.
- Planes de ocupación del suelo (POS), que ordenan los usos específicos del suelo y las características de las construcciones.
- Esquemas Directores (SD), que se expiden aproximadamente cada 15 años y que cuentan con la participación del Estado central. Los SD determinan el destino general de los suelos y las dotaciones y trazados de grandes equipamientos de infraestructuras, y la localización de los servicios y actividades más importantes, los espacios agrícolas y forestales, principales sitios urbanos o naturales y los sectores de renovación.
- Cartas Comunes (modalidades de aplicación del reglamento nacional de Urbanismo).
- Plan de Salvaguardia y Valorización para la renovación urbana, Plan de Ordenación de una zona determinada y Zonas Ambientales Protegidas.

El análisis conjunto de tres planes de escala regional (Esquema de Ordenación del Territorio de la Región Rhône-Alpes / 1991; Carta De La Región Île-De-France / 1991, y Esquema Director De La Aglomeración De Lyon / 2010) permite identificar las líneas generales en términos de políticas, objetivos y estrategias en la escala regional:

- Énfasis en la dimensión supranacional e internacional de la ordenación del territorio, en el conjunto de los ejes de desarrollo europeo, mediante la formación de redes de cooperación entre ciudades.
- Énfasis en la formación del recurso humano para adaptarse a las nuevas condiciones (educación superior e investigación).
- Énfasis en las políticas de industria, formación, desarrollo tecnológico, recursos culturales, equipamientos sanitarios y sociales.
- Refuerzo de las grandes aglomeraciones y ciudades de tamaño intermedio.
- Asignación de funciones tecnológicas a las grandes aglomeraciones.
- Equilibrio entre los espacios rurales y el turismo.
- Articulación del territorio mediante ejes de transporte y nodos de interconexión.

Tratamiento de los riesgos naturales y tecnológicos

- Perímetros de seguridad alrededor de instalaciones de mayor riesgo tecnológico.
- Tratamiento de los grandes ejes de transporte de materias peligrosas.
- Inventario de zonas que han sido utilizadas como sitios de descarga de productos peligrosos (químicos, radioactivos, etc).

Creación de espacios industriales inteligentes, activos y de calidad

- Polos de excelencia de producción e investigación.
- Parques tecnológicos.
- Parques industriales y empresariales.

2.3. Italia

El Estado italiano cuenta con 20 regiones políticas y administrativas. A nivel subregional existen provincias, municipios consorcios o distritos, aéreas metropolitanas y comunidades de montaña. Las regiones son las protagonistas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con un fuerte énfasis en la planificación paisajística como parte integral de la planificación territorial.

El instrumental de ordenamiento territorial a nivel nacional está conformado por las leyes de ordenación del territorio o urbanísticas. No existe un plan nacional de ordenación del territorio. El Estado colabora con las regiones en la redacción del Programa Económico Nacional (PEN) que contiene acciones para promover el desarrollo económico regional y los proyectos de infraestructura y equipamientos.

A nivel Regional existen los Planes Territoriales Regionales (PTR) que son vinculantes para la planificación de los niveles inferiores y para las intervenciones públicas de incidencia territorial. Existe también el Plan Paisajístico Regional (PPR) y los Programas de Desarrollo Económico y Social (PRS). A nivel Subregional se pueden formular Planes territoriales y programas económicos de ámbito provincial y Planes de las Comunidades de Montaña.

En general, los objetivos planteados por los PTR son los siguientes:

- Identificar las características distintivas y tendencias de evolución del paisaje, para proteger y valorizar los recursos naturales y culturales.
- Definir los sistemas regionales de servicios para el desarrollo económico, social y cultural para garantizar la eficaz distribución de las actividades y de la población.
- Realizar el ordenamiento eficiente de los sistemas de transporte, de su articulación modal y sus conexiones con las redes nacionales, regionales y urbanas.
- Tutelar y proteger los bienes históricos, artísticos y ambientales, defensa del suelo, la prevención y lucha contra la contaminación y prevención de riesgos sísmicos.
- Conseguir un nuevo equilibrio del sistema metropolitano policéntrico que combina el sistema de asentamientos con el sistema productivo.

Los contenidos temáticos generales del PTR son los siguientes:

- Sistema de ciudades.
- Sistema Relacional.

- Zonificaciones para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, incluyendo también los bienes histórico-culturales.²⁴
- Numerosas zonificaciones relacionadas con la prevención de riesgos de origen natural o antrópico.
- Sistemas de servicios, equipamientos, infraestructuras y obras públicas. Atención a la coordinación intermodal en el sistema relacional de los medios de transporte (corredores plurimodales e interpuertos) que constituyen nodos de enlace de autopistas, ferrocarriles, vías fluviales de corta y larga distancia.
- Previsiones para determinadas áreas del nivel subregional.

Mención especial merece en el caso italiano el Plan Paisajístico Ambiental Regional, cuyos contenidos comunes son los siguientes:

- Previsiones reglamentarias para la protección de puntos y carreteras de valor panorámico.
- Requisitos para la reducción de la incidencia visual de obras de infraestructura.
- Orientaciones generales de protección dirigidas al planeamiento urbanístico para la elaboración del diagnóstico del entorno de bienes histórico-culturales, cuencas visuales o puntos de percepción visual.
- Procedimientos para verificar la compatibilidad paisajístico-ambiental y de los impactos visuales.

2.4. Reino Unido

El Reino Unido es un estado unitario en el que el poder político y administrativo reside en el Gobierno Central (monarquía constitucional). No existe un nivel político- administrativo de escala regional y las delegaciones Regionales del Ministerio de Medio Ambiente son las encargadas de formular las estrategias territoriales a esta escala, recurriendo al trabajo de las asociaciones y las conferencias permanentes de los entes locales. A nivel subregional existen los condados, islas y algunas regiones que poseen competencias administrativas limitadas. A nivel municipal existen los distritos y Boroughs.

Al igual que en la mayor parte de los países europeos, existe una estrecha relación entre las políticas de ordenamiento del territorio y el medio ambiente, sin perjuicio de que hay una exclusión en la legislación del control del sistema de planificación territorial sobre el desarrollo de la agricultura y el sector forestal. En todo caso, en el Reino Unido la política regional es mínima. En la escala subregional los condados son competentes para la planificación territorial, en tanto que los distritos lo son para la planificación urbanística.

Los instrumentos de ordenamiento territorial a nivel nacional son numerosos. Existen leyes específicas para urbanismo y ordenación del territorio, Planificación y Compensación, localización industrial, Nuevas Ciudades y Ambiente y Comunidades Rurales. Existen además directrices formuladas a partir de documentos especiales como la Guía de Políticas de Planificación (Planning Policy Guidance PPG), las Declaraciones de Políticas de Planificación (Planning Policy Statements PPS), la Financiación directa de Programas de Desarrollo Urbanístico (Local Development Schemes) y las Zonas de Empresa (Enterprise Zones - EZ). El Estado tiene la potestad de aprobación de los Planes Estructurales de los condados: puede rechazarlos, modificarlos o introducir reservas.

²⁴ Tratamiento extenso del patrimonio histórico desde la perspectiva de la ordenación del territorio y del urbanismo.

A nivel regional el instrumento más importante es el Regional Planning Guidance (RPG), que consiste en un documento de principios generales para el desarrollo regional elaborado por el Gobierno Nacional en colaboración con las Conferencias Permanentes locales. Estos contenidos deben ser respetados por los condados y los distritos. A nivel Subregional (Condados) se pueden formular planes estructurales (SP), con contenidos muy genéricos dirigidos a los municipios. A nivel Municipal (Distritos) existen los Planes de Desarrollo Urbanístico (Local Plan/LP) con un alto grado de intervención del Estado.

Las políticas, objetivos y estrategia de un “Regional Planning Guidance / RPG” se dirigen fundamentalmente a promover la conciencia ambiental, reivindicar el desarrollo sostenible y reducir los impactos sobre las regiones derivados de la recesión económica. Se fijan comúnmente políticas de planificación regional, vivienda, urbanismo, gestión de espacios rurales, medio ambiente, protección de la naturaleza y conservación y protección del patrimonio histórico. Resalta en todo caso la clara exclusión legislativa del control del sistema de planificación territorial sobre la agricultura y el sector forestal (80% del Reino Unido).

Los contenidos temáticos generales del RPG son los siguientes:

- Formulación de cinturones Verdes (Green Belts) que rodean a las grandes ciudades y tienen por objeto estructurar el paisaje, constituyéndose además como áreas disponibles para la recreación periurbana, la protección de la naturaleza y el equilibrio climático.
- Restricciones para la edificación en los Green Belts.
- Admisión de usos que no alteren el carácter rural.
- Énfasis en que las restricciones deben contribuir a preservar el límite claro entre asentamientos y campo libre.
- Freno al continuo urbano.
- Atención a los instrumentos y procedimientos de seguimiento y control de los planes, programas y acciones de carácter territorial (monitoring).
- Adaptación y flexibilidad de los planes subregionales a circunstancias de cambio y revisión cada 5 años.
- Importancia de las cuestiones relativas al medio ambiente.
- Protección del patrimonio histórico, la agricultura, la silvicultura y la acuicultura.
- Preservación de la calidad ambiental mediante el control de la explotación minera y el planeamiento urbanístico.

Resalta el énfasis de este tipo de Plan en la Protección de las Reservas Naturales Nacionales (NNR), los sitios de interés científico (Sites of Special Scientific Interest/SSSI), los Parques Nacionales (National Parks/NP), las Áreas de Extraordinaria Belleza (Areas of Outstanding Natural Beauty/AONB), las Zonas del Patrimonio Costero (Heritage Coasts), las Áreas de Valor Escénico (Scenic Areas) y las Costas de Valor Escénico (Scenic Coasts).

2.5. España

El modelo de ordenación del territorio está orientado a la planificación física a escala regional y subregional

A nivel nacional, la estructura político-administrativa es el Estado Español. A Nivel regional el país se divide en 17 Comunidades autónomas y dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla. A nivel subregional existen las provincias, las áreas metropolitanas, las comarcas y los municipios. También pueden coexistir las diputaciones, mancomunidades y federaciones de municipios.

En términos generales, los objetivos y políticas territoriales de escala regional, que se plasman en los planes territoriales de ordenación de las autonomías, contienen genéricamente los siguientes aspectos:

- Visión de conjunto que se plantea a partir de las interrelaciones y posibilidades de colaboración en redes interinstitucionales y territoriales, con la participación de las comunidades locales.
- Prioridad en los objetivos de cohesión social, gestión prudente de los recursos ambientales y competitividad equilibrada de las diferentes piezas que conforman el territorio.
- Coincidencia con las directrices de la Estrategia Territorial Europea (ETE).
- Equidad social.
- Competitividad.
- Superación de la sectorización o enfoque parcial o fragmentario de las políticas públicas y la planificación del territorio.
- Valoración de la identidad y las realidades socio territoriales como principales condicionantes y activos del desarrollo.
- Relevancia de la escala intermedia de las regiones (ámbitos territoriales), evitando caer en visiones o intereses estrictamente locales.
- Proyección y gestión de las estrategias territoriales a partir de 3 elementos: participación de las comunidades, redes territoriales (articulación con los territorios vecinos) y creación de redes de gobernabilidad menos complejas y más eficientes (Competencias, niveles, gestión, etc.).

Por su interés particular para el caso colombiano, se describe a continuación el contenido de las Directrices de Ordenación de Escala Regional, a partir de la experiencia acumulada por la Generalitat de Catalunya, una de las autonomías con mayor nivel de desarrollo en este tipo de planes. Estos contenidos se agrupan en cinco grandes aspectos: estructura territorial, estrategias de articulación, modelo urbanístico, competitividad territorial y estructura de espacios abiertos.²⁵

En relación con la estructura territorial, se abordan los conceptos de redes policéntricas con polaridades referentes (redes de ciudades y nodos de diferente peso y nivel de centralidad). En el componente de estrategias de articulación, se analiza el posicionamiento sobre ejes de comunicación de escala europea, la potenciación de los ejes transversales de relaciones entre las regiones, el aprovechamiento de las oportunidades de accesibilidad para intensificar las relaciones territoriales y el mejoramiento de las redes de comunicación y accesibilidad de menor nivel.

En relación con el modelo urbanístico, se busca contener la dispersión y la fragmentación urbanas, superar la zonificación para favorecer la integración de los usos compatibles con la trama residencial, reducir las necesidades o requerimientos de movilidad, reducir la segregación social urbana, reducir la

²⁵ La experiencia catalana de ordenación regional se describe con amplitud en: AAVV. "Estrategias territoriales en las Regiones Catalanas". Papers 39 Región Metropolitana de Barcelona. Instituto de Estudios Metropolitanos, Área Metropolitana de Barcelona-Mancomunidad de Municipios, Ayuntamiento de Barcelona, Diputación de Barcelona-Red de municipios. Barcelona (España). 2003.

huella ecológica y gestionar con la mayor eficacia la matriz de espacios abiertos y del paisaje (sostenibilidad ambiental).

Frente a la competitividad territorial, se enfatiza en la formación y construcción del capital humano y en el fomento de la competitividad de cada territorio con base en características propias, potenciales endógenos y ventajas comparativas. En general se promueve la innovación y el aprendizaje, la cooperación y colaboración interinstitucional, la promoción de la enseñanza y aprendizaje individual y colectivo adecuado a las demandas laborales, la diversidad las redes locales empresariales y la inserción de las regiones en las redes exteriores (redes de ciudades y regiones).

Con respecto a la estructura de espacios abiertos, se trata de identificar y localizar las infraestructuras regionales necesarias para garantizar el desarrollo económico y social.

2.6. Conclusiones

En general los países miembros de la Unión Europea han establecido los principios para el ordenamiento territorial con base en dos objetivos: la consecución de un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado, y la cohesión económica y social sobre la base de las regiones²⁶. Esta apuesta por las regiones, asegura la cooperación transnacional a nivel local, regional y nacional para enfrentar los fuertes cambios políticos, económicos y sociales de la actualidad.

Los objetivos centrales de esta política son cuatro: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; el mejoramiento de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio. Sobre la base de estos objetivos, se fijan otros más concretos, que pretenden identificar y evaluar potencialidades de desarrollo en cada área del territorio.

Este tipo de ordenamiento territorial es formulado e implementado desde el sector público, con el fin de evitar que sean las reglas del libre mercado las que fijen las condiciones de regulación del territorio. De esta forma, se garantiza el cumplimiento de tres cuestiones fundamentales:

- a) La localización de las actividades económicas en función del interés general;
- b) la gestión y localización geográfica de infraestructuras de servicios y equipamientos en perspectiva de equilibrio regional, y
- c) la definición de reglas y mecanismos de control que permitan evitar conflictos causados por diferentes usos del suelo, deterioro o destrucción de recursos naturales o problemas derivados de la densificación urbana.

Esta planificación territorial de carácter estratégico bajo el control del sector público, garantiza que los agentes económicos privados tengan las herramientas necesarias para la toma de decisiones. Así, la bipolaridad existente entre el libre mercado (beneficio particular) y el interés general, se convierte en un impulsor del proceso y no en un obstáculo insalvable.

²⁶ Ver: HILDENBRAND SCHEID, Andreas, (Año 2002)

La experiencia europea en el campo del ordenamiento regional tiene dos claras tendencias: de un lado, están aquellos planes que enfatizan en la planificación de la infraestructura física a escala regional y subregional y de otra parte, aquellos, de dimensiones más integrales, que ligan la ordenación del territorio con la planificación económica y social, y los objetivos de la política nacional de desarrollo económico.

En general, los planes territoriales europeos formulan criterios territoriales para los siguientes ámbitos materiales o temáticos: el sistema de ciudades, el sistema relacional (vialidad y transporte), el sistema socio-productivo, y el sistema físico ambiental. No obstante, desde el punto de vista de la gobernabilidad, el ordenamiento del territorio se encuentra en desventaja frente a otras políticas públicas, entre otras razones, porque sus objetivos se plantean a mediano y largo plazo, lo que dificulta la percepción inmediata de resultados por parte de los ciudadanos.

En cuanto hace referencia a objetivos y estrategias, la mayoría de los planes perfila adecuadamente un modelo de referencia de largo plazo. Es común encontrar macro-objetivos asociados con la eficiencia en las estructuras económicas, desarrollo sostenible, condiciones adecuadas de vivienda y trabajo, promoción de la industria y el turismo, crecimiento urbano organizado, y fortalecimiento de las relaciones exteriores prioritarias. La consideración del territorio como factor estratégico aparece, principalmente, en planes regionales franceses e italianos.

En lo que se refiere a los sistemas de ciudades, el ordenamiento regional europeo se configura mediante una jerarquía de centros de distinto nivel (lugares centrales) y sus respectivas áreas de influencia. Estos sistemas se organizan en niveles jerárquicos.²⁷ En este sentido, el sistema urbano configura, con el sistema relacional (vialidad y transporte), un punto de referencia que se armoniza con los criterios de viabilidad y rentabilidad económica y social, especialmente en los siguientes aspectos:

- a.) Distribución de las dotaciones.
- b.) Orientación y desarrollo de la red de comunicaciones.
- c.) Implementación de medidas de promoción económica.
- d.) Planificación de la localización y del acceso a espacios naturales y de recreación.

En el marco de los sistemas urbanos es común la asignación de funciones específicas a municipios, principalmente en Alemania y parcialmente, en Italia. Dichas funciones están relacionadas con el desarrollo en temas agrícolas, forestales y pesqueros, industriales, artesanales y de servicios, turísticos, de oferta de vivienda, y puestos de trabajo.

²⁷ En Alemania: centros superiores, centros intermedios, centros inferiores y centros pequeños. Los dos inferiores tienen la función de ofrecer las dotaciones para atender la demanda de la población en sentido social, cultural y económico (abastecimiento básico). Los superiores e intermedios, además de la anterior, cumplen funciones de centralidad superior (bienes y servicios especializados). Y los intermedios posibilitan la satisfacción de demandas masivas. En Francia: La fuerte influencia de París (centralidad político-administrativa) genera en 1965 una nueva concepción del sistema urbano basado en las ciudades nuevas, el desarrollo de los centros regionales y la potenciación de ciudades medias. La Carta de la región de Ile-de-France (1991) incluye las ciudades nuevas en la categoría de "polos urbanos principales". En Italia: El PTRC de la Región del Véneto (1992) permite identificar los siguientes tipos de centros: polos regionales de primer rango, polos urbanos intermedios de segundo rango, polos urbanos locales de tercer, cuarto y quinto rango, polos turísticos y centros suburbanos o de soporte agrícola. Además, se señalan tres áreas metropolitanas.

Los ejes de desarrollo, que junto con los lugares centrales forman un sistema punto-axial de ordenación territorial, son un elemento clásico en esta política y cumplen funciones múltiples, algunas de carácter regional y otras específicamente relacionadas con la escala subregional.²⁸

Aunque la mayoría de los planes regionales europeos contienen análisis sobre la estructura y la dinámica de la población y el mercado de trabajo, fundamentales en la planificación de infraestructura, equipamientos y servicios, actualmente, estos indicadores se consideran menos importantes, entre otras razones, por la imprecisión de los pronósticos y la descentralización de la planificación territorial.

En la mayoría de países europeos la planificación urbanística municipal mantiene una estrecha relación con los planes regionales. Esto posibilita la armonización de los intereses municipales con los intereses supramunicipales, evitando las posturas localistas o el desmedido centralismo. Y en general, esta armonización promueve altas dosis de participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales regionales.

En cuanto hace referencia al sistema relacional (redes de infraestructura de transportes), los objetivos regionales generalmente apuntan a mejorar la articulación interna del territorio regional; promover la integración del sistema urbano con el exterior; reducir los desequilibrios intrarregionales respecto a las dotaciones de infraestructuras; potenciar las posibilidades de conexión intermodal; fomentar el transporte público urbano y de cercanías; reducir los impactos ambientales provocados por las infraestructuras de transportes, y solucionar los problemas del transporte en las grandes ciudades y áreas metropolitanas.

La integración del sistema urbano con el exterior se concreta con la configuración de “corredores multimodales” e interpuertos para el transporte de mercancías (nodos de encuentro de autopistas, ferrocarriles, vías fluviales, puertos marítimos y aeropuertos). En particular, se enfatiza en reestructurar los flujos de transporte en las grandes áreas, privilegiando los medios de transporte público sobre el transporte individual en automóvil.

A nivel local se promueven los trenes de cercanías como garantía de accesibilidad desde y hacia las áreas rurales. Igualmente, una creciente conciencia ambiental induce a plantear alternativas como el desplazamiento peatonal o en bicicleta, prioritariamente en los núcleos urbanos.

En cuanto hace referencia al sistema socio-productivo, la planificación regional europea establece una serie de zonificaciones para implementar los objetivos de la ordenación del territorio, y para orientar las políticas de desarrollo regional y sectorial. En general, se indican los siguientes tipos de zonificación:

- a) Zonificación del grado de desarrollo urbano y delimitación de unidades homogéneas en función de las diferencias respecto al desarrollo socioeconómico.
- b) Zonificación de las políticas sectoriales con incidencia territorial para indicar en determinadas áreas los usos permitidos, prioritarios o recomendados.
- c) Zonificación para la implementación de algunas políticas regionales.
- d) Delimitación de ámbitos funcionales.

²⁸ Algunos de los planes de los Lander diferencian los ejes de desarrollo en distintos niveles jerárquicos: ejes de importancia regional y subregional; ejes de primer, segundo y tercer nivel; ejes interregionales.

PARA DISCUSIÓN

3. LA PLANIFICACIÓN DE ESCALA REGIONAL EN COLOMBIA

3.1. Experiencias Colombianas en materia de ordenamiento regional

En términos generales se puede afirmar que uno de los momentos de mayor importancia en la construcción de la cultura del ordenamiento y desarrollo regional en Colombia se produce en 1954. En ese año, en el marco de las discusiones sobre ordenamiento y desarrollo Integral de Cuencas, cuyo concepto proviene de la Tennessee Valley Authority, se crea la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y unos años después la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y Sinú (CVM), la Corporación Regional del Chocó, la Corporación de los Valles del Sinú y San Jorge y Corpourabá. Desde ese momento se inicia un proceso en el que el desarrollo territorial de escala regional se circunscribe institucionalmente a la acción de las Corporaciones Autónomas.²⁹

En los años 70 y 80 la implantación del Plan Integral de Desarrollo (PID) como instrumento obligatorio para la planeación en los municipios con el fin de replicar a escala local la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo, genera un desvanecimiento del poco avance que había tenido el país en la planificación de escala regional. Al final de ese periodo, la ruptura entre la planificación del territorio, la planificación económica social y la planificación regional es un hecho: sólo interesa la construcción del plan municipal de desarrollo como un instrumento de políticas económicas y sociales limitado en su visión ambiental, espacial y de largo plazo.

Un segundo momento relevante para la visión regional es la creación en 1986, de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (CORPES) para cinco regiones en las cuales fue dividido el país. Estos Consejos se convierten en espacios de reflexión territorial a escala intermedia en la que es posible generar procesos de concertación entre los entes territoriales y la nación.

Los años 90 muestran cambios muy importantes en la relación entre los entes territoriales y el gobierno nacional, que se inician con el proceso de descentralización en la segunda mitad de los años 80, la promulgación de la constitución en 1991 y la discusión alrededor de las leyes reglamentarias sobre los temas de planeación y ordenamiento del territorio. Paralelamente debe remarcarse la aparición del medio ambiente como tema principal del debate y acción pública.

El fortalecimiento del municipio trajo consigo el decaimiento de las gobernaciones como nivel intermedio de la estructura político administrativa del país. De hecho ya las grandes ciudades habían transformado sus relaciones con los departamentos, de manera que la Nación fue convirtiéndose poco a poco en su interlocutor natural, con el consecuente debilitamiento de acciones complementarias entre conjuntos de municipios vecinos o relacionados funcionalmente.

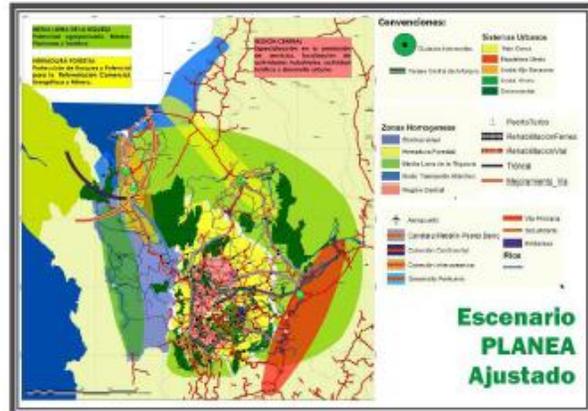
En años recientes, municipios, departamentos y áreas metropolitanas, han iniciado procesos de desarrollo integral mediante la formulación de planes y proyectos estratégicos con visión de largo plazo, apoyados en algunos casos por la Nación.

²⁹ Mediante la Ley 99 de 1993 se reformaron estas corporaciones y se crearon unas nuevas entidades llamadas corporaciones autónomas regionales, constituidas como entes corporativos de carácter público, encargados de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Con ello se fortalecen los aspectos ambientales regionales, pero se pierde en la planificación regional para el desarrollo.

Algunas de las experiencias de planificación del ordenamiento regional y departamental a nivel nacional son las siguientes³⁰:

3.2. Antioquia

El departamento de Antioquia adelantó en años recientes dos procesos de planificación y desarrollo regional que son considerados de alto valor conceptual y metodológico: las “Directrices para el ordenamiento territorial de la región del altiplano del oriente antioqueño” y los “Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia”.



Fuente: Lineamientos de Ordenación Territorial de Antioquia

Directrices para el ordenamiento territorial de la región del altiplano del oriente antioqueño³¹

Las directrices para el ordenamiento territorial de la región del altiplano del oriente antioqueño tienen como principal objetivo constituirse en insumo de la revisión y ajuste del componente regional de cada uno de los POT de la subregión. Estas directrices son las siguientes:

Directriz No. 1. Correcciones al modelo territorial regional encontrado en los POT del altiplano del oriente antioqueño.

- Fragmentación ecológica del territorio.
- Desproporción entre la ocupación del suelo urbano y suelo de expansión programado.

Directriz No. 2. Adiciones al modelo territorial regional encontrado en los POT del altiplano del oriente antioqueño.

- Principio de conectividad ecológica de la región.
- Principio de preservación de la economía agropecuaria campesina.
- Principio de compactación del desarrollo urbanístico e industrial.
- Principio de justicia distributiva en la distribución de las oportunidades de búsqueda y captura de plusvalor y rentas de inversión privadas.
- Principio de legalidad y legitimidad del modelo territorial propuesto

Directriz No. 3. Implementación de un modelo territorial regional alternativo para el altiplano del oriente antioqueño.

³⁰ En el anexo se detallan algunos de los principales aspectos técnicos de las experiencias citadas en el documento.

³¹ Asociación de Municipios de Oriente (MASORA) – Universidad Nacional, 2007-2008.

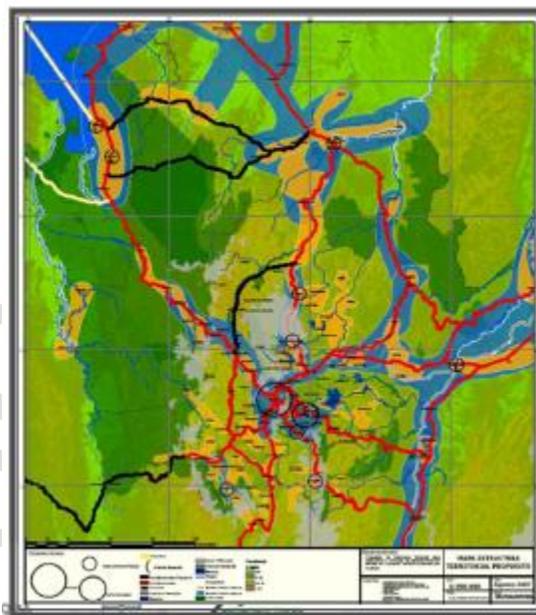
Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia³².

Los “Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia / LOTA” tienen como objetivo fijar de manera concertada una política pública integral de largo plazo, para intervenir y modificar la organización espacial del territorio, orientar su ocupación, armonizar y optimizar su aprovechamiento, teniendo en cuenta las potencialidades y limitaciones del medio biofísico, socioeconómico, cultural y político-administrativo.

Así mismo, identificar y hacer posible la materialización de los intereses de los actores sociales del territorio, todo ello guiado por principios de desarrollo sostenible, valoración del medio ambiente y elevación de la calidad de vida. Adicionalmente busca incidir sobre los aspectos del territorio que requieren un tratamiento supramunicipal y supra departamental, dado que los problemas del ordenamiento territorial no reconocen límites municipales, departamentales o nacionales.

Finalmente, deben servir como instrumento orientador para que los municipios, preferentemente articulados en red y con propósitos comunes, armonicen la elaboración de sus planes de ordenamiento y sus planes de desarrollo, y al mismo tiempo sirvan de marco de referencia para que en el contexto nacional se enriquezcan los procesos de ordenación del territorio a nivel departamental.

ESTRUCTURA TERRITORIAL PROPUESTA



Fuente: Lineamientos de Ordenación Territorial de Antioquia

Se plantea un ordenamiento basado en dos sistemas estructurantes: el sistema natural y el sistema construido, conformados por los siguientes elementos:

Sistema estructurante natural.

- Los elementos naturales: litoral Antioquia, red fluvial, cordilleras y altiplanos.
- Los ecosistemas estratégicos: parques naturales nacionales, sistemas de páramos y humedales.

Sistema estructurante construido.

- La red de conectividad principal: los proyectos de infraestructura.
- Sistema urbano regional.
- Los centros urbanos: la red urbana policéntrica, los nodos del departamento y los centros urbanos alternos.

Los principales resultados y productos del proceso son los siguientes:

³² Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Municipio de Medellín) con apoyo de Ministerio de Planeación de Chile, Año: 2007 -2011.

- Propuesta de Visión y Modelo de Desarrollo.
- Escenario territorial de referencia ajustado (sistema urbano regional).
- Propuesta pública de usos preferentes (zonificación acordada).
- Identificación de áreas funcionales estructurantes del territorio.
- Lineamientos estratégicos, específicos y diferenciados.
- Estrategia de Gestión.

3.3. Cundinamarca

El departamento de Cundinamarca ha desarrollado en años recientes una cantidad importante de estudios y planes de escala regional y por ello se considera un referente de primer orden en cualquier expectativa de regulación y/o formulación del ordenamiento territorial de esa escala. Los resultados de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, y los aportes conceptuales y metodológicos del Modelo de Ocupación Territorial para los Municipios de Sabana, representan aportes básicos para la discusión que hoy enfrenta el país.

Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca³³

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)³⁴ es un espacio de concertación resultado de un acuerdo de voluntades suscrito en febrero de 2001 entre la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). En noviembre de 2001 se inició un proceso de cooperación técnica para apoyar a la MPRBC en la construcción de capacidad técnica e institucional en las entidades públicas y privadas que actúan en el área de estudio, que sirviera de marco para adelantar acciones y proyectos estratégicos de desarrollo sostenible y construir bases institucionales sólidas para el manejo y desarrollo integrado de la región.

Los objetivos básicos de la mesa son dos:

- Fortalecer la capacidad técnica e institucional de las entidades públicas y privadas que actúan en el área de estudio, para que trabajen de forma coordinada, con una visión compartida de futuro y una perspectiva regional que pudiera servir de marco para abordar las amenazas críticas existentes y desarrollar acciones y proyectos estratégicos de desarrollo sostenible.
- Apoyar y capacitar a los actores públicos y privados para identificar aspectos y soluciones a problemas de importancia crítica para la región, y para que desarrollen de forma coordinada el plan de acción institucional, los lineamientos para el plan estratégico regional de manejo del territorio y la gestión de proyectos estratégicos de carácter regional.

La Mesa formuló tres escenarios de desarrollo para el conjunto de municipios de Cundinamarca: concentrado, lineal y en red. El último de ellos está basado en la conformación a largo plazo de una

³³ Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

³⁴ Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

red jerarquizada de ciudades compactas, completas y en equilibrio con el medio natural. Para su concreción se plantea un conjunto de estrategias y proyectos que son:

- Estrategia vial.
- Estrategia ambiental.
- Estrategia de equipamientos por municipio.
- Estrategia de equipamientos por provincia.
- Proyectos estratégicos.
- Cadenas productivas.

Modelo de Ocupación Territorial Regional para los municipios de las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha.

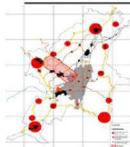
El “Modelo de Ocupación Territorial Regional para los municipios de las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha” es un proyecto adelantado en 2008 por la Gobernación de Cundinamarca y el PNUD que busca establecer las pautas para el desarrollo ordenado de 25 municipios que comparten la Sabana de Bogotá y su entorno y que presentan fuertes relaciones funcionales.

El estudio adelanta un diagnóstico general del conjunto regional y hace patente el fenómeno de ocupación suburbana desregulada que ha sufrido este territorio en los últimos 60 años; y muestra con toda claridad el efecto de esa dispersión frente a la estructura ambiental de la Sabana e indica la necesidad de controlar esta tendencia.

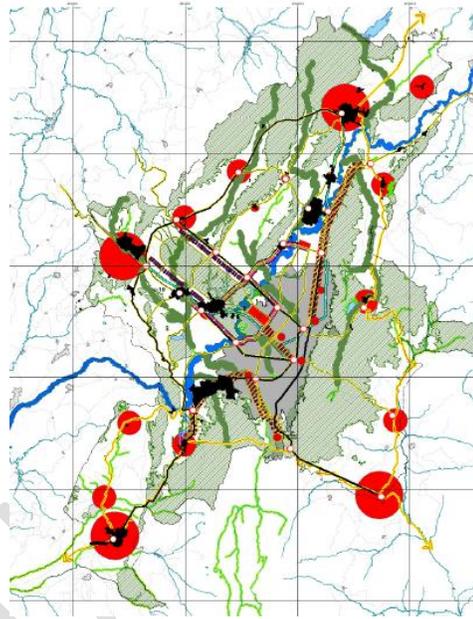
Se formula un modelo de ocupación territorial que se concibe como el resultado de la articulación entre tres componentes que derivan de tres visiones: la visión de sostenibilidad cuyo principio básico es la consideración del medio natural como el sustrato principal que define, determina y establece el límite y alcance de las actividades sobre el territorio; la visión económica y social que se construye bajo el principio de equidad e igualdad de oportunidades y beneficios del desarrollo y la desconcentración de población, y la visión funcional, entendida a partir de la formulación de las infraestructuras que son fundamentales para garantizar el funcionamiento de las actividades en todo el territorio subregional.

La visión de sostenibilidad se concreta en la identificación y dimensionamiento de la estructura ecológica principal; la visión económica y social se traduce en la formulación de un sistema jerarquizado de 14 centralidades subregionales compactas y ejes de innovación y desarrollo tecnológico e industrial y la visión funcional implica la definición de los sistemas de infraestructura básica subregional, con énfasis en la vialidad, el transporte y el espacio público de escala regional.

METODOLOGÍA PROPUESTA

TEMA (ESTRUCTURAS)	VARIABLES	ACTORES
 ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL	• RÍO BOGOTÁ	• CAR
	• AFLUENTES	• MUNICIPIOS
	• HUMEDALES	• GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA
 ESTRUCTURA FUNCIONAL	• MOVILIDAD	• SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA
	✓ VÍAS	• SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL DISTRITO
	✓ TREN	• MUNICIPIOS
 ESTRUCTURA OCIOECONÓMICA	• USOS DEL SUELO	• MUNICIPIOS
	✓ VIVIENDA	• GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA
	✓ INDUSTRIA	
	✓ EQUIPAMIENTOS	
	✓ SERVICIOS PÚBLICOS	• DISTRITO CAPITAL

La concreción del modelo en los POT municipales se plantea a partir de acuerdos que permitan establecer de manera conjunta la clasificación de los suelos a nivel regional, las pautas para el control y regulación de la suburbanización, la concertación de la expansión urbana en perspectiva de dar respuesta a la demanda de vivienda social y la formulación de un modelo de reparto de cargas y beneficios a nivel regional. La elaboración de una base cartográfica común y un diagnóstico común representan aportes sustanciales para el ordenamiento municipal en clave regional.



Fuente: MOT Sabana Union Temporal Julio Gomez - GEU

Los contenidos generales del Plan son:

- Bases para la formulación del modelo: balances en relación con el medio físico natural, los sistemas generales, las formas de ocupación del territorio y el ordenamiento vigente.
- Proceso de participación para la identificación de las expectativas municipales.
- Formulación del modelo: principios y políticas rectoras, escenarios de ocupación de referencia, modelo de ocupación y temas del modelo.
- Base cartográfica.

3.4. Valle del Cauca

El Departamento y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca han liderado la formulación de tres planes de escala departamental: el “Plan Maestro del Valle del Cauca 2015”³⁵, la “Formulación del modelo físico de ordenamiento territorial del Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades”³⁶ y los “Lineamientos departamentales para la planificación y el ordenamiento territorial”³⁷

Plan Maestro del Valle del Cauca al 2015³⁸

El “Plan Maestro del Valle del Cauca 2015” tiene por objetivo principal contribuir a la construcción del nuevo modelo de ordenamiento territorial del Departamento, buscando el equilibrio ambiental territorial, la complementariedad y los bloques de integración regional. Los grandes temas que estructuran la propuesta hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Articulación del sistema de ciudades.
- Desconcentración y descentralización.
- Subregionalización.

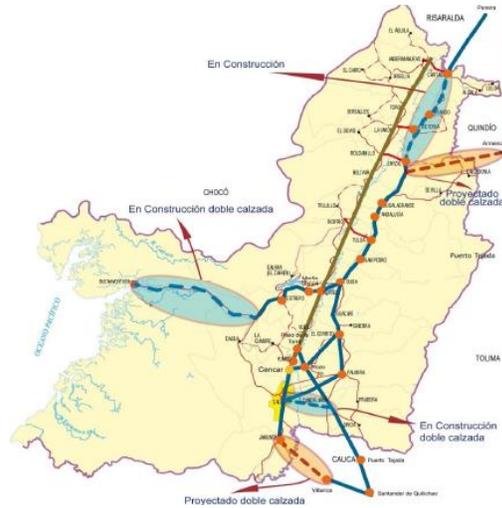
³⁵ Universidades del Valle del Cauca, CVC, SENA, 2001-2003.

³⁶ Gobernación del Valle – CVC – Universidad San Buenaventura y Universidad del Valle, 2004.

³⁷ Gobernación del Valle, 2010 -2011.

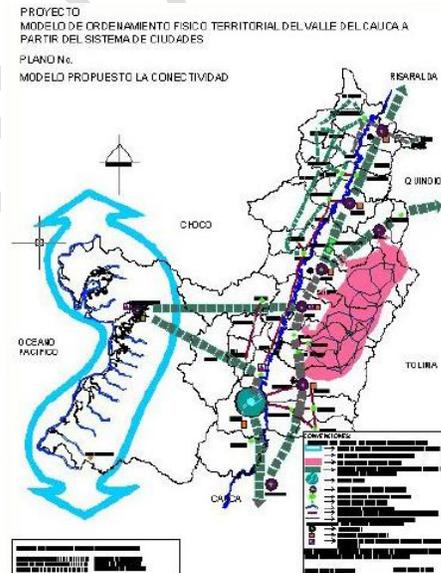
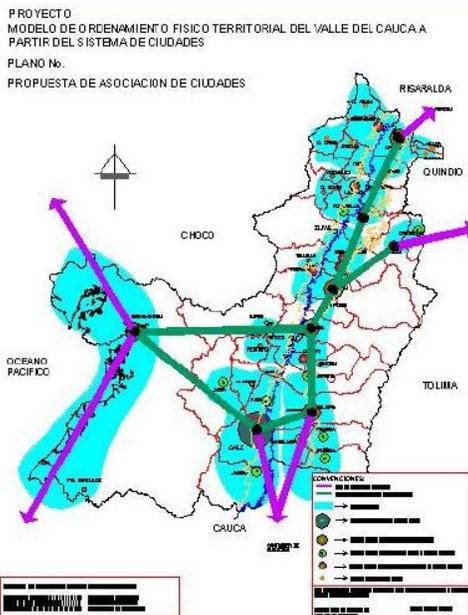
³⁸ Universidades del Valle del Cauca, CVC, SENA, 2001-2003.

- Sostenibilidad ambiental.
- Cultura territorial.
- Circuitos tecnológicos y de investigación.
- Integración con el pacífico y el eje cafetero.
- Red de servicios públicos eficiente.
- Red de transporte multimodal.



Análisis proyectos de conectividad para el Valle del Cauca

Formulación del modelo físico de ordenamiento territorial del Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades³⁹.



sistema de ciudades

Este estudio tiene como objetivo formular un modelo físico de ordenamiento territorial equilibrado y sostenible para el Valle del Cauca, que articule la red de ciudades intermedias y que propenda por el mejoramiento de la calidad de vida de la población vallecaucana.

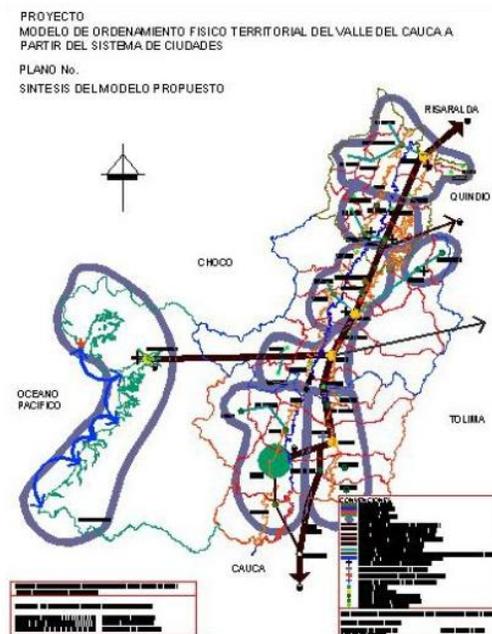
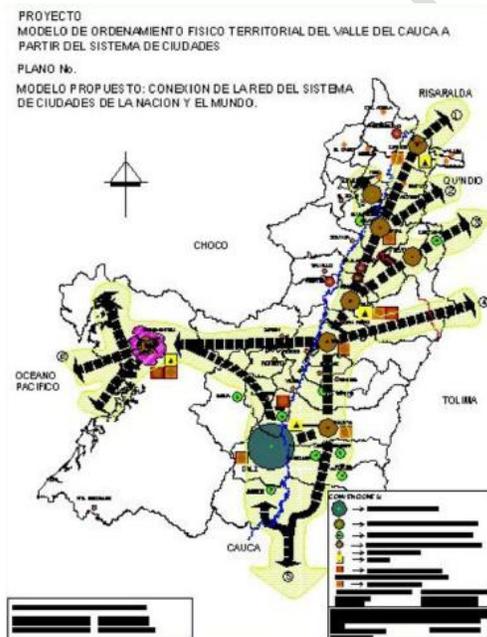
³⁹ Gobernación del Valle – CVC – Universidad San Buenaventura y Universidad del Valle, 2004.

Dicho estudio denominado “Formulación del modelo físico de ordenamiento territorial del Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades” hace un análisis del sistema actual de ciudades desde las variables demográfica, fisiográfica, de economía regional, transporte y vialidad.

A partir de este diagnóstico se formula un modelo de ordenamiento, basado en cinco preceptos: la categorización de las ciudades, la sub-regionalización; la micro-regionalización; la conectividad y complementariedad funcional, y las directrices para el espacio rural. Este modelo contempla la división del territorio departamental en cuatro subregiones: Norte, Centro, Sur, y Pacífico.

El resultado del estudio plantea una estructura del modelo territorial propuesto que consta de los siguientes elementos:

- La apuesta territorial.
- Políticas de ordenamiento territorial.
- Directrices estructurantes de ordenamiento territorial.
- Descentralización y desconcentración.
- Definición de la estructura espacial de centros urbanos.
- Categorización de ciudades.
- Subregionalización y microrregionalización.
- Asociación de ciudades.
- Complementariedad funcional.
- Conectividad.
- Sistema de ciudades intermedias y su conexión en el departamento
- Sistema de ciudades intermedias y su conexión con la Nación.
- Sistema de ciudades intermedias y el mundo.
- Las directrices estructurantes en el espacio rural y el sistema de ciudades.



Fuente: Formulación del modelo físico de ordenamiento territorial del Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades

Lineamientos departamentales para la planificación y el ordenamiento territorial

De manera reciente el departamento del Valle del Cauca abordó el ejercicio de “lineamientos departamentales para la planificación y el ordenamiento territorial”, los cuales tienen como objetivo consolidar una propuesta de lineamientos para el ordenamiento territorial del Valle del Cauca a partir de los diferentes estudios y propuestas realizadas por el departamento, entre las cuales están:

- Visión Colombia 2019 y propuesta de visiones departamentales.
- Valle 2000.
- Valle del Futuro.
- Plan Regional de Ciencia y Tecnología del Pacífico colombiano.
- Plan Maestro del Valle 2015.
- Planes de Desarrollo.
- Plan Estratégico Regional Exportador.
- Plan Regional de Competitividad.

Los resultados no han sido divulgados por el departamento.

3.5. Otras experiencias nacionales

Además de las experiencias mencionadas, otros departamentos han tenido el interés por adelantar procesos de ordenamiento territorial para su jurisdicción, no obstante no ha habido la misma continuidad en los procesos antes presentados, ni se ha alcanzado el impacto de las experiencias de Antioquia, Cundinamarca y Valle, pero que se citan e incluyen en el anexo como referentes de lo que los departamentos han intentado adelantar al respecto.

Tal es el caso del departamento del Huila, que formuló en el año 2000 y adoptó mediante Ordenanza No. 78 del mismo año el “Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento del Huila”. Por su parte la Gobernación de Risaralda preparó en el año 2009 las bases del Modelo de ocupación territorial de Risaralda⁴⁰, el cual tiene por objetivo generar instrumentos, lineamientos y determinantes para el departamento de Risaralda armonizando la visión de desarrollo local, regional y nacional con los planteamientos trazados en los planes, políticas, agendas y planes de ordenamiento territorial elaborados de manera participativa en nuestra región.

La propuesta busca que los próximos planes de Desarrollo y la nueva generación de planes de ordenamiento territorial tomen como referencia para su formulación, los resultados del modelo planteado. El desarrollo del modelo comprende 4 áreas temáticas: económica, socio cultural, institucional y ambiental y define como elementos estructurantes de la propuesta el paisaje, los ecosistemas estratégicos, el recurso hídrico, suelo, procesos productivos, modos de vida, gestión de desechos y riesgos.

Finalmente, el departamento de Santander en el año 2000 y mediante ordenanza, adoptó los “Lineamientos y Directrices para el Ordenamiento Territorial para el Departamento”, con el objetivo de

⁴⁰ Corporación Autónoma Regional de Risaralda, Área Metropolitana de Centro Occidente, Universidad Tecnológica de Pereira, Alcaldía de Pereira y Gobernación de Risaralda, 2009-2011

establecer el marco de referencia, para el proceso de ordenamiento territorial a nivel municipal, buscando su articulación con los objetivos de desarrollo del Departamento.

Tanto la experiencia de Huila como la Santander tienen como marco legal el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 que se declaró inexecutable posteriormente, mientras que el trabajo adelantado por la Gobernación de Risaralda en el año 2009, se articula al proceso de formulación de visiones departamentales que ha venido acompañando el Departamento Nacional de Planeación.

3.6. Conclusiones

El análisis de las experiencias nacionales permite destacar los siguientes aspectos:

- Se enfatiza en la integración territorial tanto al interior del departamento como de éste con los departamentos vecinos, la Nación y el mundo. Ello responde al interés de vincular las regiones a la globalización en el marco de expectativas de competitividad y desarrollo económico. Los elementos de articulación están especialmente asociados a redes de comunicación, procesos productivos y nodos de articulación con el país y el mundo (puertos y aeropuertos).
- Se propone una visión previa de desarrollo integral departamental que orienta las decisiones territoriales. Se coincide en la adopción de un modelo territorial de referencia como visión de futuro deseable.

Tanto la visión como el modelo buscan referentes de mayor escala que sirvan de marco de referencia en cada propuesta, por lo que se identifica como los diferentes ejercicios apuntan por ejemplo a los planteamientos y estrategias de la Visión Colombia 2019 o al respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

- Se conciben como insumo para la revisión de los POT. Para ello formulan directrices y lineamientos generales, que deben ser tenidas en cuenta por los POT para el desarrollo y ejecución del modelo.
- Apuestan por la subregionalización departamental, como una estrategia diferencial y de valoración de aspectos de singular interés ambiental, cultural, económico, geográfico o urbanístico.
- Son de iniciativa pública departamental en muchos casos con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional en la formulación del modelo de ordenamiento, dada la preeminencia del componente ambiental de las propuestas.
- En su estructuración no se logra concretar la participación de los municipios, en la mayoría de casos éstos se involucran en los procesos de socialización y divulgación, con el fin de garantizar la implementación y ejecución de las propuestas. Por otra parte no se hacen patentes los instrumentos para su ejecución.
- Se concluye en una propuesta de modelo de ocupación territorial que sustenta los propósitos de desarrollo económico y social de la región. El modelo es la síntesis de los principales aspectos del ordenamiento territorial que se pretende lograr a la escala del departamento.

- En relación con las temáticas abordadas, los aspectos comunes hacen referencia a consolidar y preservar la estructura ecológica del territorio; concretar una apuesta productiva regional que potencie la competitividad; lograr un equilibrio entre el crecimiento urbano, la expansión y la ruralidad; resolver el equilibrio entre el sistema natural y el sistema construido; formular proyectos estratégicos de servicios públicos y transporte multimodal y la articulación de la red de ciudades mediante modelos jerárquicos.
- En las metodologías utilizadas se resalta la necesidad de identificar temas como: escenarios de referencia para el modelo, proyectos estratégicos de impacto regional que demandan el concurso de varias entidades, la movilidad como asunto clave en el ordenamiento regional, el enfoque del análisis poblacional como punto de partida.

PARA DISCUSIÓN

4 PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DEL POT DEPARTAMENTAL

Para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial departamentales se debe garantizar un alto grado de coordinación, concertación y cooperación con los diferentes actores involucrados, pero especialmente con los municipios y distritos que integran el territorio departamental.

Para efectos de la elaboración de los POT departamentales, se debe fortalecer la organización institucional de planeación a nivel departamental que permitan articular el conjunto de organismos que participan en el proceso de ordenamiento a nivel horizontal y vertical.

4.1 Bases para el ordenamiento departamental.

Como se ha mencionado, durante los últimos años en Colombia, se ha hecho un gran esfuerzo por abordar el tema de la planeación y el ordenamiento territorial, no solo a nivel municipal, sino también en la escala regional y departamental, desde lo regional básicamente con las experiencias de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social CORPES y las adelantadas en el marco de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR que no necesariamente se suscriben a límites departamentales y que en términos de la planificación ambiental del territorio han adoptado el espacio de la cuenca hidrográfica como la unidad de planificación por excelencia.

A nivel departamental se deben resaltar las experiencias aisladas de ordenamiento regional como las citadas en el capítulo anterior, en algunos casos consistentes y que han trascendido periodos constitucionales y logrado impactar en el territorio de manera efectiva y en otros casos con muy buena intención de llenar el vacío de un marco de referencia supramunicipal pero con poco impacto y consistencia en el territorio.

Adicionalmente desde el nivel nacional no se ha definido una política nacional para el ordenamiento territorial que oriente los procesos de ordenamiento regional y local, en este sentido los avances han sido sectoriales, y algunas experiencias puntuales como los documentos Conpes, entre los que se pudiera señalar como relevante el Conpes 3305. "Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano" (Año: 2004), o los Conpes para atender problemas específicos de alguna región, entre los cuales se pueden citar:

- Conpes 3256. Políticas y Estrategias para la gestión concertada del Desarrollo de la región Bogota-Cundinamarca. (Año 2003)
- Conpes 3335. Estrategias del Gobierno Nacional para apoyar el Desarrollo integral del Departamento del Huila. (Año 2005)
- Conpes 3421. Estrategias para la reactivación económica y social de la región de la Mojana. (Año 2006)
- Conpes 3461. Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del Departamento del Cauca. (Año 2007)

En este contexto se desarrolla el qué hacer de los departamentos y municipios en función de la descentralización del ordenamiento territorial en Colombia, de tal forma que las funciones asignadas a los departamentos en particular a las que se refiere el artículo 298 de la Constitución y el numeral 2 del artículo 300 el cual señala entre otras funciones, que a las Asambleas Departamentales, les corresponde "*Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y*

social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación, y el desarrollo de sus zonas de frontera", no se ha hecho manifiesta de manera explícita en la planificación territorial.

Lo anterior sumado al hecho de la declaratoria de inexecutable del artículo 7 de la Ley 388 de 1997 (Sentencia Corte Constitucional 795 de 2000) que suprimió las funciones que dicha ley le había otorgado a los departamentos para materializar las disposiciones establecidas en la Carta. De manera concreta el mencionado artículo le permitía a los departamentos articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

En tanto que a nivel municipal la formulación de los planes de ordenamiento territorial en el marco de la Ley 388 de 1997 se ha hecho en la mayoría de los casos sin mayores consideraciones de índole regional, más allá de las normas definidas por las autoridades ambientales o la Nación y que en términos de la Ley 388 de 1997 se definen como determinantes de los POT, pero que en la práctica no representan una propuesta de ordenamiento territorial marco o referente para las decisiones del nivel local, sino unos mínimos que deben ser tenidos en cuenta por los municipios y con un sesgo especialmente en lo ambiental.

En este contexto la única figura de planificación que parece estar llenando el vacío en cuanto a la planificación del nivel regional son los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) que por lo menos en lo que respecta a la zonificación ambiental del territorio orienta los procesos de planificación del nivel local.

No obstante es importante señalar que no todos los desafíos del ordenamiento territorial son ambientales, ni se enfrentan desde la lógica y el alcance del ordenamiento territorial local expresado en los denominados POT, PBOT o EOT que han adoptado los municipios en cumplimiento a lo dispuesto a la Ley 388 de 1997, y esto es porque los alcances y el objeto de la planificación y el ordenamiento territorial es diferente al nivel municipal y departamental.

De allí la necesidad de que en el marco de lo definido en el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, se den lineamientos y orientaciones a los departamentos para avanzar en la formulación de directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial que puedan ser plasmadas en una figura que la misma Ley denominó genéricamente como Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.

La reglamentación de la figura del plan de ordenamiento territorial departamental es entonces una apuesta por reivindicar el papel de los departamentos en el marco de las funciones definidas en la Constitución y por llenar el vacío de la planificación de escala regional que promueva un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado, y la cohesión económica y social sobre la base de las regiones que les permita en ejercicio de sus capacidades enfrentar sus propios retos políticos, económicos y sociales y competir en el contexto nacional y mundial.

De esta forma la LOOT estableció que se promoverá el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, acatando lo señalado en la propia Constitución, la cual dispuso que "La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales" (C.P. art. 288), y para ello 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.

En este punto es importante precisar que el ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo, que tiene que ver sustancialmente con dos asuntos, de un lado con la organización política administrativa que se adopte para enfrentar y promover la evolución económica, social, política y cultural del país y, de otro lado, con la ocupación física del territorio, es decir, la localización y distribución de las actividades e infraestructuras, la protección del medio ambiente y recursos naturales, el señalamiento de las condiciones para la ocupación del espacio, el uso adecuado del suelo, entre otras, en el marco de un modelo de territorio que se desea lograr en un plazo determinado; ambos asuntos claramente interdependientes. Adicionalmente, el ordenamiento territorial es un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad.

Así lo ha definido la LOOT en su artículo 2 cuando señala 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.”

Por lo tanto, es importante precisar que el ordenamiento territorial municipal definido en la Ley 388 de 1997 (art. 5) como el *“conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”*, debemarcarse una diferencia con el concepto de ordenamiento territorial aplicado a la escala regional y departamental, sin desconocer su finalidad de promover el aumento en la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses y fomentar el desarrollo de sus competencias de manera concertada con el nivel municipal, promoviendo el equilibrio territorial.

En este sentido se espera que el desarrollo del instrumento de los planes de ordenamiento territorial departamental resuelva el vacío de la planificación intermedia que debe haber entre el país y los municipios, para lo cual la tarea de los POTD será ligar la política nacional de ordenamiento territorial al ordenamiento territorial del nivel municipal mediante el establecimiento de directrices y orientaciones que le permita a los departamentos por una parte establecer las mejores condiciones para su desarrollo y posición competitiva en el contexto nacional, y por otra señalar los principales aspectos sobre los cuales se orientarán los planes de ordenamiento territorial del nivel municipal, sin menoscabar la autonomía y competencia de los municipios en la definición de sus usos del suelo.

Para ello los POTD se deberán caracterizar por lo siguiente:

- Las decisiones que se establezcan en los planes de ordenamiento departamental deben servir de insumo para la revisión y ajuste de los POT de los municipios de su jurisdicción, de allí que le corresponda a los departamentos conjuntamente con los municipios, participar del proceso de evaluación de los POT municipales para determinar los principales aspectos en los cuales se requieren mayores niveles de cooperación y determinar los aspectos clave del ordenamiento territorial que no se resuelven en la escala local y que deberán ser orientados en el nivel departamental.
- Promover la integración territorial de los municipios bajo su jurisdicción y establecer mecanismos de integración con las regiones vecinas, los cuales quedarán plasmados en las directrices y orientaciones que adopte el departamento.
- La integración regional debe buscar un desarrollo equitativo de los municipios que componen el departamento a partir del reconocimiento de sus potencialidades y un mayor apoyo del departamento en los municipios con menor capacidad, posibilitando la armonización de los intereses municipales con los intereses del departamento.
- Se debe garantizar el apoyo de las corporaciones autónomas regionales en la formulación del componente ambiental del POTD, para ello las CAR deberán trabajar coordinadamente con los departamentos en la definición de las determinantes ambientales y la estructura ecológica que se adopte en el marco del POTD. Esto igualmente facilitará el proceso de armonización del POTD con los POT municipales.
- Es necesario que en la reglamentación del proceso de formulación de los POTD se establezca y precise la participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales regionales y en su articulación con los POT municipales para garantizar que las decisiones de los POTD se armonicen con las vigencias y contenidos de los POT.

Sobre los temas y contenidos de los POTD, teniendo en cuenta las competencias asignadas a los departamentos y municipios en materia de ordenamiento territorial y la necesidad de armonizar los POT municipales en el marco de decisiones de mayor escala que favorezcan el desarrollo equilibrado y equitativo de los municipios, los contenidos del POTD deberán promover la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, orientar la utilización racional del territorio por parte de los municipios y establecer acciones para potenciar el desarrollo del departamento a partir de las capacidades de los municipios y su relación con el entorno regional.

En el marco de lo anterior los POTD deberán ocuparse de al menos los siguientes temas que harán parte de la reglamentación:

- a) Concretar apuestas productivas y orientar la localización de las actividades económicas en función del interés general.
- b) Identificar, consolidar y preservar la estructura ecológica del territorio y su relación con el crecimiento urbano de los municipios.
- c) Establecer acciones para orientar a los municipios en el logro de un equilibrio entre el crecimiento urbano, la expansión y la conservación de las áreas rurales con mejores condiciones para actividades propias de este tipo de suelo.

- d) La gestión y señalamiento de las condiciones para la localización de infraestructuras y equipamientos en perspectiva de equilibrio regional.
- e) Formular proyectos estratégicos en servicios públicos, vías y transporte en coordinación con los municipios para promover alianzas regionales y subregionales y optimizar los beneficios de la planificación regional.
- f) Establecer acciones para la articulación de los centros urbanos, bajo condiciones de complementariedad y equilibrio territorial.

4.2 Directrices generales para la política nacional de ordenamiento territorial

De acuerdo a lo establecido en el artículo 29 de la LOOT, a la Nación le compete entre otras, establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, entre los cuales se cuentan los temas relacionados con las áreas de parques nacionales, áreas protegidas proyectos de infraestructura, áreas de seguridad y defensa, sistema de ciudades, distribución de los servicios públicos al nivel regional, la conservación de áreas de importancia histórica y cultural.

En este contexto, las directrices nacionales deberán fijar para determinadas partes del territorio las orientaciones fundamentales en materia de ordenación del territorio, estableciendo principalmente los objetivos nacionales en los temas asignados en la Ley y de acuerdo a las prioridades de la Nación y de los diferentes sectores.

A continuación se relacionan los lineamientos generales en materia de ordenamiento territorial nacional que deberán ser trabajados coordinadamente por los diferentes sectores y coordinados por la COT, para la definición de la política nacional de ordenamiento territorial:

- 1.1. Guías generales para la orientación del desarrollo territorial en Colombia.
- 1.2. Orientaciones para evitar exclusión social de ciertas regiones periféricas y desarrollo de ciudades intermedias procurando un equilibrio en el sistema de ciudades, teniendo en cuenta principios de diferencia funcional y regional (redes, equipamientos, infraestructuras, comunicaciones, corredores de urbanización, etc).
- 1.3. Seguridad y defensa nacional (instalaciones militares, ordenamiento fronterizo y lineamientos de ordenamiento territorial pos conflicto).
- 1.4. Ordenamiento ambiental del territorio con el fin de garantizar un desarrollo sostenible del suelo:
 - 1.4.1. Cambio climático:
 - Definición de zonas de vulnerabilidad y zonas para la conservación del capital natural.
 - Reforestación.
 - Obras hidráulicas.
 - Acciones de mitigación.
 - Incremento de las densidades y cargos por congestión.
 - Zonas verdes urbanas (absorber el dióxido de carbono de las actividades humanas).
 - Mejoramiento de los sistemas e infraestructuras de transporte.

- Control de la expansión urbana (requiere más infraestructura y más combustible) y promover la compactación de las ciudades. Las áreas suburbanas deben ser dirigidas como áreas autosuficientes.
- Promover el desarrollo compacto de ciudades lo cual implica una mezcla de usos del suelo, promoviendo el uso residencial, con el desarrollo de centros de empleo, establecimientos educativos, espacios comerciales y transporte público (acortar distancias – comunidades caminables).
- Incentivos para el desarrollo de construcciones más eficientes desde el punto de vista ambiental.
- Promover los procesos de renovación urbana más que desarrollo y expansión hacia el suelo suburbano y de expansión.
- Promover el desarrollo de infraestructura para bicicletas y peatones.
- Incentivos nacionales y departamentales para que las entidades territoriales promuevan el desarrollo compacto de las ciudades.

1.4.2. Áreas del Sistema de Parques Nacionales naturales.

1.4.3. Medidas en el campo de impactos ambientales focalizando territorios cuyo medio ambiente se caracteriza por una alta fragilidad (costas, montañas, parques, etc)

1.4.4. Orientaciones para las acciones de protección del patrimonio natural y paisajístico.

1.4.5. Orientaciones generales para la preservación del espacio rural (medidas específicas que eviten el desarrollo incontrolado) para lo cual se deben buscar estrategias que favorezcan una agricultura más diversificada y multifuncional y la conservación de paisajes naturales. En todo caso, se debe buscar que el desarrollo de la agricultura se haga de una forma sostenible (delimitar los fines y usos de la tierra de conformidad con su capacidad de carga y la demanda que exista de ella). En materia de ordenamiento del territorio rural los departamentos, municipios y distritos adoptarán medidas para la zonificación funcional del territorio, la planeación de detalle y normas con las cuales orientar y controlar la actividad del sector público y privado en las zonas rurales. El ordenamiento del suelo rural adecuado permitirá lograr un uso eficiente del suelo para las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, orientando la modernización del agro bajo parámetros de desarrollo regional y de producciones sostenibles.

1.4.6. Protección integral del recurso hídrico (costas, aguas marinas y fluviales, aguas superficiales y subterráneas)

1.4.7. Gestión integral del riesgo para la localización de asentamientos humanos y para la localización de infraestructuras y equipamientos del nivel nacional y regional, por amenazas naturales y antrópicas.

1.5. Infraestructura, equipamientos y obras públicas de interés nacional para promover el desarrollo regional.

1.6. Redes nacionales de transporte, telecomunicaciones y energía.

- 1.7. Manejo y defensa de espacios oceánicos y zonas costeras e insulares (incluyendo la plataforma, islas continentales y espacios oceánicos) colombiana.
 - Incluir los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la Nación, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, para armonizar sus usos y las actividades que allí se realicen.
 - Incorporar los lineamientos ambientales que establezcan las autoridades ambientales para el desarrollo de actividades productivas que se realizan en los espacios oceánicos y las zonas costeras.
 - Determinar los diferentes objetivos y propósitos específicos para los diversos espacios oceánicos y zonas costeras.
 - Determinar planes y proyectos incompatibles con espacios oceánicos y zonas costeras.
 - Procurar la compatibilización de todos los usos posibles y preferentes en la zona costera, en las distintas áreas y zonas, promoviendo un desarrollo armónico, integral y equilibrado de la misma y la localización armónica de las actividades de desarrollo, maximizando su racional utilización.
 - Procurar un manejo integral de las grandes regiones costeras.
- 1.8. Patrimonio histórico y cultural.
- 1.9. Turismo (declaratorias turísticas).
- 1.10. Zonas fronterizas. Es indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo social y económico que faciliten la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios y la libre circulación de personas y vehículos.
- 1.11. Flujos migratorios y orientaciones para la distribución de la población.
- 1.12. Proyectos Estratégicos Nacionales.
- 1.13. Ordenamiento, desarrollo y fomento de actividades productivas asociadas a la minería de forma sostenible.

4.3 Concepto y objeto del ordenamiento territorial departamental

El ordenamiento del territorio departamental comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertada, emprendida por el departamento en ejercicio de la función pública que le compete y dentro de los límites fijados por la constitución y las leyes, en orden a disponer de determinaciones para orientar el desarrollo del territorio departamental y guiar su ocupación y utilización en armonía con las políticas ambientales y paisajísticas, de desarrollo socio económico y de respeto por las tradiciones histórico culturales.

El POTD tiene por objeto formular directrices de ordenamiento territorial que, a partir de un modelo de ocupación y estrategias de coherencia y equilibrio subregional orientadas hacia una visión del territorio departamental, permitan la acción supramunicipal concertada para aspectos básicos del desarrollo

territorial departamental con el objeto de (i) la protección y tutela de los principales espacios naturales (estructuras ecológicas regionales), (ii) la gestión integral de las amenazas y riesgos, (iii) la gestión integral del recurso hídrico, (iv) la gestión integral de los residuos sólidos e infraestructuras de escala regional para la prestación de servicios públicos, (v) orientar los sistemas urbanos en armonía y equilibrio con el desarrollo rural, (v) la formulación de sistemas de movilidad regional (vialidad y transporte), (vi) la definición de sistemas de espacio público y equipamientos regionales, y (vii) orientaciones y mecanismos para la gestión del suelo necesario para responder a las necesidades de vivienda social y prioritaria, entre otros aspectos.

Los planes deberán incluir de manera clara las políticas, estrategias, metas y programas para orientar y promover el desarrollo físico del territorio departamental, así como las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización del ordenamiento departamental con el municipal y distrital. Es fundamental que estas determinaciones se articulen con las políticas nacionales y principalmente con la política ambiental, de vivienda, de servicios públicos, de educación y de infraestructura. Es indispensable además que esta relación armónica no se limite solamente a las determinaciones territoriales sino que involucre también aspectos de gestión, finanzas e inversiones.

El proceso de formulación del Plan implica que se realice previamente un diagnóstico y análisis territorial del respectivo departamento con el fin de determinar escenarios posibles que permitan señalar un modelo deseable para el futuro del territorio en el largo plazo. En todo caso, como resultado final, el Plan deberá formular líneas estratégicas de acción y compromisos concretos para su territorio en el cual se evidencia el papel de los distintos municipios, según sus características particulares y en función de su rol en el modelo territorial departamental.

Para garantizar el cumplimiento de los preceptos y demás determinaciones del POTD, este constituye norma de superior jerarquía y determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación de los municipios y distritos así como para los planes integrales de desarrollo metropolitano de las áreas metropolitanas, en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, cuando a ello hubiere lugar.

Por lo anterior el POTD, deberá lograr una adecuada articulación con las determinaciones adoptadas por las respectivas autoridades ambientales con injerencia en su jurisdicción, por lo cual en la formulación del Plan se tendrán en cuenta las determinantes ambientales adoptadas por las respectivas CAR.

Finalmente, las estrategias generales de ordenación del territorio a nivel departamental deben armonizarse con las políticas sectoriales que puedan tener incidencia a nivel territorial, tales como la política ambiental, vivienda, servicios públicos, educación, infraestructura, etc.

4.4 Estructura General del Plan

a) Políticas para el ordenamiento territorial del departamento.

Se establecen los grandes propósitos departamentales para los grandes temas del ordenamiento territorial: ambiente y sostenibilidad, desarrollo social y económico, seguridad humana, competitividad, desarrollo urbano y rural, hábitat y vivienda social, movilidad, servicios públicos, equipamientos sociales, espacio público, entre otros.

b) Visión departamental de largo plazo y modelo territorial de referencia

Con base en el señalamiento de los escenarios para el territorio departamental en el horizonte de largo plazo, se formulará una visión deseable o modelo territorial, que tendrá efecto en las decisiones territoriales relacionadas con los siguientes componentes: ambiental, ruralidad y suburbanización, ciudades y asentamientos humanos, movilidad (vialidad y transporte), servicios públicos, sistema productivo y proyectos estratégicos.

c) Componente ambiental

En materia ambiental, las disposiciones que se incorporen en los POT departamentales deben expedirse de acuerdo con los lineamientos nacionales de ordenamiento territorial ambiental, las disposiciones que para el efecto expidan las autoridades ambientales competentes y demás normas de superior jerarquía. Es importante tener en cuenta la articulación necesaria entre el ordenamiento territorial y las acciones y demás determinaciones en relación con la sostenibilidad y el calentamiento global.

Uno de los aspectos de mayor relevancia es adelantar la identificación precisa y la delimitación de la estructura ecológica departamental. Es importante además que en el marco de este componente se establezcan, como mínimo, las disposiciones para la preservación de los suelos de valor ambiental, para la gestión integral de agua, para la gestión integral de los residuos sólidos y para la gestión de la amenaza y el riesgo.

Para el desarrollo de lo anterior, el departamento debe lograr un alto grado de coordinación entre las decisiones que han sido tomadas por las autoridades ambientales regionales de su jurisdicción, máxime cuando se trate de departamentos en los cuales confluyen más de una autoridad ambiental regional.

d) Componente de ruralidad y suburbanización

Las actividades agrícolas representan un factor fundamental para el desarrollo integral del país, por su efecto económico y por su valor desde el punto de vista del equilibrio territorial, la calidad del paisaje y la preservación del medio ambiente. Los sectores agropecuario y agroindustrial contribuyen además con cerca de una quinta parte del PIB y generan más de la cuarta parte del empleo total del país. Sin embargo, estos aspectos se están viendo comprometidos a largo plazo, en razón a la poca atención y no cumplimiento de los preceptos establecidos por la Ley 388 en cuanto hace referencia a la formulación de políticas concretas para el desarrollo y ordenamiento territorial de los suelos rurales. En general se puede afirmar que establecer las políticas y pautas territoriales para el ordenamiento de los suelos rurales supera ampliamente las posibilidades de los municipios y por ello es una de las acciones prioritarias que debe acometer el departamento en el marco de formulación del POTD. Por ello es imprescindible que se formulen las directrices de ordenamiento territorial que permitan tutelar

las actividades agrícolas, para integrarlas a las políticas de competitividad y desarrollo, articulándolas con otras actividades económicas como la minería o los petróleos.

Es conveniente además prestar atención especial a los fenómenos de suburbanización, que tienen actualmente ritmos de crecimiento muy altos, principalmente en el conjunto de municipios funcionalmente vinculados con las grandes ciudades colombianas. Esta forma de ocupación de suelos rurales, con muy bajas especificaciones urbanísticas, está produciendo efectos nocivos sobre áreas de recarga de acuíferos y sobre espacios ambientales de gran valor, y altera sustancialmente las condiciones del paisaje, sin que se tenga claridad sobre las regulaciones necesarias para evitar, o por lo menos contrarrestar dichos efectos. Fijar estas pautas es una obligación básica del POTD.

e) Componente de ciudades y asentamientos humanos

En este componente es deseable que se adelante un análisis de las condiciones actuales de las ciudades y demás asentamientos humanos del municipio, para caracterizarlos en aspectos ligados a dimensión de su población, disposición de los grupos socioeconómicos, actividades económicas, conformación de lugares centrales, calidad y estándar urbanístico (espacio público y equipamientos sociales), dimensión y densidad, calidad de la movilidad, y jerarquía funcional, entre otros aspectos.

Con base en dicho análisis, será factible fijar las directrices para promover la consolidación de asentamientos más organizados y con una estructura más equilibrada territorialmente, en el largo plazo. Esto facilita además la definición de directrices generales para los siguientes aspectos:

- Dimensionamiento del crecimiento y disposición de la población y el empleo.
- Definición de niveles de densidad urbana y estándares urbanísticos, deseables.
- Dimensión y disposición del suelo de expansión para vivienda social y prioritaria.
- Articulación de la política nacional relacionada con la vivienda, el impulso a bancos inmobiliarios y el desarrollo de Macroproyectos de interés social nacional y Programas integrales de desarrollo urbano.
- Articulación de estrategias de competitividad y desarrollo económico de interés nacional y departamental tales como ejes de desarrollo, innovación, tecnología, etc.
- Orientaciones para la localización de infraestructuras y equipamientos de nivel nacional y regional que promuevan el desarrollo de centros urbanos.
- Orientaciones para el desarrollo de los suelos suburbanos y de vivienda campestre y la localización de actividades industriales.

f) Componente productivo y de competitividad

El proceso de formulación del POTD es una oportunidad para que el departamento adelante un balance de sus aspectos y condiciones económicas actuales, su productividad y las condiciones de empleo, con el fin de establecer las apuestas productivas que garantizarán su competitividad nacional e internacional a futuro.

Este balance permitirá dimensionar las necesidades de suelo y establecer la disposición de nuevas unidades económicas, facilitando su articulación con las áreas productivas existentes y con el modelo de ciudades y asentamientos del departamento, para garantizar la correlación entre demanda y oferta de empleo.

Así mismo permitirá señalar las apuestas productivas más relevantes para el departamento y la forma como los municipios deben contribuir desde el ordenamiento local al desarrollo de tales apuestas y las condiciones para su localización y promoción, en relación con el contexto nacional y mundial.

g) Componente funcional: movilidad, servicios públicos, equipamientos y espacio público

Para concretar el modelo territorial departamental en el largo plazo es necesario establecer las infraestructuras de soporte, su jerarquía, dimensión y trazado, para definir la forma de concretar su desarrollo en el corto, mediano y largo plazos, así como los mecanismos de gestión y financieros más adecuados.

Es deseable que cada uno de los sistemas funcionales cuente con un diagnóstico que permita establecer su situación actual, para identificar sus principales dificultades, los déficit de cobertura y la calidad de los servicios. Sobre esa base y teniendo en cuenta las demandas derivadas del modelo territorial, se podrán establecer para cada sistema los proyectos fundamentales y la prioridad para su desarrollo. La formulación de los sistemas funcionales departamentales deberá contemplar los siguientes aspectos:

- Malla vial de articulación al interior del departamento entre municipios.
- Malla vial de integración con los departamentos vecinos.
- Sistemas de transporte intermodal.
 - o Terrestre
 - o Vías navegables
 - o Puertos
 - o Aeropuertos
- Sistema de equipamientos departamentales.
- Sistema de espacio público departamental: grandes parques y espacios naturales.
- Sistema de acueducto y alcantarillado departamental y subregional (captación, distribución y tratamiento)
- Sistema de energía eléctrica departamental
- Sistema de gestión integral de residuos sólidos departamental

h) Componente estratégico: proyectos de interés departamental

La implementación de las determinaciones del POTD, y particularmente la concreción del modelo territorial de referencia, requiere emprender un conjunto de actuaciones en áreas estratégicas, donde se hace necesario concentrar recursos de inversión de diferentes escalas y aplicar instrumentos de gestión e intervenciones económicas y sociales en un escenario temporal previsto y adecuadamente planificado.

Estas operaciones o proyectos estratégicos con visión departamental deberán definir las acciones que confluyen en un espacio territorial delimitado, con el fin de producir sinergias y efectos que contribuyan al desarrollo integral de la totalidad del departamento o porciones territoriales del mismo, optimizando además el uso y destino de los recursos públicos y privados de los actores interesados en su desarrollo.

4.5 Procedimiento para la elaboración y adopción del POTD

El procedimiento para la formulación y adopción del plan de ordenamiento territorial departamental contempla las siguientes fases y regulaciones:

a)Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. El Gobernador a través de su Oficina de Planeación o la dependencia que haga sus veces, elaborará el proyecto de Ordenanza que contenga el Plan con su cartografía oficial, así como el documento técnico de soporte de las decisiones y componentes del Plan.

b)Concertación interinstitucional y participación democrática. Antes de la presentación del proyecto de Ordenanza a la Asamblea Departamental, se deberá surtir el trámite de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- Concertación con las autoridades municipales y distritales. El Gobernador garantizará la participación efectiva y activa de todos los municipios y distritos en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, formulación, ejecución, y seguimiento y evaluación. En todo caso, estos tendrán un plazo no inferior a 45 días hábiles para pronunciarse sobre el proyecto de POT departamental, contado desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerado como aprobación.
- Concertación con las autoridades ambientales competentes con jurisdicción en el territorio del departamento. El proyecto de ordenanza se someterá a consideración de la(s) autoridad(es) ambiental(es) competente(s), a efectos de que conjuntamente con el departamento adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales. Para ello dispondrá(n) de noventa (90) días. La(s) autoridad(es) ambiental(es) competente(s) sólo podrá objetar el proyecto por razones técnicas fundadas en estudios previos.

En los casos en que dos o más autoridades ambientales tengan jurisdicción sobre el área del departamento, constituirán una Comisión Conjunta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 1604 de 2002, encargada de adelantar el proceso de concertación ambiental. La coordinación para adelantar este proceso será responsabilidad de dichas autoridades.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días contados a partir del vencimiento del plazo que tienen el departamento y la(s) autoridad(es) ambiental(es) para concertar.

- Concepto previo del Consejo Territorial de Planeación Departamental. El Gobernador someterá el Proyecto de Ordenanza y los demás documentos que hacen parte integral del Plan, a consideración del Consejo Territorial de Planeación Departamental, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones cuando a ello hubiere lugar dentro un término máximo e improrrogable de treinta (30) días hábiles, contados a partir del recibo del proyecto de ordenanza. Vencido este término, sin que exista pronunciamiento, se continuará con el trámite correspondiente.

La consulta democrática a la sociedad civil y la participación institucional deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento. La administración Departamental invitará a participar a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan. Adicionalmente el Gobernador establecerá los mecanismos de publicidad y difusión del Plan que garanticen su conocimiento por parte de la comunidad y anunciará de forma amplia, la fecha y la hora en que se celebrarán las respectivas audiencias públicas.

El proyecto de Ordenanza se deberá publicar en la página web de la entidad durante 30 días con el fin de que la sociedad civil y las instituciones que se puedan ver afectadas puedan realizar las observaciones al proyecto. Estas observaciones podrán presentarse hasta quince días antes de la radicación del proyecto a la Asamblea Departamental.

Sin perjuicio de lo anterior, los departamentos podrían prever mecanismos adicionales de información, asesoramiento y cooperación para garantizar la participación democrática e institucional de los municipios y distritos y demás entes involucrados o afectados por las decisiones del Plan (sindicatos, gremios, universidades y otros agentes económicos y sociales), tales como mesas redondas, grupos de trabajo, audiencias, foros, etc.

c) Aprobación y adopción del plan de ordenamiento territorial departamental. Una vez surtidas las etapas anteriores, el Gobernador someterá a consideración de la Asamblea Departamental el Plan. En el evento en que la Asamblea estuviere en receso, el Gobernador deberá convocar a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por la Asamblea deberá contar con la aceptación de la administración departamental.

La Asamblea deberá pronunciarse sobre el contenido del proyecto de POTD y no podrá realizar modificaciones que impongan gravámenes o afectaciones desconocidas por la comunidad y los municipios y distritos que lo conforman. En todo caso tampoco podrá pronunciarse sobre materias o disposiciones no contenidas en el proyecto de ordenanza, salvo que éstas surtan el trámite pertinente. Transcurridos sesenta (60) días calendario desde su presentación sin que la Asamblea Departamental lo apruebe, el Gobernador podrá adoptar el plan mediante Decreto.

4.6 Documentos que integran el POTD, vigencias y programa de ejecución

El plan de ordenamiento territorial estará conformado por el proyecto de Ordenanza y su cartografía oficial correspondiente y el Documento Técnico de Soporte que contiene el diagnóstico territorial del departamento y los aspectos conceptuales y técnicos que justifican y soportan las decisiones adoptadas. Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal.

El Plan tendrá una vigencia de cuatro (4) periodos constitucionales de la Administración Departamental, que podrán modificarse si se adelantan modificaciones derivadas de razones de orden público. Mínimo dentro de los seis meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de ordenamiento territorial departamental, el Gobernador deberá iniciar el trámite para el ajuste del respectivo plan.

Para el caso de departamentos que no adopten su POTD en el término señalado, los municipios o distritos podrán adelantar sus correspondientes procesos de revisión y ajuste para el periodo correspondiente sin tener que esperar dicha formulación y adopción.

El Gobernador del respectivo departamento deberá armonizar el POTD con el Programa de ejecución de su Plan de Desarrollo para garantizar la inclusión de las actuaciones previstas en el primero. Dentro del Programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el periodo constitucional correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario. Igualmente se determinarán los inmuebles o terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideran prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento territorial departamental.

4.7 Instrumentos

Este capítulo se encuentra en desarrollo

4.7.1 Instrumentos de gestión y financiación del suelo

4.7.2 Contratos Plan

4.8 Marco Institucional en materia de ordenamiento territorial departamental

- a) Al departamento le corresponde adelantar las siguientes acciones:
- Formular el Plan que permita el ordenamiento territorial supramunicipal concertado y la concurrencia de las políticas y proyectos de la Nación, el departamento, las áreas metropolitanas, los distritos y los municipios en aspectos básicos del desarrollo departamental.
 - Establecer acciones y estrategias de concertación que favorezcan la armonización de la planificación territorial de escala departamental con la metropolitana, distrital y municipal.
 - Establecer mecanismos de articulación y cooperación con las respectivas autoridades ambientales para la definición e implementación de acciones específicas y conjuntas para la protección y conservación de las estructuras ecológicas regionales, para el manejo integral de residuos sólidos y la gestión integral del recurso hídrico.
- b) Al Consejo Territorial de Planeación le corresponde adelantar las siguientes acciones:
- Conceptuar sobre el contexto y desarrollo del Plan.
 - Organizar y coordinar la participación de los distintos actores en las distintas fases y etapas del proceso de OT.
 - Difundir los objetivos, mecanismos de participación, espacios de consulta, espacios de concertación y todo lo relacionado con el proceso de elaboración del Plan.
 - Formular recomendaciones al equipo técnico encargado de la formulación del Plan.
- c) A la Comisión Departamental de Ordenamiento Territorial le corresponde adelantar las siguientes acciones:

- Brindar asistencia a los municipios y distritos para la implementación del Plan en sus planes de ordenamiento territorial.
- Apoyar en la definición de los lineamientos generales de ordenamiento territorial a nivel departamental.
- Adoptar mecanismos de información y divulgación de las medidas del ordenación departamental.

4.9 Articulación de los POT municipales y distritales con los POT departamentales.

Los planes de desarrollo municipales deben articularse con los planes de ordenamiento departamental, los cuales se consideran norma de superior jerarquía y carácter vinculante. Con el fin de realizar un adecuado seguimiento al desarrollo e implementación del Plan, los departamentos deberán adoptar mecanismos eficientes y eficaces de seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus metas y proyectos. Adicionalmente el POTD debe ser registrado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para efecto de coordinación y seguimiento al proceso de ordenamiento.

PARA DISCUSIÓN

TEMAS PARA REVISAR CON EL COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL

1. Revisar obligatoriedad del plan de ordenamiento territorial departamental: cumplido el periodo para que se adopten los POTD, los municipios o distrito podrán iniciar los trámites de revisión, ajuste y modificación de su POT sin tener en cuenta dicho instrumento departamental.
2. Definir metodología para elaborar POT departamental: lineamientos, memoria justificativa y planos.
3. Mecanismos de sanción o presión para los municipios y distritos que no cumplen con las disposiciones de los POT departamentales
4. Cómo se ajustan los POT municipales al departamental: tiempos??
5. Definir si se debe incluir un mecanismo para la ejecución del POT departamental.
6. Buscar si vale la pena la inclusión de la figura de incentivos. En caso de que se considere que los POTD no se consideren obligatorios se deben buscar que los departamentos efectivamente los adopten.
7. Definir si se deben incluir instrumentos adicionales mediante los cuales se desarrollen y complementen las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial departamental.
8. Régimen de transición.
9. Definir tipo de información y cartografía a utilizar para realizar el diagnóstico y la propuesta de POTD (ver caso de Antioquia, Cundinamarca y Santander que utilizan escalas muy diferentes)

PARA DISCUSIÓN

5. ANEXO: SINTESIS EXPERIENCIAS DEPARTAMENTALES EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DEPARTAMENTO	NOMBRE DEL PROCESO	OBJETIVO	ESTADO	ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA	FUENTE Y AÑO
ANTIOQUIA	Directrices para el ordenamiento territorial de la región del altiplano del oriente antioqueño	<p>Establecer una propuesta de Modelo Territorial para la Región del Altiplano.</p> <p>Permitir emprender una nueva versión de lineamientos de ordenamiento territorial de la región, y finalmente constituirse en insumo de la revisión y ajuste del componente regional de cada uno de los POTM de la sub-región</p>		<p>Análisis de los POT y descripción de sus vacíos y problemas.</p> <p>Directrices de ordenamiento.</p> <p>Directriz 1. Correcciones al modelo territorial regional encontrado en los POTM del altiplano del oriente antioqueño.</p> <p>Directriz 2. Adiciones al modelo territorial regional encontrado en los POTM del altiplano del oriente antioqueño.</p> <p>Principio de conectividad ecológica de la región.</p> <p>Principio de preservación de la economía agropecuaria campesina.</p> <p>Principio de compactación del desarrollo urbanístico e industrial.</p> <p>Principio de justicia distributiva en la distribución de las oportunidades de búsqueda y captura de plusvalor y rentas de inversión privadas.</p> <p>Principio de legalidad y legitimidad del modelo territorial propuesto en este estudio.</p> <p>Directriz no. 3. Implementación de un modelo territorial regional alternativo para el altiplano del oriente antioqueño.</p> <p>Principios para el ordenamiento.</p>	Asociación de Municipios del Oriente (MASORA) – Universidad Nacional 2007-2008
	Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia.	Fijar de manera concertada y participativa los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia como una política pública integral de largo plazo, para intervenir y modificar la organización espacial del territorio, orientar su ocupación, armonizar y optimizar su aprovechamiento, teniendo en cuenta las potencialidades y limitaciones del medio biofísico, socioeconómico, cultural y político-administrativo. Así mismo, identificar y hacer posible la materialización de los intereses de los actores sociales del territorio, todo ello guiado por principios de desarrollo sostenible, valoración del medio ambiente y elevación de la calidad de vida.	En discusión	<p>PROPUESTA ESTRUCTURA TERRITORIAL</p> <p>El Sistema Estructurante Natural: Los elementos Naturales: Litoral Antioquia, Red Fluvial, Cordilleras y Altiplanos Los Ecosistemas Estratégicos: Parques Naturales Nacionales, Sistemas de Páramos y Humedales.</p> <p>El Sistema Estructurante Construido: La red de conectividad principal Los proyectos de infraestructura Sistema urbano regional</p> <p>Resultados:</p>	Comisión Tripartita (Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Municipio de Medellín) con apoyo de Ministerio de Planeación de Chile. 2007 -2011

		<p>Otros objetivos: Incidir sobre los aspectos del territorio que requieren un tratamiento supramunicipal y aún supradepartamental, dado que los problemas del ordenamiento territorial no reconocen límites municipales, departamentales o nacionales.</p> <p>Servir de instrumento orientador para que los municipios, preferentemente articulados en red y con propósitos comunes, armonicen la elaboración de sus planes de ordenamiento y sus planes de desarrollo, y al mismo tiempo sirvan de marco de referencia para que en el contexto nacional se enriquezcan los procesos de ordenación del territorio a nivel departamental.</p>		<p>I) Visión y Modelo de Desarrollo II) Escenario territorial de referencia ajustado (sistema urbano regional). III) Propuesta pública de usos preferentes (zonificación acordada). IV) Identificación de áreas funcionales estructurantes del territorio V) Lineamientos estratégicos, específicos y diferenciados. VI) Estrategia de Gestión.</p>	
VALLE	Plan Maestro del Valle del Cauca al 2015	“Contribuir a la construcción del nuevo modelo de ordenamiento territorial del departamento, buscando el equilibrio ambiental territorial, la complementariedad y los bloques de integración regional”.	Se incorporó en los dos planes de desarrollo posteriores. En 2010 se hizo un ejercicio de evaluación del Plan	<p>Un nuevo modelo de Ordenamiento Territorial que comprenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Articulación del Sistema de Ciudades. – Desconcentración y Descentralización. – Subregionalización. – Sostenibilidad Ambiental. – Cultura Territorial. – Circuitos tecnológicos y de investigación. – Integración con el Pacífico y el Eje Cafetero. – Una Red de Servicios Públicos Eficiente. – Una Red de Transporte Multimodal. <p>Ejes: Económico, Social, Territorial y Gobernabilidad.</p>	Universidades, CVC, SENA. 2001-2003
	Formulación del modelo físico de ordenamiento territorial del Valle del Cauca a partir de su sistema de ciudades	El estudio hace un análisis del sistema de ciudades desde las variables: demográfica, fisiográfica, de economía regional, transporte y vialidad, entre otras, estableciendo así el diagnóstico del modelo existente, a partir del cual se formula un nuevo modelo de ordenamiento del territorio, en el cual se plantea: una categorización de ciudades, una		<p>MODELO PROPUESTO</p> <p>La Apuesta Territorial.</p> <p>Políticas de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Directrices Estructurantes de Ordenamiento Territorial</p> <p>Descentralización y Desconcentración.</p> <p>Definición de la Estructura Espacial de Centros Urbanos.</p> <p>Categorización de Ciudades.</p> <p>Subregionalización y Micorregionalización.</p>	Gobernación del Valle – CVC – Universidad San Buenaventura y Universidad del Valle. 2004.

		<p>sub-regionalización y una micro-regionalización para el Departamento; la conectividad y complementariedad funcional para el sistema de ciudades; y las directrices para el espacio rural. Este modelo contempla la división del territorio departamental en cuatro subregiones, Norte, Centro, Sur, y Pacífico.</p> <p>Formular un modelo físico de ordenamiento territorial equilibrado y sostenible para el Valle del Cauca, que articule la red de ciudades intermedias y que propenda por el mejoramiento de la calidad de vida de la población vallecaucana.</p> <p>Este modelo apunta a construir el objetivo del Plan Maestro al 2015. Antecedente: Plan Maestro Departamental al 2015</p>		<p>Asociación de Ciudades. Complementariedad Funcional. Conectividad. Sistema de Ciudades Intermedias y su Conexión en el Departamento Sistema de Ciudades Intermedias y su Conexión con la Nación. Sistema de Ciudades Intermedias y el Mundo Las Directrices Estructurantes en el Espacio Rural y el Sistema de Ciudades</p>	
	Lineamientos Departamentales para la Planificación y el Ordenamiento territorial	<p>Antecedentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Visión Colombia 2019 y propuesta de visiones departamentales. – Valle 2000 – Valle del Futuro – Plan Regional de Ciencia y Tecnología del Pacífico colombiano – Plan Maestro del Valle 2015 – Planes de Desarrollo – Plan Estratégico Regional Exportador – Plan Regional de Competitividad – Agenda Regional para el Desarrollo del Valle – Agenda Regional de C & T – Agenda Interna de Competitividad 			Gobernación del Valle 2010 -2011
CUNDINAMARCA	Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer la capacidad técnica e institucional de las entidades públicas y privadas que actúan en el área de estudio, 	2001 -2003	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de uso - programa • Estrategia vial • Estrategia ambiental 	Alcaldía de Bogotá, Gobernación de

		<p>para que trabajen de forma coordinada, con una visión compartida de futuro y una perspectiva regional que pudiera servir de marco para abordar las amenazas críticas existentes y desarrollar acciones y proyectos estratégicos de desarrollo sostenible.</p> <p>–</p> <p>– Apoyar y capacitar a los actores públicos y privados para identificar aspectos y soluciones a problemas de importancia crítica para la región, y para que desarrollen de forma coordinada el plan de acción institucional, los lineamientos para el plan estratégico regional de manejo del territorio y la gestión de proyectos estratégicos de carácter regional.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de equipamientos por municipio • Estrategia de equipamientos por provincia • Proyectos estratégicos • Cadenas productivas • Priorización de proyectos 	Cundinamarca y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. 2001-
	Modelo de Ocupación Territorial Regional para los municipios de las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha.	Formular un Modelo de Ocupación Territorial Regional para los municipios de las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha y coadyuvar en su adopción.	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura Ecológica Principal • Estructura Funcional • Estructura de movilidad 	Gobernación de Cundinamarca
HUILA	Plan de Ordenamiento Territorial - Huila. Ordenanza No. 78 de 2000	<p>Adecuar el territorio para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la creación de las condiciones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Lograr el bienestar social de la población y la paz. – Preservar su patrimonio biofísico y cultural. – Promover la conservación de la calidad ambiental. – Reducir los factores de vulnerabilidad y riesgo. 	archivado	<p><u>Esquema de Estructural Territorial. POT Huila.</u></p> <p>Sistema de Áreas Naturales Protegidas Valle del Magdalena Central Eje Articulador</p> <p>Áreas Singulares – Criterios Manejo. Plan de Manejo del Área singular Betania-Juncal. Áreas Naturales de Interés Científico – Cultural</p> <p>El Sistema Departamental de Ciudades - Designación de las jerarquías urbanas: Centro regional intermedio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros subregionales mayores 	Gobernación del Huila. 2000

		<ul style="list-style-type: none"> – Orientar el poblamiento sostenible del territorio. – Promover el desarrollo económico sostenible con equidad. – Lograr la integración regional y nacional. – Consolidar sus estructuras urbano – regionales. – Lograr una administración eficiente del territorio y sus recursos. 		<ul style="list-style-type: none"> • Centros subregionales intermedios • Centros locales. <p>Atributos Urbanos Espacio Público. Usos y Tratamientos Usos del suelo urbano y rural Prioridades y previsiones en el manejo de los usos y tratamientos Prediación y subdivisión predial rural Criterios de Zonificación de Usos y Tratamientos Unidades Territoriales Indígenas</p> <p>Organización Político – Administrativa Subregiones Funcionales</p>	
RISARALDA	Modelo de Ocupación Territorial	<p>Objetivo: Generar instrumentos, lineamientos y determinantes claras para el departamento de Risaralda armonizando la visión de desarrollo local, regional y nacional con los planteamientos trazados en los planes, políticas, agendas y planes de ordenamiento territorial elaborados de manera participativa en nuestra región, de tal manera que todos estos puedan ser articulados hacia un fin común que posibilite el desarrollo armónico y sustentable; de tal manera que los próximos planes de Desarrollo y la Nueva Generación de Planes de Ordenamiento Territorial que son las cartas de navegación de nuestros municipios y departamento lo tomen como referencia para su formulación</p> <p>Antecedentes: Visión Departamental 2017, la Agenda Regional de Competitividad, los Planes de Gestión Ambiental Regional – PGAR, la Agenda Ecorregión, las Políticas</p>	Idea	<p>Áreas temáticas: Económica, Socio cultural, Institucional y ambiental.</p> <p>Elementos estructurantes: Paisaje, ecosistemas estratégicos, recurso hídrico, suelo, procesos productivos, modos de vida, gestión de desechos y riesgos.</p>	<p>Corporación Autónoma Regional de Risaralda, Área Metropolitana de Centro Occidente, Universidad Tecnológica de Pereira, Alcaldía de Pereira y Gobernación de Risaralda. 2009-2011</p>

		Departamentales, los Lineamientos Metropolitanos, los Planes de Desarrollo Vigentes, los Documentos de Integración Regional y el Plan de acción del Comité Integración Territorial			
--	--	--	--	--	--

PARA DISCUSIÓN

PARA DISCUSIÓN