

**Contrato No. 2162574
Producto No. 3**

**Manual POD Moderno
Plan de Ordenamiento Departamental**

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP

Noviembre de 2017



Rimisp en América Latina | www.rimisp.org

CHILE: Huelén 10, 6to Piso, Providencia | Santiago | + (56 2) 2236 4557

COLOMBIA: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | + (57-1) 2073 850

ECUADOR: Pasaje El Jardín No. 171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito | + (593 2) 5006 792

MÉXICO: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc, C.P. | Ciudad de México | + (52 55) 5096 6592 | + (52-55) 5086 8134

**Manual POD
PROGRAMA POT MODERNOS**

RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Director Proyecto

Julio Berdegué

PhD. Ciencias Sociales

Coordinador

Juan Mauricio Ramírez

Mg Economía

Coordinador Técnico POD

Carlos Salazar

Mg. Asuntos internacionales (Políticas Urbanas y Sociales)

Mg. Planificación y Administración del Desarrollo Regional

Equipo técnico

Ángela Penagos - Mg. Economía

Ambiental y Recursos Naturales

Augusto Pinto - Mg Gestión ambiental
para el desarrollo sostenible- Mg Gestión
urbanística

Mg Gestión y valoraciones urbanísticas

Martha I. Rincón - Mg. Antropología Social

Milena Umaña - Mg. Ciencias aplicadas a
la agricultura

Camila Barrera - Mg. Economía

Santiago Satizabal - Mg Economía

Duvan Camilo Quilindo – Sociólogo

Juan Daniel Bustamante - Economista

Ana María Navia - Politóloga

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO - CIDER

Director

Oscar Pardo

Mg Administración

Equipo técnico

Andrés Hernández - Ph.D. Ciencia política y Administración

León Darío Espinosa. - Mg. Urbanismo.

Catalina Villegas - Mg. Planificación Urbana

Edwin Torrejano - Esp. Prevención, Atención y Reducción de Desastres.

Alejandro Franco - Ing. Mg. en Recursos Hidráulicos

Diana Muñoz Duque- Mg. Estudios sobre Desarrollo

Marcela Ceballos - Mg. Estudios Políticos

Andrés Vargas - Ph.D. Estudios Sociales, Urbanos y Globales

Jairo Ávila - Ing. Catastral y Geodesta

COLOMBIA RURAL

Directora

Margarita Varón

Mg Derecho

Equipo técnico

Javier Caropresse - Abogado

Natalie Buitrago - Abogada

Andrés Mejía-Abogado

CONTENIDO

Índice de tablas	6
Índice de ilustraciones	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. GENERALIDADES	11
1. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES	11
2. MARCO NORMATIVO	14
2.1. El marco normativo y de política pública nacional	15
2.2. Coherencia y articulación normativa	20
3. PRINCIPIOS Y ATRIBUTOS DEL OT	21
4. DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL	23
5. ALCANCES POD	27
5.1. ¿Qué son los alcances?	27
5.2. Alcances generales de los POD	27
5.3. ¿Cómo se definen los alcances del POD?	29
6. GOBERNANZA E INSTITUCIONES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL	29
6.1. ¿Qué entendemos por Gobernanza en el OT?	29
6.2. Actores, instancias e instrumentos que inciden en el OT	31
6.3. La participación en el OT departamental	36
6.4. Ámbito político de la gobernanza: la participación en el ordenamiento territorial producto de una construcción colectiva	37
6.5. Propuesta de participación, consulta y aprobación	39
6.5.1. <i>Elementos para una estrategia de participación como diálogo permanente para el OT departamental</i>	39
6.5.2. <i>Aspectos a tener en cuenta en las fases del POD</i>	41
7. EL POD COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO	46
CAPÍTULO 2. ESTÁNDARES PARA LA ELABORACIÓN DE POD MODERNOS 48	
1. ALISTAMIENTO	49
1.1. ¿Qué es el alistamiento ?	49
1.2. ¿Para qué sirve el alistamiento en el POD?	49
1.3. ¿Cómo se hace el alistamiento?	50
2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL	55
2.1. Estructura biofísica	60
2.1.1. <i>Estructura ecológica principal departamental</i>	60
2.1.2. <i>Gestión del riesgo departamental</i>	64
2.1.3. <i>Territorio marino-costero en departamentos costeros e insulares</i>	70

2.2. Estructura funcional y de servicios	76
2.2.1. <i>Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua</i>	76
2.2.2. <i>Sistemas estructurantes</i>	80
2.2.3. <i>Patrimonio cultural departamental</i>	84
2.2.4. <i>Déficit habitacional en el sistema de asentamientos humanos departamentales</i> 86	
2.3. Estructura socioeconómica y espacial	89
2.3.1. <i>Cadenas productivas y su relación con los asentamientos humanos</i>	89
2.3.2. <i>Procesos de suburbanización</i>	92
2.3.3. <i>Estructura departamental de tenencia de la tierra</i>	96
2.3.4. <i>Dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos</i> 99	
2.3.5. <i>Cierre de brechas socioeconómicas departamentales</i>	103
2.4. Elementos institucionales	105
2.4.1. <i>Diagnóstico - Articulación y arreglos institucionales en el marco del OT departamental, definiciones y conceptos</i>	105
2.5. Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT) actual	113
3. FORMULACIÓN.....	114
3.1. Formulación Prospectiva	115
3.1.1. <i>Visión departamental</i>	116
3.2. Formulación Temática	127
3.2.1. <i>Estructura biofísica</i>	127
3.2.2. <i>Estructura funcional y de servicios</i>	135
3.2.3. <i>Estructura socioeconómica y espacial</i>	148
3.2.4. <i>Elementos Institucional</i>	157
3.3. Estrategias para el ordenamiento del territorial departamental	164
3.3.1. <i>Objetivos y estrategias para la planificación y gestión territorial</i>	164
3.3.2. <i>Modelo de ordenamiento Territorial – MOT</i>	168
3.3.3. <i>Cartografía para los POD</i>	172
4. ADOPCIÓN.....	184
4.1. ¿Qué es el proceso de Adopción en OT?	184
4.2. ¿Qué es el proyecto de ordenanza?	184
4.3. ¿Cómo se construye un proyecto de ordenanza?	184
4.4. Documento Síntesis	186
5. GESTIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL	187
5.1. ¿Qué es gestión, seguimiento, evaluación y control?	187
5.2. Sistema de seguimiento, evaluación y control de OT departamental	187
5.2.1. <i>Indicadores de seguimiento y control</i>	188
5.2.2. <i>Cartografía dinámica e Información georreferenciada</i>	191
5.3. Estrategia de gestión	192
ANEXOS.....	200
Anexo 1: Marco normativo	200
1.1. Principios y atributos del OT Departamental	200
1.2. Los acuerdos globales	203
1.3. Los tratados internacionales suscritos por Colombia	204
1.4. Informes y reportes de organismos internacionales	205

1.5. La escala <i>departamental</i> y la apuesta <i>multiescalar</i> en el marco constitucional colombiano	205
Anexo 2 Alistamiento	212
Anexo 3 Diagnóstico	215
3.1. Temática Estructura Ecológica Principal - Zonificación hidrográfica del país	215
Anexo 4 Cartografía	216
4.1. Reglamentación normativa de la cartografía en Colombia	216
BIBLIOGRAFÍA	217

Índice de tablas

Tabla 1. Normatividad OT departamental.....	17
Tabla 2. Normatividad esquemas asociativos.....	20
Tabla 3. Procesos de participación ciudadana ¿qué son y cómo hacerlos?	42
Tabla 4. Procesos de concertación y consulta. ¿qué son y cómo hacerlos?	44
Tabla 5. Matriz insumo – producto etapa Alistamiento	54
Tabla 6. Matriz insumos - productos para el diagnóstico de la EEP	63
Tabla 7. Acciones derivadas de los procesos de la gestión del riesgo.....	66
Tabla 8 Diagnóstico del riesgo para POD	68
Tabla 9. Regiones costeras de Colombia.....	71
Tabla 10. Clasificación de zonas costeras	71
Tabla 11. Definición de unidades ambientales costeras	72
Tabla 12. Matriz insumos - productos para diagnosticar territorio marino - costero	73
Tabla 13. Conflictos de uso Unidades Ambientales Costeras	74
Tabla 14 Clasificación del sistema de servicios públicos	76
Tabla 15. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua	78
Tabla 16. Matriz insumos - productos para el diagnóstico de sistemas estructurantes	82
Tabla 17. Matriz insumo-producto para el diagnóstico del patrimonio cultural	85
Tabla 18. Matriz insumo-producto para el diagnóstico del déficit habitacional en el sistema de asentamientos humanos.....	87
Tabla 19. Matriz insumo - producto para el diagnóstico de cadenas productivas y su relación con asentamientos humanos	90
Tabla 20. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de procesos de suburbanización.....	94
Tabla 21. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de la estructura departamental de tenencia de la tierra.....	98
Tabla 22. Categorías de ruralidad	99
Tabla 23. Matriz insumos-productos para el diagnóstico de dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos	101
Tabla 24. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de brechas socioeconómicas	104

Tabla 25. Figuras agropecuarias y rurales	108
Tabla 26. Figuras ambientales	108
Tabla 27. Figuras étnicas y culturales	110
Tabla 28. Matriz insumo – producto formulación prospectiva.....	126
Tabla 29. Categorías de manejo, ámbitos de gestión y competencias de áreas protegidas.	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 29 Criterios para la selección de nuevas áreas protegidas..	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 30. Documentos sobre lineamientos ambientales para ecosistemas estratégicos	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 31 Matriz insumo-producto para la formulación de EEP	130
Tabla 32 Matriz insumo-producto para la formulación de gestión del riesgo	133
Tabla 33. Matriz insumo-producto para la formulación de territorios marino - costeros	134
Tabla 34. Matriz insumo-producto para la formulación de Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua	137
Tabla 35. Matriz de insumos y productos para la formulación de sistemas estructurantes	140
Tabla 36. Matriz insumo-producto para la formulación patrimonio cultural	144
Tabla 37. Matriz insumo-producto para la formulación de déficit habitacional	147
Tabla 38. Matriz insumo-producto para la formulación de cadenas productivas y sus relaciones con los asentamientos humanos	149
Tabla 39. Matriz insumo-producto para la formulación de procesos de suburbanización.....	151
Tabla 40. Matriz insumo-producto para la formulación de la estructura departamental de tenencia de la tierra.....	154
Tabla 41. Matriz insumos-productos para la formulación de dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos	156
Tabla 42. Matriz insumo-producto para la formulación de cierre de brechas socioeconómicos	157
Tabla 43. Esquemas de asociación de entidades territoriales.....	161
Tabla 44. Mapas mínimos y condiciones de calidad	178
Tabla 45. Insumo – producto adopción del POD.....	187
Tabla 46 Indicadores Expediente Departamental	189
Tabla 48. Insumo – producto seguimiento, evaluación y control	192
Tabla 49. Ejemplo de tabla de Estrategia de gestión	197
Tabla 50. Insumo – producto Estrategia de Gestión.....	199
Tabla 51. Disposiciones ley 1753 de 2015	209
Tabla 52. resumen documento referencia para el proceso de ordenamiento territorial.....	212
Tabla 53 Áreas y zonas hidrográficas de Colombia	215
Tabla 54. Línea de tiempo normativa de la cartografía en Colombia	216

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Diagrama conceptual proceso de elaboración de POD Moderno	14
Ilustración 2. Ámbitos de la gobernanza en el ordenamiento territorial	30
Ilustración 3. Escalas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial a nivel departamental.....	32
Ilustración 4. Matriz de relaciones entre instancias e instrumentos que inciden en las escalas de ordenamiento territorial departamental	34
Ilustración 5. Diálogo integrado en el proceso de formulación de un POD.	38
Ilustración 6. Estrategia de participación.....	41
Ilustración 7. Aporte de la prospectiva territorial	47
Ilustración 8. Preguntas claves de la prospectiva	47
Ilustración 9. Etapas - procesos y resultados de la elaboración de POD	48
Ilustración 10. Proceso de alistamiento.....	50
Ilustración 11. Diagrama diagnóstico territorial integral	56
Ilustración 12 Contenidos temáticos definidos	57
Ilustración 13. Clasificación de servicios ecosistémicos	61
Ilustración 14. Multiescalaridad de la Estructura Ecológica Principal	63
Ilustración 15. Escalera del agua potable y el saneamiento Fuente	77
Ilustración 16. Definición de hipótesis y construcción de escenarios	122
Ilustración 17. Proceso de delimitación de la EEP ... ¡Error! Marcador no definido.	
Ilustración 18. Ejemplo paso de formulación de objetivos y estrategias.....	164
Ilustración 19. Marco lógico para la formulación del POD.....	193
Ilustración 20. Estructura básica del POD y articulación con los Planes de Desarrollo Departamental.....	196

INTRODUCCIÓN

El presente documento¹ corresponde al Manual para la elaboración del Plan de Ordenamiento Departamental – POD, instrumento diseñado por el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación – DNP ante la necesidad de contar con una herramienta de carácter estratégico que guíe las dinámicas del ordenamiento territorial – OT de naturaleza supramunicipal.

El POD es una novedad en el marco normativo colombiano, si bien existen ejercicios adelantados por algunos departamentos en términos de directrices y orientaciones estratégicas de OT, este es el primer instrumento integral que busca llenar el vacío de la escala de planificación del OT en el nivel regional, de forma que se articulen eficiente y estratégicamente los procesos de planificación, gestión y financiación de escala municipal y nacional.

A diferencia de los planes de ordenamiento territorial – POT de carácter municipal, el POD no clasifica, define, ni regula los usos del suelo, establece las líneas estratégicas a partir de las cuales se diseñan acuerdos supramunicipales de coordinación y articulación, promueve actuaciones conjuntas sobre territorios supramunicipales, estimula la ejecución de proyectos de impacto regional, gestiona de manera eficiente los recursos compartidos y en términos generales busca potenciar beneficios a los habitantes del departamento a través de una adecuada gestión de dinámicas de carácter supramunicipal.

El POD es un instrumento estratégico por excelencia, es una herramienta cuyo resultado comprende más que la suma de los POT de los municipios que conforman el departamento, ya que no sólo articula dichos planes, sino que entiende el papel articulador que cumple el departamento entre los intereses de diferentes niveles de gobierno tanto sectoriales como territoriales.

El presente documento es una continuación del proceso adelantado por la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, específicamente por el Comité Especial Interinstitucional – CEI, que reúne diferentes instituciones y que entre otros, ha logrado grandes avances en la definición de procesos de OT departamental. En particular, este Manual busca que el POD se convierta en el instrumento que prepare las condiciones a largo plazo que hagan posible el desarrollo territorial, cuya planificación actual a través de los POT, y los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales tiene una vigencia de corto plazo. El POD debe entender el OT como un medio para llegar a un fin particular: el desarrollo territorial.

Para lograr esto, se diseñó un proceso que tiene dentro de sus objetivos la espacialización de las visiones de desarrollo territorial y cuyo resultado es la concreción de un modelo de ordenamiento territorial – MOT futuro en el que se conciba el territorio de forma integral y funcional. Lo anterior con el fin de avanzar en la cohesión territorial, en la profundización de las dinámicas supramunicipales a partir de arreglos institucionales asociativos, en la potenciación de economías de escala y esquemas asociativos que aumenten la eficiencia de las relaciones intramunicipales, y en la resolución de conflictos territoriales y sectoriales.

El proceso consta de un alistamiento institucional como preparación de todo el proceso de elaboración del POD, un diagnóstico el cual tiene como resultado el reconocimiento y caracterización del MOT actual, una formulación temática que descansa en directrices y orientaciones de carácter sectorial para cada uno de los componentes estructurantes

¹ Correspondiente al tercer producto del Contrato 2162574 entre RIMISP y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).

supramunicipales, y una formulación prospectiva en la cual, a partir del establecimiento de escenarios, se hacen apuestas y se define una visión compartida de desarrollo territorial que es espacializada a partir de estrategias, planes, programas y proyectos que conforman el MOT futuro mencionado anteriormente. Adicionalmente el POD incluye un proceso de adopción, así como una estrategia de gestión, y un sistema de seguimiento evaluación y control.

El POD se soporta a partir del establecimiento de una unidad de planificación de escala intermedia que reconoce las relaciones funcionales entre los municipios como hechos supramunicipales, que definen, lo que en este documento se ha denominado territorios funcionales. La mirada del departamento a partir de territorios funcionales facilita comprender las dinámicas supramunicipales, y gestionar de la manera más eficiente las interdependencias de diferentes tipos entre municipios, a través de arreglos institucionales asociativos previstos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 – LOOT.

Adicionalmente el POD busca continuar el camino emprendido por la misión rural y la misión de ciudades frente a la comprensión de las dinámicas que se configuran en el territorio nacional, y al mismo tiempo motivar que tanto la institucionalidad local como los mismos colombianos nos pensemos como región, a partir del impulso de iniciativas de carácter regional como los proyectos supramunicipales del fondo regional del Sistema General de Regalías, o las nuevas figuras institucionales como los Contratos Plan.

Bajo ese entendimiento, el presente documento busca consolidar los POD como instrumentos necesarios del OT que contemplan el desarrollo territorial futuro desde una mirada holística y compartida entre los diferentes actores territoriales que hacen presencia en el departamento.

En el marco de este ejercicio, se presenta este documento estructurado en dos partes principales: en la primera, se presentan las generalidades con un carácter conceptual, se incluye un breve capítulo de lineamientos conceptuales, un marco normativo, los principios y atributos del OT aplicables a la escala departamental, se examinan los determinantes de OT, se establecen los alcances de un POD, y se abordan dimensiones transversales al instrumento como la gobernanza en el OT departamental y el carácter estratégico del POD.

La segunda, es de carácter práctico y aborda los estándares para la elaboración del POD; consta de cinco capítulos que contienen el proceso de alistamiento institucional, lineamientos para la realización del diagnóstico, criterios para la formulación, una descripción del proceso de adopción, así como un capítulo donde se desarrolla la estrategia de gestión, y se señala la naturaleza del seguimiento, la evaluación y el control del instrumento.

Finalmente, se encuentran la bibliografía y los anexos al documento, dónde se profundizan en ciertos temas normativos, lista de documentos pertinentes para el alistamiento, definiciones de temáticas y profundización en temas cartográficos.

CAPÍTULO 1. GENERALIDADES

1. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

El objetivo de esta sección es presentar los conceptos, y las interrelaciones entre los mismos, correspondientes al Programa de POT Modernos y que fundamentan el desarrollo de la herramienta territorial para el proceso de elaboración e implementación de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital de segunda generación en su componente rural y los departamentales como instrumentos de OT supramunicipal.

En este sentido, es necesario precisar que en esta nueva generación de POT y en los nuevos POD se decide fortalecer el componente rural y la visión supramunicipal respectivamente reconociendo su importancia en el proceso de desarrollo territorial y en la sostenibilidad de las comunidades y territorios. Particularmente, se puede mencionar que, en el marco de POT, este reconocimiento obedece a que es en las zonas rurales en las que confluyen la provisión y uso de buena parte de los recursos naturales esenciales para el desempeño eficiente y sostenible de las ciudades, las aglomeraciones, los centros poblados y los habitantes en general; mientras en el marco del POD se reconoce que la escala municipal es insuficiente para resolver algunos desafíos de OT que trascienden los límites político-administrativos de un municipio.

En las áreas rurales, ya sea desde un punto de vista municipal o departamental, habitan ciudadanos que son objeto de la política pública y sujetos de derechos, y a quienes es necesario incorporar en el proceso de desarrollo. Así mismo, existen un conjunto de vínculos entre los sistemas de asentamientos humanos y su entorno rural que determinan las dinámicas económicas ambientales y sociales del territorio que se deben identificar y potenciar. No obstante, también es el escenario en donde se materializan buena parte de los conflictos entre estas dinámicas y que requieren de medidas especiales para soluciones integrales y multiescalares.

De acuerdo con lo anterior, el punto de partida de estos lineamientos conceptuales es entender que el territorio es el espacio socialmente construido en el que sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Corresponde, además, a un espacio geográfico, en algunos casos delimitado política y administrativamente, donde confluyen un conjunto de relaciones sociales, una historia común, una identidad y diversidad cultural y étnica, con instituciones y estructuras ecológicas y productivas similares (Schejtman & Berdegué, 2004).

A su vez, el OT es el proceso político, técnico y administrativo orientado a la organización y planificación física del territorio en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Estas acciones son concertadas y emprendidas por los municipios, distritos, áreas metropolitanas y departamentos, y tienen como fin orientar el desarrollo del territorio y regular (en el caso de POT) o dar lineamientos (en el caso POD) para la utilización, transformación y ocupación del suelo. Este proceso debe ser participativo, gradual, flexible y con responsabilidad fiscal. Además, debe definir y desarrollar una visión regional, la seguridad jurídica en las relaciones con la tierra, los vínculos urbanos rurales, la reducción del riesgo y la protección de los recursos naturales.

El OT se materializa por ejemplo a través de los Planes de Ordenamiento, ya sean del nivel municipal, metropolitano o departamental, como también de instrumentos de planeamiento ambiental y de gestión de riesgo de desastres, todos estos instrumento básicos para

explicitar el proceso y la propuesta de OT. En estos planes se recogen los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que orientan y administran el desarrollo espacial del territorio y la utilización del suelo (Ley 388 de 2007), así como programas y proyectos de impacto territorial departamental de largo plazo (Ley 1454 de 2011).

El POD define a largo y mediano plazo un modelo de ordenamiento del territorio, entendido como la síntesis espacializada de los principales sistemas de escala supramunicipal, que coexisten y se estructuran en el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas e infraestructuras productivas. Al respecto, es importante decir que la manera en que están dispuestos los territorios no necesariamente responde al modelo deseado desde la perspectiva social, institucional, ambiental y de competitividad.

Los modelos de ordenamiento que carecen de una mirada integral y prospectiva tienden a profundizar los desequilibrios y conflictos territoriales. A menos que se tomen medidas específicas en términos de planificación y gestión del territorio, las desigualdades aumentan y el desarrollo sostenible e incluyente se limita. Esto a su vez, tiene un costo muy alto para un país en su conjunto y para las regiones o zonas donde se manifiesta. Particularmente, se puede afirmar que la ausencia de medidas específicas en el caso colombiano, se ha hecho más evidente en las zonas rurales tanto municipales como departamentales.

Los desequilibrios y conflictos que se generan en los territorios de los municipios y departamentos se relaciona con: i) la ausencia de una visión regional en los procesos de planificación, ii) la incapacidad de identificar las relaciones urbano-rurales fundamentales para la sostenibilidad y crecimiento de los territorios; iii) el no reconocimiento de la relación entre seguridad jurídica, claridad en los derechos propiedad y OT; iv) la no incorporación de las restricciones en el uso de suelo determinadas por su vocación, por la condición de amenaza y de riesgo de origen natural y socio natural, identificado en los análisis de riesgo; v) la incapacidad de incorporar de manera efectiva a los actores, la instituciones y la normas en los procesos de decisión sobre la ocupación y el uso del suelo y por último; vi) la falta de articulación para la ejecución de planes y proyectos conjuntos entre niveles de gobierno.

Por lo tanto, a través de herramientas de OT como los POT municipales, metropolitanos y departamentales se debe propiciar un modelo de ocupación urbano – rural y regional basado en la funcionalidad territorial y en la resolución de estos desequilibrios y conflictos. Este planteamiento contribuye a una mayor cohesión territorial en una escala supramunicipal, en la medida que apunta al cierre de las brechas urbano – rurales y permite contar con más herramientas para un desarrollo territorial más incluyente que propicie la convergencia regional.

Es aquí donde la propuesta del Programa POT Modernos cobra especial relevancia. Se propone que a través de las estructuras propias del OT: i) biofísica, ii) funcional y de servicios y, iii) socioeconómica y espacial, y iv) elementos institucionales, se incorporen el conjunto de innovaciones que contrarresten los desequilibrios y conflictos territoriales generados por la ausencia de medidas específicas e integrales en los procesos de ordenamiento rural y departamental.

A continuación, se hace una breve descripción de estas unidades de análisis del territorio²:

1. **Estructura biofísica**, hace referencia a la base natural del territorio que comprende la geomorfología, los ecosistemas existentes, el clima, la geología, la hidrología, los suelos, la biodiversidad, las áreas protegidas, las amenazas naturales, socio-naturales, así como la variabilidad climática y los escenarios de cambio climático; características que potencian, condicionan o restringen el uso del suelo (determinantes ambientales). Esta estructura analiza el ordenamiento en función de la conservación, la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales, y las directrices en términos de prevención, reducción y control de factores de amenaza y riesgo; como soporte del desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.
2. **Estructura funcional y de servicios**, se refiere a los procesos relacionados con la planificación y ordenamiento de los sistemas de movilidad, equipamientos o dotaciones, espacio público artificial o construido y de servicios públicos que tienen incidencia en la configuración espacial del territorio urbano – rural y que requieren de un manejo adecuado que no altere la sostenibilidad de la estructura biofísica, ecológica o ambiental.
3. **Estructura socioeconómica y espacial**, está determinada por los elementos que constituyen el desarrollo de las actividades económicas y sociales de un municipio, distrito o departamento. Particularmente, se relaciona con las dinámicas de los asentamientos humanos, de empleo, distribución de activos productivos, acceso a mercados y dotación de infraestructura productiva y social. Contempla los instrumentos relacionados con las directrices y/o regulación del suelo en función de las perspectivas de crecimiento, integración de los territorios y los logros sociales de los habitantes y comunidades, asimismo busca revertir desequilibrios y promueve una mejor distribución de los beneficios económicos y sociales generados en las aglomeraciones.
4. **Elementos institucionales**, corresponde a los arreglos institucionales y la participación de los diferentes actores en un territorio que facilitan el desarrollo y ejecución de las estructuras mencionadas anteriormente, así como su interrelación.

Una vez entendidas las estructuras que configuran el proceso de ordenamiento, se plantean un conjunto de innovaciones que permitirán contar con POD modernos y en consecuencia avanzar en un OT más integral y eficaz en términos de sus objetivos y resultados.

El término “innovación” se entiende con dos alcances diferentes: el primero, para referirse a elementos o conceptos novedosos que deben incorporarse en las herramientas de planificación, o que estando presentes en la normatividad vigente han tenido un alcance y compresión limitados; y segundo, para referirse a la configuración, actualización, mejora o ampliación, de los procedimientos relacionados con la elaboración de estos instrumentos, con sujeción a lo establecido en las normas o reglamentos respectivos.

Frente a lo anterior se cuenta entonces con cinco innovaciones concernientes directamente al proceso de formulación de un POD: i) visión regional, ii) ambiente y riesgo, iii) ordenamiento social de la propiedad rural, iv) gobernanza e instituciones y, v) vínculos urbano rural.

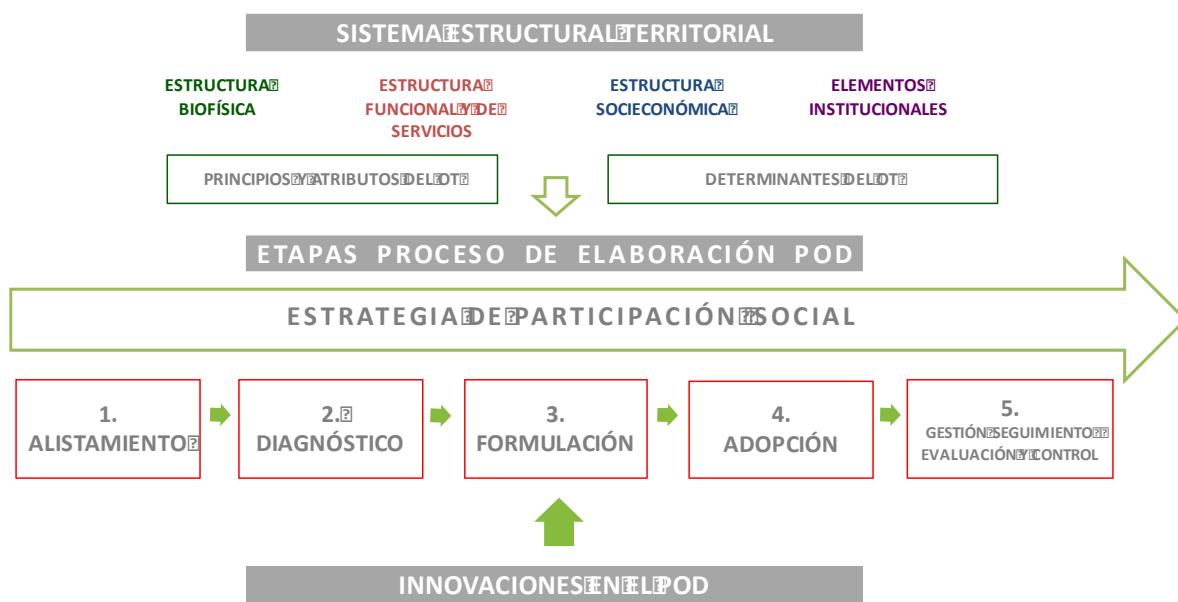
Vale la pena anotar la interrelación de las innovaciones y cómo sus implicaciones se hacen más profundas y complejas en la realidad, especialmente cuando se trata de balancear en

² Definiciones establecidas por el DNP en el marco del Programa de POT Modernos.

instrumentos como el POT o el POD. Las innovaciones pretenden ser una forma de avanzar en el proceso de OT en las diferentes escalas de forma integrada.

Para mayor comprensión se presenta a continuación un diagrama introductorio del proceso de elaboración de un POD Moderno.

Ilustración 1. Diagrama conceptual proceso de elaboración de POD Moderno



Fuente: Elaboración propia

2. MARCO NORMATIVO

Los niveles supramunicipal, departamental y regional no han sido priorizados con un rol activo en los procesos de OT. Si bien es cierto los departamentos han sido autónomos para

decidir la planeación económica y social en sus jurisdicciones mediante la adopción de los planes de desarrollo departamentales, todavía está pendiente esta tarea de manera específica para el OT. En este contexto, el Programa POT Modernos propone impulsar la dimensión supramunicipal, departamental o regional, como la escala que funge como una bisagra que permita articular el nivel nacional con el municipal o distrital, con el objetivo de reducir las inequidades territoriales y contribuir de esta manera al desarrollo de los municipios o distritos que hacen parte del departamento. De igual forma, la promoción e impulso de la planeación multiescalar en el OT contribuye con el objetivo de profundizar la descentralización en Colombia, pero más importante aún, de garantizar la calidad del proceso y de las decisiones que se adoptan, así como de los resultados en el cierre de brechas subregionales.

Es importante resaltar que la formulación y adopción de los POD no significa de manera alguna el desconocimiento de la competencia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo conforme con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 313 de la Constitución, dado que los departamentos definen lineamientos generales para la ocupación del territorio, pero de ninguna forma reglamentan los usos del suelo. En ese sentido, cobra relevancia e importancia la idea de planeación multiescalar, en la que las escalas nacional, departamental y local se complementan y coordinan para el cumplimiento de las funciones que la ley les asigna.

La Ley 1454 de 2011 “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*” (también conocida como LOOT) constituye un referente normativo importante en este sentido, dado que propone un giro en la forma en la que se han pensado convencionalmente las competencias departamentales; éstas instancias dejan de tener un rol pasivo en el OT, para establecer directrices de ordenamiento, definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, y decidir sobre la localización de la infraestructura físico-social para el aprovechamiento de las ventajas competitivas de los departamentos, entre otros aspectos definidos en el numeral 2, artículo 29, de esta Ley.

Así las cosas, este acápite tiene como propósito realizar un mapeo y balance de la normatividad que debe ser tenida en cuenta por los departamentos y los respectivos equipos técnicos en los procesos de formulación de los POD. Es así como en esta caja de herramientas normativa se pueden encontrar los siguientes insumos: i) las leyes, decretos y otros actos administrativos que orientan y definen el contenido y alcance de los POD; ii) los contenidos del Acuerdo de Paz que tienen efecto o incidencia en el OT y en la institucionalidad de carácter supramunicipal (Ver Anexo 1 marco normativo); y iii) la importancia de la articulación o coherencia normativa de los POD con las leyes y políticas del nivel nacional, departamental y local.

2.1. El marco normativo y de política pública nacional

A continuación, se incluye un mapeo de políticas y normas nacionales que resultan útiles y pueden guiar este proceso. La organización de este marco se hizo teniendo en cuenta las distintas temáticas que son abordadas y desarrolladas en los ejercicios de ordenamiento del territorio, por lo que se han identificado **cinco niveles de organización**, que tienen como finalidad contribuir en la identificación de las leyes, políticas y distintos actos administrativos que regulan temas que son objeto de regulación por parte de los POD. Es importante aclarar que el ejercicio que se incluye a continuación tiene como finalidad **facilitar** la consulta del principal marco normativo aplicable a los POD, por lo que es simplemente ilustrativo, sin que deba entenderse que responde a un criterio de categorización o de jerarquía normativa.

i) Normas estructurales para la formulación y adopción de los POD:

En este nivel se incluyen las leyes, políticas públicas y otros actos administrativos que definen el marco general con las reglas y estándares para el alistamiento, formulación, adopción y seguimiento de los POD. Hace parte de esta primera categoría la Ley 1454 de 2011 o LOOT, dado que establece los objetivos y el alcance del OT en el país, la distribución de competencias entre los distintos niveles (el nacional, el departamental y el local) y a partir del cual se define el concepto de la planeación multiescalar en el OT. Así mismo, la LOOT contiene el sustento normativo para el arreglo institucional de los POD, conforme con lo establecido en el numeral 2 del artículo 29 de esta Ley.

Por otro lado, las autoridades departamentales y los equipos técnicos que adelanten el proceso de formulación y adopción de los POD deben tener en cuenta los lineamientos propuestos en el Acuerdo 010 de 2016 de la COT, como órgano asesor del gobierno nacional para la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio (art. 4 a 7 Ley 1454 de 2011 y arts. 2.2.1.1.1. a 2.2.1.1.8. del Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015 del Sector Administrativo del Interior). El Acuerdo COT entonces, constituye un referente para los POD, dado que menciona entre otros, los siguientes aspectos:

- Definiciones y principios para la reglamentación de los POD.
- Atributos del proceso de planificación y gestión del OT departamental.
- Contenido de los POD en el marco de las competencias departamentales.
- Etapas para la formulación de los POD.
- Asistencia técnica, lineamientos para el ordenamiento del suelo rural, acompañamiento de las comisiones regionales de OT y estrategia de apoyo a los departamentos en la formulación de los POD.

Se reitera entonces que la LOOT constituye la regulación básica que, debe ser tenida en cuenta por las autoridades departamentales y los equipos técnicos encargados de los POD, para guiar y adelantar el proceso, complementada además por los lineamientos generales que, para este mismo efecto, contiene el Acuerdo COT.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que con el interés de garantizar la articulación y coherencia normativa entre los lineamientos del Acuerdo COT con las políticas nacionales, en el artículo 2 del Acuerdo se establece que “la Comisión de Ordenamiento Territorial, a través del Comité Especial Interinstitucional (CEI) formulará guías y actualizará los lineamientos con el objetivo de establecer los contenidos y procedimientos para el adecuado desarrollo de lo dispuesto en el presente Acuerdo, acorde con la normatividad vigente o aquella que se expida para el efecto”. Como se puede observar, la anterior previsión es una forma de garantizar la seguridad jurídica, mediante la articulación de los planes departamentales con las políticas y planes del nivel nacional (ver Anexo 1: Marco normativo).

Finalmente es importante mencionar que los equipos técnicos deberán identificar las *determinantes de superior jerarquía* definidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y que puedan tener incidencia en el modelo de ordenamiento territorial o en las directrices que se propongan para ser incluidas en el POD. Se aclara que éstas normas de superior jerarquía tienen como propósito que las entidades territoriales reconozcan e incorporen en sus instrumentos de ordenamiento del territorio, aquellos elementos (ambientales, de patrimonio cultural, infraestructura básica de la red vial y de servicios públicos, así como los

hechos metropolitanos o las normas generales de los instrumentos de los esquemas asociativos reconocidos en la ley), que trascienden el interés local, municipal o departamental y que por tanto, responden a garantizar un interés nacional, como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el patrimonio cultural material e inmaterial o la localización de aeropuertos o vías de la red vial nacional. En razón de la trascendencia e importancia de este tema en los ejercicios de ordenamiento territorial, en este documento se propone un mayor desarrollo en el Capítulo 4.

ii) Normas del Plan Nacional de Desarrollo:

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye un referente que debe ser tenido en cuenta para la formulación de los POD, dado que, en muchos casos, define normas, arreglos institucionales o nuevas entidades que inciden en los procesos de OT en general y en los POD en particular. Cabe resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" contiene una estructura territorial en la que busca concretar en el nivel regional, los pilares nacionales y las estrategias transversales de política. Esta estructura se encuentra expresada en 6 subcapítulos regionales (Capítulo 6. Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión ambiental). De esta manera, en el artículo 4 de la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se definieron como estrategias regionales para promover su desarrollo y la gestión ambiental, las siguientes:

- **Caribe:** Próspero, equitativo y sin pobreza extrema.
- **Eje Cafetero y Antioquia:** Capital humano innovador en territorios incluyentes.
- **Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá:** Conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible de la región.
- **Pacífico:** Desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental.
- **Llanos Orientales:** Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: para el crecimiento y bienestar.
- **Centro Sur Amazonía:** Tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

iii) Regulación de apoyo de las estructuras del OT:

A continuación, se identifican las leyes, políticas y otros actos administrativos que reglamentan los contenidos mínimos de los POD en el marco de las competencias departamentales y que se definieron en el Acuerdo COT. Se reitera que la utilidad de este mapeo normativo es la de guiar el proceso de construcción de los instrumentos de OT departamental (ver Tabla 1):

Tabla 1. Normatividad OT departamental

Contenido Acuerdo COT	
Directrices y orientaciones que tienen la finalidad de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, especialmente en áreas de conurbación ³	
Subtemática	Normativa

³ Dos o más áreas urbanas que se han unido físicamente.

La conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales	- Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible
Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1523 de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones - Decreto 1974 de 2013, Por el cual se establece el procedimiento para la expedición del Plan Nacional de Gestión del Riesgo - Decreto 1807 de 2014 compilado en el Decreto 1077 de 2015, Por medio del cual se reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT y se dictan otras disposiciones. - Decreto 308 de 2016, Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Riesgo de Desastres <p>Normas de sismoresistencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 400 de 1997, Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes - Decreto 926 de 2010, Decreto 2525 de 2010, Decreto 092 de 2011, decretos mediante los cuales se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismoresistentes NSR-10 - Decreto 340 de 2012, Por medio del cual se modifica parcialmente el Reglamento de Construcciones Sismoresistentes NSR-10
Conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1185 de 2008, Por la cual se modifica la Ley general de Cultura. - Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio - Decreto 1080 de 2015 Único Reglamentario del Sector Cultura
Categorías de protección y desarrollo restringido del suelo rural, patrones de suburbanización, delimitación de las unidades de planificación rural y el sistema de centros poblados	- Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio
Desarrollo rural con enfoque territorial sustentado en el ordenamiento productivo agropecuario, el ordenamiento social de la propiedad rural, y de las áreas para la producción agropecuaria y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	- Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio
Contenido Acuerdo COT	
Políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos	
Subtemática	Normativa
Gestión del riesgo de desastres Adaptación al cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1523 de 2012, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones - Decreto 1974 de 2013, Por el cual se establece el procedimiento para la expedición del Plan Nacional de Gestión del Riesgo - Decreto 1807 de 2014, Por medio del cual se reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT y se dictan otras disposiciones. - Decreto 308 de 2016, Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Riesgo de Desastres <p>Normas de sismoresistencia:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 400 de 1997, Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes - Decreto 926 de 2010, Decreto 2525 de 2010, Decreto 092 de 2011, decretos mediante los cuales se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismoresistentes NSR-10 - Decreto 340 de 2012, Por medio del cual se modifica parcialmente el Reglamento de Construcciones Sismoresistentes NSR-10
Contenido Acuerdo COT	
Directrices y orientaciones para la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo departamental y municipal	
Subtemática	Normativa
Infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, así como los sistemas de comunicación entre municipios y su articulación con los diferentes sistemas regionales de transporte	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1083 de 2006: Planeación urbana sostenible - Ley 1228/2008: Fajas mínimas o áreas de exclusión en sistema vial nacional - Ley 1287 de 2009: Accesibilidad - Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio - Congreso 3260 de 2003: Política de Transporte Urbano Masivo
Corredores viales suburbanos	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 1228/2008 - Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio
Sistemas regionales de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. Señalamiento de áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos.	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 142 de 1994 - Ley 689 de 2001 - Decreto 2380 de 2009: Planta de beneficio animal - Ley 1682 de 2013: Proyectos de infraestructura de transporte - Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio - Congreso 3386 de 2005: Plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios
Equipamientos de escala regional y departamental que puedan ser localizados en el suelo rural de los municipios	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio - Decreto 2380 de 2009: Planta de beneficio animal - Resol. 3659 de 2008: Plan de racionalización de plantas de beneficio animal
Contenido Acuerdo COT	
Proyección espacial de planes sectoriales departamentales con los planes de municipios y de grupos étnicos	
Política y normatividad sectorial del nivel nacional con incidencia a nivel departamental y local	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura: Ley 160 de 1994; Ley 1776 de 2016 (Zidres). - Atención, asistencia y reparación integral a víctimas: Ley 1448 de 2011. - Hidrocarburos: Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos); D. 2201 de 2003. - Minería: Ley 685 de 2001 (Código de Minas); D. 2201 de 2003. - Patrimonio cultural: Ley 1185 de 2008. - Recursos resguardos indígenas: D. 1953 de 2014. - Titulación propiedad colectiva comunidades negras: Ley 70 de 1993. - Turismo: Ley 300 de 1996 modificada por la Ley 1558 de 2012; Plan Sectorial de Turismo 2014-2018.

Fuente: Elaboración propia.

iv) Regulación de esquemas asociativos:

Si bien es cierto que la planeación multiescalar del OT no ha tenido una tradición importante en el país, se puede destacar que incluso, con anterioridad a la Constitución de 1991 y a la expedición de la Ley 1454 de 2011, específicamente con el Acto Legislativo 01 de 1968, se impulsaron diversas formas de asociatividad de los municipios orientadas principalmente a la prestación de servicios públicos.

Es importante que los equipos técnicos encargados de la formulación de los POD identifiquen la existencia o no de esquemas asociativos, bien sea que estén formalmente constituidos o asociaciones de municipios no necesariamente formalizados en el marco de la Ley 1454 de 2011 y que promuevan su utilización con el fin de garantizar los objetivos de cierre de brechas y de equidad espacial y territorial.

La normatividad vigente es la que se identifica a continuación (ver Tabla 2):

Tabla 2. Normatividad esquemas asociativos

Norma	Forma/Esquema asociativo
Ley 136 de 1994	- Asociaciones de municipios (art. 149 a 153)
Ley 614 de 2000	- Comités de integración regional
Ley 1454 de 2011	- Asociaciones de departamentos (art. 12) - Asociaciones de distritos especiales (art. 13) - Asociaciones de municipios (art. 14) - Áreas metropolitanas (art. 15) - Provincias administrativas y de planificación (art. 16) - Regiones administrativas y de planificación (art. 19) - Regiones de planeación y gestión
Decreto 819 de 2012	- Elaboración e implementación de contratos plan
Ley 1625 de 2013	- Régimen para las Áreas Metropolitanas
Decreto 740 de 2016 compilado en el Decreto 1082 de 2015	- Contratos plan
Decreto 173 de 2016 compilado en el Decreto 1082 de 2015	- Regalías

Fuente: elaboración propia.

2.2. Coherencia y articulación normativa

Uno de los principales objetivos en el proceso de formulación de los POD debe ser la coherencia y articulación normativa de este instrumento con las leyes y las políticas del nivel nacional, departamental y local, así como una coherencia a nivel interno del instrumento, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en la interpretación, aplicación y seguimiento de los lineamientos que se definan.

En ese sentido, las autoridades locales y los equipos técnicos deben garantizar la coherencia del POD en los siguientes niveles:

- i) *La coherencia normativa vertical*, es decir, asegurar que los POD incorporen los lineamientos de los estándares e instrumentos internacionales (Ver Anexo 1 Marco Normativo puntos 1.2 – 1.4) a los que se hizo referencia en la primera

parte, así como con las leyes, políticas y otros actos administrativos del **nivel nacional** y con la reglamentación **de las entidades territoriales localizadas en jurisdicción del departamento**. Este es un principio básico de funcionamiento del Estado colombiano, así como de la concreción de los principios constitucionales de Estado unitario, de la descentralización, así como de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Así mismo, los POD deberán estar alineados con el contenido del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, y de manera específica con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, los cuales se fundamentan en un enfoque regional para su formulación y ejecución. Conforme con lo dispuesto en el art. 1 del Decreto 893 de 2017, los PDET son el instrumento de planificación y de gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral, en articulación con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 6 Decreto 893 de 2017).

- ii) Los POD deben incorporar las normas de superior jerarquía definidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (para mayor detalle, ver subcapítulo 4 DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL).
- iii) La *coherencia normativa horizontal* supone la importancia de garantizar la articulación de los POD con otros instrumentos del nivel departamental, como el plan de desarrollo. Esto supone además la incorporación de las regulaciones contenidas en los instrumentos ambientales del nivel regional, así como con **otras políticas o planes sectoriales de este nivel regional** como los de turismo, cultura o salud. Así mismo, según lo advierte el Acuerdo COT, también se requiere de la articulación con los planes de vida de las comunidades indígenas, y planes de etnodesarrollo de los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas localizadas en el departamento.
- iv) La *coherencia interna* del POD supone una alineación entre el documento técnico de soporte, el articulado y la cartografía. En ese sentido, se requiere la interrelación de las fases de diagnóstico con la de formulación con el fin de garantizar que el proyecto de acuerdo y la cartografía efectivamente aborden las potencialidades, problemáticas y necesidades identificadas en el diagnóstico y propongan los lineamientos que se requieran para dar respuesta.

La coherencia normativa en los distintos niveles arriba identificados es un primer paso en el proceso de formulación y de adopción de los POD, que garantiza la seguridad jurídica tanto para los funcionarios de las administraciones departamentales, así como para los ciudadanos.

3. PRINCIPIOS Y ATRIBUTOS DEL OT

El OT en Colombia se encuentra regido por unos principios y atributos presentes en la Ley, específicamente en el artículo 2 de la Ley 388 de 1997. Desde un punto de vista de ordenamiento departamental es importante citar adicionalmente tanto el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, así como el Acuerdo COT 010 de 2016. Dichos principios y atributos dictan el ordenamiento en el país y los instrumentos

que de éste se desprende. A continuación se mencionan con el fin de tenerlos en cuenta de manera transversal en la formulación y adopción de los POD⁴:

PRINCIPIOS⁵

- a) Función social y ecológica de la propiedad.⁶
- b) Prevalencia del interés general sobre el particular
- c) Distribución equitativa de cargas y beneficios
- d) Soberanía y unidad nacional
- e) Autonomía
- f) Descentralización
- g) Integración
- h) Regionalización
- i) Sostenibilidad
- j) Participación
- k) Solidaridad y equidad territorial
- l) Diversidad
- m) Gradualidad y flexibilidad
- n) Prospectiva
- o) Paz y convivencia
- p) Asociatividad
- q) Equidad social y equilibrio territorial
- r) Economía y buen gobierno
- s) Multientnicidad

De igual forma, cabe destacar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad desarrollados a nivel constitucional, así como en la Ley 1523 de 2012, los cuales pueden hacer posible la armonización de actuaciones intermunicipales y supramunicipales, incluyendo a los departamentos y la Nación, sobre todo en la ejecución de planes, programas y proyectos que permitan la implementación del POD.

Por su parte, el Acuerdo COT 010 de 2016 hace referencia a los siguientes atributos que son una manifestación de los principios a los que se hizo referencia con anterioridad, aplicándolos de manera específica a la formulación de los POD. Así las cosas, retomando lo dispuesto en este Acuerdo, las autoridades locales y los equipos técnicos deben tener en cuenta los siguientes atributos y compilarlos e incluirlos en el documento técnico de soporte del POD.

ATRIBUTOS

- a) Gobernanza territorial
- b) Coordinación
- c) Armonización
- d) Mecanismos de conciliación

⁴ Para mayor detalle en Anexo 1 se desarrolla el significado y alcance de los principios y atributos aquí mencionados. De igual forma se invita a consultar la norma señalada.

⁵ Artículo 2, literales a) a c) de la Ley 388 de 1997 y Artículo 3, literales d) a s) de la Ley 1454 de 2011

⁶ Para mayor información sobre el significado y alcance de la cláusula constitucional de la función social y ecológica de la propiedad se puede consultar la sentencia C-595 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4. DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL

El artículo 298 de la Constitución Política dispone que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, cuentan con la capacidad de ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y la ley.

Los departamentos son los principales actores para la planificación y gestión de su desarrollo territorial y cuentan con competencias específicas en materia de OT, las cuales son instrumentalizadas en gran medida por medio del POD. Éste debe entonces ser un instrumento de articulación entre la competencia autónoma de los departamentos para la definición de lineamientos que permitan la construcción de un modelo de ordenamiento territorial que identifique e incorpore las determinantes de superior jerarquía, provenientes del Estado central.

El departamento cumple un rol de bisagra entre el municipio y la nación, y está llamado a aglutinar las instituciones de todos los niveles y sectores para articular el proceso de OT. En desarrollo de esta función articuladora entre la nación y los municipios ubicados dentro de su territorio, la Ley 1454 de 2011 estableció en el artículo 29 literal e), que una de las competencias de los Departamentos es la de 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.

Como puede observarse, se hace un llamado desde la ley para que los Departamentos armonicen los planes, programas, proyectos y actuaciones con incidencia en el territorio supramunicipal, mediante la adopción de los POD.

El OT departamental debe entonces partir de establecer los factores determinantes de la estructura territorial, delimitarlos espacialmente y caracterizarlos, con el fin de establecer con claridad las zonas del territorio sobre las cuales tiene competencias para ordenar, así como aquellas que pueden estar sujetas a las determinantes de superior jerarquía, a las cuales hace referencia el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como determinantes de los POT.

Si bien el concepto de *determinantes* se desarrolló principalmente para los POT, es importante advertir que conforme con lo señalado en el Acuerdo COT 010 de 2016, se recomienda su identificación e incorporación en la formulación de los POD, por lo que también deben tenerse en cuenta estas normas de superior jerarquía, las cuales son de obligatorio cumplimiento, según se explicó con anterioridad, por referirse a elementos o estructuras que garantizan el interés nacional. Es así como, son determinantes para los POD las definidas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que son las siguientes:

1. *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.*
2. *Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de*

los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que existen otras normas que a pesar de no estar incluidas en el artículo 10 arriba mencionado, han sido entendidas como determinantes de superior jerarquía por las implicaciones que tienen en los procesos de ordenamiento del territorio. Es así como el Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015 definió las determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento del suelo rural, las cuales deben ser incorporadas en los procesos de formulación, revisión y/o modificación de los POT. Por otro lado, el Decreto 2201 de 2003 establece que los POT no son oponibles a los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación.⁷ En todo caso es importante mencionar que la Corte Constitucional ha manifestado la importancia de que se garanticen espacios de concertación y diálogo entre el nivel nacional y el local a propósito de estos proyectos en específico, en la medida en que son las autoridades locales quienes conocen de manera más apropiada las dinámicas que tienen lugar en sus territorios y por tanto, pueden contribuir a los procesos de toma de decisión.⁸

4.1. Marco normativo adicional que debe guiar la formulación de los POD

Si bien las anteriores son las determinantes de superior jerarquía establecidas por la ley, a la hora de realizar el ejercicio de planificación del ordenamiento territorial y aún más de su implementación, existen otras condiciones que no se encuentran dentro de la normativa como determinantes de superior jerarquía, pero que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades públicas en el ejercicio de formulación de sus instrumentos de OT. Es así como el Acuerdo COT 010 recomienda que los departamentos en sus POD, integren y orienten la proyección espacial con otros planes, programas y zonificaciones de carácter internacional, nacional o municipal tales como:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la ONU, específicamente en aquellas metas orientadas al cierre de brechas urbano-rurales.
- La integración territorial en zonas de frontera.

⁷ El Consejo de Estado se pronunció sobre la legalidad de este decreto en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera, 18 de marzo de 2010, C.P. Rafael E. Osteau De Lafont Pianetta.

⁸ Véase sentencia Corte Constitucional C-273/2016 M.P Gloria Stella Ortiz.

- Los criterios, lineamientos y consideraciones descritos en las políticas y planes nacionales y sectoriales en relación con el territorio marino-costero, así como los determinantes de gestión del riesgo y desarrollo sostenible aplicables a estos espacios (en caso de que aplique). Las áreas definidas bajo propiedad colectiva de grupos étnicos, como los territorios indígenas⁹ y territorios colectivos afrodescendientes¹⁰.

En este mismo sentido y desde la perspectiva sectorial se definen un conjunto de políticas y disposiciones con incidencia en el territorio departamental que requieren ser identificadas, integradas y armonizadas en el POD, de acuerdo con la visión y apuestas compartidas de desarrollo del departamento:

- Las figuras presentes en el suelo departamental, que incidirán en la planificación del suelo rural, tales como, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social -ZIDRES¹¹, Zonas de Reserva Campesina -ZRC¹²¹³, los territorios de comunidades étnicas, zonas de reserva agrícola, distritos de riego y drenaje y otras figuras¹⁴.
- La incidencia del Código Minero¹⁵ y del Código de Hidrocarburos, los cuales otorgan competencias a entidades del nivel central (Agencia Nacional Minera -

⁹ Son territorios indígenas “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales” (artículo 2 del Decreto 2164 de 1995 compilado en el artículo 2.1.4.7.1.2. del Decreto 1071 de 2015). Por otro lado, la autoridad que representa a estos grupo es el cabildo, el cual se define como, “una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad” (artículo 2 del Decreto 2164 de 1995 compilado en el artículo 2.1.4.7.1.2. del Decreto 1071 de 2015). Para mayor información sobre las comunidades indígenas y los resguardos puede consultarse el Sistema de Información Indígena de Colombia del Ministerio del Interior, disponible en: <http://siic.mininterior.gov.co>

¹⁰ Como resultado de la reglamentación del artículo 55 transitorio de la Constitución de 1991, el Gobierno nacional expidió la Ley 70 de 1993 que tuvo como finalidad, entre otras cosas, garantizar la propiedad colectiva de las comunidades negras. Los consejos comunitarios son la máxima autoridad de administración interna, según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1745 de 1995 y se requiere de su constitución para adelantar el procedimiento de titulación de la propiedad colectiva. Para mayor información sobre los consejos comunitarios registrados ante el Ministerio del Interior véase el Registro de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, disponible en: <http://dacrn.mininterior.gov.co>

¹¹ Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social –ZIDRES son territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental (Ley 177 de 2016).

¹² Se entiende por Zonas de Reserva Campesina las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieren limitación, regulación y ordenamiento. Son una figura de ordenamiento territorial que definen un modelo de ocupación de las zonas rurales en la medida que están orientadas fundamentalmente a consolidar la economía campesina, controlar la expansión de la frontera agrícola, evitar la concentración y fragmentación de la propiedad rural, entre otros aspectos (Artículo 80, Ley 160).

¹³ En cuya adopción deben participar los alcaldes, haciéndose importante el rol de aglutinador entre los municipios y la Nación otorgado por la LOOT al Departamento

¹⁴ Ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

¹⁵ Es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional declaró la inexistencia de la prohibición legal de excluir zonas para la minería, de manera permanente o transitoria en los planes de ordenamiento territorial. De esta manera, el arreglo institucional vigente y el que se promueve con ocasión de este pronunciamiento, es el

ANM y Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH) para otorgar títulos mineros o bloques de explotación o exploración petrolera en municipios, o áreas supramunicipales.¹⁶

- Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, siempre y cuando se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales establecidas por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.¹⁷

Las entidades territoriales, incluyendo los Departamentos, están a tener en cuenta los instrumentos definidos en la Ley como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) o las Zonas de Interés de Desarrollo Rural (ZIDRES), con la finalidad de garantizar y promover el ordenamiento y uso eficiente del suelo, a través de espacios e instancias de concertación entre los municipios y las entidades públicas, como lo son los Consejos de Desarrollo Rural.

Varios de los instrumentos definidos en la Ley y reglamentados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) o la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se enmarcan en la noción de *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural* (OSPR), que se define como el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural, a administrar las tierras rurales del país y a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer de este recurso natural un factor productivo, con miras a que su uso y aprovechamiento contribuya a cerrar las brechas en el campo y al bienestar de los habitantes rurales y de sus comunidades (DNP; 2015).

Dichas normas muestran la incidencia que pueden tener figuras del OSPR como las ZIDRES o las ZRC en el OT municipal y departamental, pues su planificación y desarrollo deben darse en armonía con los POT y por ende también con los POD, mediante ejercicios de planificación conjunta y de concertación entre las entidades del orden nacional y las entidades territoriales, donde el Departamento juega un rol fundamental como articulador de las entidades de diferente orden.

Es importante aclarar que si bien el **ordenamiento del suelo rural** es una determinante de superior jerarquía conforme con lo dispuesto en el Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015, algunas de las figuras del OSPR a las que se ha hecho mención, como las ZIDRES o las ZRC, no lo son y por tanto su inclusión y adopción por parte de los Municipios en los POT y de los Departamentos en los POD no es impositiva y su adopción no impide que hacia el futuro, las autoridades de las entidades territoriales puedan cambiar los usos del suelo siguiendo las normas y procedimientos establecidos en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que las modifiquen, complementen, desarrolleen o sustituyan.

Es fundamental entonces que el departamento identifique las distintas políticas sectoriales y las figuras del OSPR que inciden en el suelo rural, para efectos de garantizar una armonización con los lineamientos que de ocupación y uso que se propongan en el POD.

de convocar a los municipios y distritos desde el inicio de los procesos de autorización de este tipo de actividades, con el fin de tener información completa y de primera mano, que permita tomar decisiones informadas sobre la implementación de estos proyectos.

¹⁶ Sobre la autonomía territorial en la regulación de los usos del suelo y los proyectos mineros y de hidrocarburos véase sentencia Corte Constitucional T-445/2016 M.P. Jorge Iván Palacio y sentencia Corte Constitucional C-273/2016 M.P. Gloria Stella Ortiz.

¹⁷ Son determinantes de superior jerarquía según la Ley 388 de 1997, numeral 4.

5. ALCANCES POD

5.1. ¿Qué son los alcances?

Los alcances son el medio a través del cual se delimita el área de pertinencia y la amplitud del efecto que se pretende del ejercicio de OT a escala departamental. Es aquí donde se aclara dónde, cómo y bajo qué circunstancias es aplicable, relevante e importante la formulación de un POD.

5.2. Alcances generales de los POD

Dadas las competencias otorgadas por la normatividad nacional expresa en la LOOT¹⁸, la definición de alcances debe ser desarrollada y especificada por cada uno de los departamentos a la hora de formular su POD, en específico será indispensable formularlos en consecuencia de los objetivos del ejercicio de OT.

Se considera que los POD son instrumentos que orientan y espacializan las estrategias de desarrollo, en busca de articular y armonizar la planificación sectorial y entre niveles territoriales, con respecto a los escenarios de uso y ocupación del territorio, y en relación con los elementos estructurantes del territorio departamental. Enmarcado bajo la imposibilidad de transgredir la competencia municipal o la competencia nacional.

Estos planes establecerán las grandes orientaciones para el ordenamiento y desarrollo territorial de aquellas dinámicas territoriales supramunicipales que deben ser afrontadas (identificadas y gestionadas) desde una escala superior a la municipal¹⁹. Los POD buscan trazar las grandes directrices para organizar el uso, ocupación y transformación del territorio, con el fin de lograr su aprovechamiento óptimo, tratar los desequilibrios existentes y prever escenarios futuros que posibiliten la sostenibilidad del desarrollo.

En un modelo multiescalar de OT como el que se propone en la LOOT, el departamento cumple una función articuladora entre las competencias de regulación del nivel nacional y la de definición de los usos del suelo de los municipios. Así las cosas, “(...) la función del Departamento resulta ser complementaria y de coordinación frente al ejercicio de las competencias constitucionales de los municipios para la regulación del uso del suelo y la formulación de planes y proyectos de desarrollo territorial” (DNP, 2013a).

El Acuerdo COT 010 de 2016 define el POD como un instrumento para el OT departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto

¹⁸ De conformidad a lo establecido en la LOOT, es competencia de los departamentos en materia de ordenamiento territorial entre otras, “establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio”, lo cual contribuye a definir el modelo de ocupación del territorio, que permitirá articular los planes sectoriales y los planes de ordenamiento de las entidades territoriales y la coordinación con el nivel nacional, para lo cual podrán adoptar “planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”.

¹⁹ Ejemplos de dinámicas territoriales supramunicipales: procesos de conurbación, la protección y manejo de elementos ambientales supramunicipales, el abastecimiento del agua, la gestión y manejo integral de los residuos sólidos, la movilidad regional, entre otras.

territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo. Conforme con el literal a), numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, este instrumento es vinculante para los departamentos y municipios ubicados en sus respectivas jurisdicciones, en el marco de las competencias establecidas en la esa Ley para los departamentos.

En este contexto, la responsabilidad de los departamentos en el OT no se superpone a las competencias asignadas por la ley a las entidades territoriales, sino que debe traducirse en "establecer los grandes acuerdos supramunicipales, diseñar las líneas estratégicas de trabajo conjunto, promover procesos de desarrollo territorial articulados, impulsar actuaciones de interés departamental o supramunicipal, jalonar proyectos de impacto regional que beneficien a más de un municipio de su jurisdicción y gestionar de manera responsable los recursos naturales y la protección del medio ambiente" (DNP, 2015).

Estas responsabilidades del nivel departamental se concretan en las directrices que deben consignarse en los POD como instrumentos que desarrollan los acuerdos regionales para el ordenamiento del territorio en una escala supramunicipal, los cuales a su vez deberán reconocer e incorporar las decisiones que se adopten a nivel municipal o distrital. En línea con lo anterior, a continuación, se listan en detalle lo que se considera son los posibles alcances del POD, según la normatividad vigente:

- Crear acuerdos para el desarrollo territorial departamental.
- Concertar y definir la visión de desarrollo regional y supramunicipal (territorios funcionales) fundamentado en las particularidades y especializaciones de cada territorio.
- Establecer escenarios prospectivos de desarrollo y apostar por un escenario deseado coherente con la visión regional compartida entre los territorios funcionales.
- Definir un modelo de OT a largo plazo de forma participativa.
- Identificar territorios funcionales y realizar acciones que busquen potenciar el desarrollo del departamento a partir de las potencialidades de cada uno de estos, la relación con el entorno regional y entre los municipios que los conforman.
- Fomentar procesos de desarrollo territorial supramunicipal y articulados entre municipios.
- Promover la integralidad y articulación departamental con el nivel nacional, metropolitano, supramunicipal y local en aspectos de planificación, gestión, administración y financiación de inversiones.
- Armonizar visiones, instrumentos, y procesos de planificación multinivel.
- Dar directrices para un modelo de gestión de políticas, planes, programas y proyectos resultado del POD.
- Fortalecer la capacidad institucional departamental en materia de OT.
- Establecer los procedimientos para la identificación de proyectos estratégicos de impacto regional de corto, mediano y largo plazo que se consoliden como detonantes del modelo de ordenamiento departamental (nodos estratégicos).

Dado lo anterior el POD tiene un alcance de directrices no explícitamente vinculantes; en contraste con los POT²⁰, no llegan a definir usos del suelo y no cuenta con legislación para reglamentar. Ante esto el Acuerdo COT 010 recomienda que se establezca que lo aprobado

²⁰ Con los POT, establecidos por la Ley 388 de 1997, los municipios tienen un instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento de su territorio, a través de la definición de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que orientan el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo.

en el POD, resultado del proceso de coordinación con los municipios, sea justificación para la modificación excepcional de los POT.

5.3. ¿Cómo se definen los alcances del POD?

Los alcances estarán determinados como se mencionó anteriormente tanto por la normatividad como por la capacidad institucional y de gobernabilidad del ejercicio de OT departamental. Si bien se sugieren unos alcances generales para el ejercicio de elaboración de un POD, la formulación particular por parte de la gobernación y en particular el equipo designado para la elaboración del POD deberá identificar claramente para la determinación de alcances la respuesta a preguntas como las siguientes:

- ¿Cuáles son los objetivos que se persiguen con la elaboración de un POD?
- ¿Hasta dónde se logrará el avance del trabajo, teniendo en cuenta las restricciones de tiempo, recursos y capacidades para conseguir esos objetivos?
- ¿Cuáles serían los aspectos específicos sobre los que se trabajaría?

6. GOBERNANZA E INSTITUCIONES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL

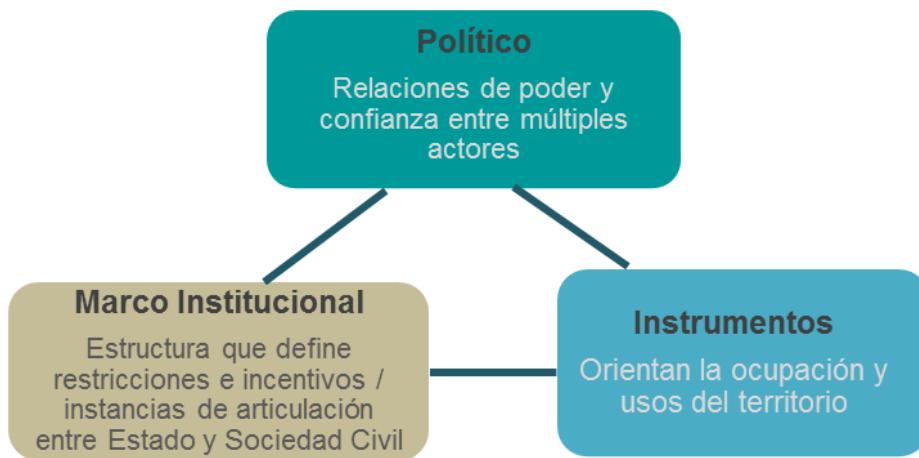
6.1. ¿Qué entendemos por Gobernanza en el OT?

En concordancia con el acuerdo COT 010 la gobernanza es entendida como un atributo de los POD, consistente en el proceso de construcción mancomunada del modelo de OT, mediante la participación activa y apropiación del proceso de planeación y gestión por parte de los diversos actores, organizaciones sociales, academia, entre otros. Lo anterior, con el fin de asegurar la corresponsabilidad y compromiso colectivo, público - privado y social, para ordenar las relaciones de la sociedad con el territorio, aspectos requeridos para generar la implementación y gestión del POD.

En ésta línea se entiende la gobernanza en el marco del OT como los arreglos institucionales y los procesos colectivos de toma de decisiones sobre este, que se caracterizan por la interacción y articulación de actores estatales y no estatales en los diferentes tipos de territorios y que facilitan el desarrollo y la interacción de las diferentes escalas del OT (CIDER (2017)).

La gobernanza en el OT se manifiesta en tres ámbitos: (i) *el político* que tiene que ver con las relaciones de poder y confianza entre los diversos actores (públicos y privados), su rol, sus intereses y su capacidad de incidir en las decisiones del OT; (ii) *el marco institucional* existente que define la estructura administrativa y el conjunto de restricciones y los incentivos que determinan el comportamiento de los actores en el proceso de OT, y las instancias de articulación entre el Estado, la región y la sociedad civil; y (iii) *los instrumentos* que se materializan en estrategias, planes, programas y proyectos que orientan los diferentes modelos de ocupación (ver Ilustración 2).

Ilustración 2. Ámbitos de la gobernanza en el OT



Fuente: CIDER (2017)

En este sentido, la gobernanza en el OT desde una perspectiva amplia, incluyen además de los actores, el marco institucional y los instrumentos que concretan los objetivos del ordenamiento. Estos ámbitos e instrumentos se deben articular a partir de los procesos de OT y buscar principalmente los siguientes objetivos:

- i) Generar acuerdos y visiones compartidas frente al modelo de ordenamiento y la definición de los escenarios de desarrollo territorial
- ii) Impulsar la coordinación horizontal (entre actores y entidades estatales y no estatales en el nivel territorial y regional), y la coordinación multinivel vertical (entre actores y representantes de los distintos sectores a escalas distintas: local, regional, nacional);
- iii) Fortalecer los espacios e instancias de participación a escala departamental para el OT, como instancias de deliberación, de generación de capacidades de los interesados, de establecimiento de acuerdos colectivos y de consolidación de alianzas y redes de actores.
- iv) Consolidar las organizaciones, asociaciones y redes de actores sociales, privados y comunitarios frente a su capacidad de incidir en el OT.
- v) Fortalecer los mecanismos de gestión y administración del POD
- vi) Fortalecer el diálogo con las autoridades de los territorios colectivos (consejos comunitarios y resguardos indígenas) y generar condiciones para que se desarrolle de manera efectiva.
- vii) Consolidar sistemas de información y seguimiento, que le permitan a las redes y actores locales y regionales hacer seguimiento y exigir rendición de cuentas, complementado con entidades y autoridades públicas transparentes y receptivas.

La estructura de gobernanza e instituciones recoge las acciones y mecanismos necesarios para que todo el proceso de OT sea legítimo, sostenible en el tiempo y, articule diferentes intereses que aportan elementos de juicio y opiniones adicionales de las institucionales. Es así, como la participación ciudadana posibilita materializar eficaz y articuladamente los acuerdos colectivos concretados en cada una de las etapas del POD, a partir de la representatividad a escala departamental de los actores sociales (comunidades y organizaciones con representación a nivel departamental relacionados con el OT) y sectores con impacto regional.

En ésta medida, la participación ciudadana en el proceso de formulación de un POD es un medio indispensable para lograr gobernanza sobre el OT departamental, el cual se diferencia del POT, en términos de escala para la participación de comunidades, organizaciones y sectores con impacto regional. A su vez se concentra en la construcción de apuestas compartidas alrededor del OT departamental a largo plazo y permite realizar un seguimiento a escala regional, que articule los mecanismos de información y rendición de cuentas del nivel municipal, con el el nivel departamental.

6.2. Actores, instancias e instrumentos que inciden en el OT

El departamento es la escala de gobernabilidad articuladora entre el ordenamiento nacional, supramunicipal, y local²¹. Por lo tanto, en el OT departamental concurren perspectivas del desarrollo territorial que inciden en la generación de las directrices, lineamientos y/o estrategias de ordenamiento. Entre ellas se identifican aquellas relacionadas con: (i) la estructura biofísica del OT que incluyen el ordenamiento ambiental, la gestión integral y el ordenamiento del recurso hídrico, la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático, la gestión integral de la biodiversidad, y la gestión ambiental y la ordenación de unidades marino-costeras; (ii) las relacionadas con la estructura funcional y de servicios que incluye el manejo de residuos sólidos, los sistemas de acueducto y alcantarillado, las redes de servicios públicos, la conectividad supramunicipal, los sistemas de recreación, educación y salud, y las áreas de desarrollo de proyectos de vivienda en lo relativo a la competencia departamental y; (iii) las relacionadas con la estructura socio-económica y espacial que incluye las cadenas productivas y su relación con los asentamientos humanos, los procesos de suburbanización, dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos el patrimonio cultural, el ordenamiento agropecuario y rural, y aspectos sectoriales como el ordenamiento minero-energético y los proyectos de interés nacional.

Estas perspectivas que inciden en el territorio, se circunscriben dentro de las diferentes escalas (nacional, departamental, metropolitana y municipal) de desarrollo territorial y de OT (ver Ilustración 3). Cada escala vincula sus respectivos **instrumentos**, los cuales son implementados por **actores** y entidades coordinados por **instancias de articulación**.

²¹ Al no existir la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT, que genere lineamientos y directrices en materia de OT para la totalidad del territorio colombiano y que sean los que orienten la formulación de los POD y POT de los departamentos y municipios, respectivamente, actualmente la escala departamental es la generadora de los lineamientos de OT de mayor alcance. No obstante, dicho alcance no puede superar los límites político administrativo del departamento.

Ilustración 3. Escalas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial a nivel Departamental



Fuente: Elaboración propia a partir de COT (2013).

De esta manera, **los actores** son todas aquellas instituciones, sectores, organizaciones y movimientos sociales y ciudadanos que tienen competencias, intereses y algún grado de incidencia en el ordenamiento departamental. Por su parte **los instrumentos** son las herramientas o vehículos mediante los cuales se materializan los objetivos propuestos para el OT, como lo es el POD. Por último, una **instancia de articulación** son los espacios de reunión y deliberación donde se encuentran los diferentes actores, los cuales han sido creados con el propósito de lograr una interrelación y convergencia de los intereses multisectoriales y la coordinación de sus respectivos instrumentos.

En este sentido, para coordinar las relaciones interescalares de gobernabilidad y la sociedad civil, y con ello facilitar la operativización del instrumento POD, se hace necesario revisar y coordinar las *instancias departamentales de articulación* existentes en cada departamento, las cuales, a su vez, pueden relacionarse con instancias nacionales.

En la Ilustración 4 se resume en una matriz las relaciones existentes entre los actores, las instancias departamentales y nacionales, así como los instrumentos que se deben interrelacionar, para lograr la gobernanza territorial e institucional durante el proceso de elaboración del POD. El análisis de dichas relaciones se hace a partir de las estructuras de OT, teniendo en cuenta los instrumentos de las diferentes perspectivas de desarrollo que inciden en el OT. Estos se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- Ambiental y gestión de riesgos: incluye ordenamiento ambiental, ordenamiento hídrico y gestión integral del recurso hídrico, gestión de biodiversidad, gestión ambiental, gestión de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
- Aspectos rurales: incluye patrimonio, ordenamiento agropecuario y temas rurales (ordenamiento social de la propiedad rural, ordenamiento productivo, zonas de reserva campesina).
- Esquemas de asociatividad: incluye esquemas asociativos de carácter regional y municipal

- d) Territorios colectivos indígenas y de comunidades negras.
- e) Aspectos sectoriales: incluye turismo, ordenamiento minero, ordenamiento de hidrocarburos, proyectos de interés nacional y estratégicos (infraestructura, transporte, vivienda, energía).

Ilustración 4. Matriz de relaciones entre instancias e instrumentos que inciden en las escalas de OT departamental

		Estructura Biofísica						
		Aspectos ambientales						
		Ordenamiento Ambiental	Gestión Integral y ordenamiento del Recurso Hídrico	Gestión Integral de Biodiversidad	Gestión Ambiental	Ordenación Marino costera		
Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS								
NIVEL INTERNACIONAL	CONVENIOS						Gestión de riesgos y adaptación a cambio climático	
							Gestión del Riesgo y Estrategia de respuesta	Adaptación al cambio climático
							Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030	Protocolo de Kioto Protocolo de Montreal
NIVEL NACIONAL	ACTORES PÚBLICOS	MADS, PNN	MADS, IDEAM			MADS, DIMAR, CCO	Unidad Nacional Gestión de Riesgo de Desastres	Entidades Sectoriales
	INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN DE ACTORES	Sistema Nacional Ambiental (SINA), Consejo Nacional Ambiental	Consejo Nacional de Agua	Consejo Nacional Ambiental	Sistema Nacional Ambiental (SINA) Consejo Nacional Ambiental	Comisión Colombiana del Océano	Consejo Departamental de Gestión del Riesgo	Plan Nacional para la Gestión del Riesgo y Estrategia de Respuesta
	INSTRUMENTOS	Sistema Nacional de Áreas protegidas (SINAP) Áreas Protegidas Públicas: <ul style="list-style-type: none">Parques Nacionales NaturalesReservas Forestales ProtectorasParques Naturales RegionalesDistritos de Manejo IntegradoDistritos de Conservación de SuelosÁreas de Recreación Áreas Protegidas Privadas: <ul style="list-style-type: none">Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Plan Hídrico Nacional					Planes de Acción Sectorial de Mitigación para el Cambio Climático PAS
NIVEL REGIONAL	ACTORES PÚBLICOS	CARs	CARs	CARs	CARs		Departamento	
	INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN DE ACTORES	Consejo Regional Ambiental	Consejos de Cuenca	Consejo Regional Ambiental	Consejo Regional Ambiental		Consejo Departamental de Gestión del Riesgo	
	INSTRUMENTOS	Sistema Regional de Áreas protegidas (SIRAP) Plan de manejo Reserva Forestal Protectora Regional Plan de manejo de Parque Natural regional Plan de manejo Distrito Regional de Manejo Integrado Plan de manejo Distrito Regional Conservación de Suelos Plan de manejo Distrito Regional de Área de Recreación	Plan Estratégico de 5 Áreas Hidrográficas Plan de Ordenamiento de Cuenca Hidrográfica (POMCH)	Planes regionales de Acción en Biodiversidad (PARGIBSE)	Plan de Gestión Ambiental Regional: PGAR Plan de Acción (PA) Presupuesto Anual de Rentas y Gastos.	Plan de manejo de Ordenación de Unidades Ambientales Marino – Costeras (PMOUAMC):	Plan Departamental para la Gestión del Riesgo y Estrategia de Respuesta	Planes regionales de adaptación al Cambio Climático

Estructura Socioeconómica y Funcional y de Servicios						Institucional		
NIVEL NACIONAL	Aspectos Rurales		Aspectos Sectoriales			Fortalecimiento institucional	Esquemas de Asociatividad	Territorios Colectivos
	Patrimonio cultural	Ordenamiento Agropecuario - Rural	Turismo	Ordenamiento Minero - Energético	Proyectos de utilidad pública e interés social			
	MINISTERIO DE CULTURA / INCAHN	Agencia Nacional de Tierras ANT/ Agencia de Desarrollo Rural ADR / UPRA	Ministerio Comercio, Industria y Turismo	MME, ANM, UPME, ANH	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos - CIPE		Ministerios, asociaciones, federaciones	Congreso Nacional
	Consejo Nacional de Patrimonio Cultural	Consejo Nacional de Desarrollo Rural					Comisión Nacional de Competitividad e Innovación	Comisión de Ordenamiento Territorial COT
	Áreas de interés arqueológico e histórico.	Zonas de Reserva Campesina (ZRC) / Planes de Desarrollo Sostenible (PDS)	Plan Sectorial de Turismo	Zonas de interés minero Zonas de minería	Proyectos de Interés Nacional - PINES			ONIC
		Distritos de riego		Zonas en exploración Zonas en explotación Áreas de evaluación Técnica				
		Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social- ZIDRES/ Planes de Desarrollo Rural Integral						
		Plan de ordenación social de la propiedad Rural- POSPR						
		Plan Nacional de Ordenamiento Productivo						
	Departamento / Asamblea Departamental	Departamento / Asamblea Departamental	Departamento				Departamento / Asamblea Departamental	Cabildo Indígena / Consejos Comunitarios
NIVEL REGIONAL	ACTORES PÚBLICOS	INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN DE ACTORES	INSTRUMENTOS	Comisiones Regionales de Competitividad	Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales	Municipio	Contrato Plan	Planes de vida de Resguardos indígenas
	Consejo Departamental de Patrimonio	Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario					CROT, Asociaciones de departamentos, Asociaciones de las Áreas Metropolitanas, Provincias administrativas y de planificación, RAP y RAG	Cabildo Indígenas / Consejos Comunitarios / Asociaciones de cabildos / Asociaciones de Consejos Comunitarios
	Inventario de Bienes de Interés Cultural	Áreas de interés cultural (patrimonio inmaterial)	Plan departamental de ordenamiento agropecuario	Plan Sectorial de Turismo Departamental			Alianzas Público Privadas	Planes de vida de territorios colectivos
	Planes Especiales de Manejo para protección, preservación y/o salvaguarda del Patrimonio	Planes de Arqueología Preventiva en macro-proyectos de infraestructura vial y energética						
	Paisaje Cultural							
NIVEL MUNICIPAL	ACTORES PÚBLICOS	INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN DE ACTORES	INSTRUMENTOS	Administración Municipal / Concejo Municipal	Administración Municipal / Concejo Municipal	Municipio	Municipio	Comisión Municipal / Distrital de Ordenamiento Territorial, Asociaciones de municipios, Asociaciones de distritos especiales , Asociaciones de municipios
	Administración Municipal / Concejo Municipal	Consejo Municipal de Patrimonio	Consejo Municipal de Desarrollo Rural				Contrato Plan	
	Consejo Municipal de Patrimonio	Consejo Municipal de Desarrollo Rural					Alianzas Público Privadas	
	Aplican los del nivel regional		Plan Territorial de Ordenamiento Productivo	Plan Sectorial de Turismo Municipal				

Fuente: Elaboración propia.

La anterior matriz es una ayuda que pretende ayudar al departamento a generar la articulación vertical y horizontal necesaria entre los diversos actores políticos, sociales, ambientales y económicos, que inciden en su OT. El resultado final deben ser los acuerdos y visiones compartidas del modelo de ordenamiento territorial, escenarios de desarrollo territorial, apuestas territoriales, entre otros resultados consensuados que se requieren para la consolidación del POD.

Es así como la innovación propuesta por RIMISP en materia de gobernanza e instituciones propone la creación de un modelo articulador de la participación ciudadana, que se fundamenta en la representación de los actores que tienen impacto a nivel departamental y las relaciones horizontales que se establezcan entre las instancias, los niveles y los actores mencionados en la ilustración 4, que participen desde el comienzo del proceso de formulación de los POD. La articulación de actores e instrumentos debe responder a una visión compartida del territorio, para que la organización físico-espacial del mismo sea producto de la agrupación y coordinación de los múltiples planes e instrumentos que se establecen desde cada sector. Con lo anterior se busca contribuir a superar la actual desarticulación de instrumentos y la sobreposición de las jurisdicciones y competencias de otros actores.

Finalmente, esta innovación procura la implementación y seguimiento de los instrumentos, incidir en las problemáticas estructurales que amenazan la sostenibilidad del territorio, y llenar los vacíos jurídicos e institucionales para resolver conflictos que se presentan sobre la orientación del uso del suelo.

6.3. La participación en el OT departamental

La participación ciudadana es un elemento central de la estructura gobernanza e instituciones, aplicada al OT departamental, que ayuda a corregir asimetrías de poder entre los distintos actores. En primer lugar, cabe recordar que la participación es un derecho político, amparado constitucionalmente, que le permite todos los ciudadanos tener voz en las decisiones públicas, donde el ejercicio democrático no se limita a informar y/o consultar a los ciudadanos, sino que implica la activación de los mecanismos para que la ciudadanía pueda generar incidencia.

Para el caso del POD, la participación ciudadana puede ejercerse a través de diferentes mecanismos. Por un lado, el derecho de petición y la realización de audiencias públicas, que son instrumentos tradicionales que permiten acceder a información de los aspectos acordados en los POD. Por otro lado, la acción de cumplimiento que le permite al ciudadano reclamar ante la autoridad judicial el cumplimiento de una norma o programa de gobierno con el que quedó elegido un gobernador, que considere está siendo incumplida o para ejercer acciones de veeduría ciudadana.

Pese a que existe un desarrollo normativo de la participación para otros instrumentos de OT, en el caso del POD el avance normativo es incipiente. Sin embargo, es posible retomar elementos adicionales desde las experiencias que se han tenido en la formulación de lineamientos y directrices de OT departamental existentes hasta el momento en Colombia.

Por una parte, cabe aclarar que los principales avances y referentes se remiten a la Ley 1454 de 2011- LOOT, la cual estipula en el artículo 3º, que la participación es uno de los principios rectores del ordenamiento de los territorios. Por tanto, la política de OT “promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial”.

Así mismo, el anterior principio rector del OT tiene un posterior desarrollo dentro del Acuerdo COT 010 de 2016, precisamente en el artículo 1º, donde se define que la participación, en el

contexto del ordenamiento departamental, se enmarca dentro del atributo de la *Gobernanza Territorial*, en el cual el proceso de construcción del modelo de OT debe contar con la participación activa de los diversos actores y organizaciones sociales, económicos y de la academia. Para lograr lo anterior, se contempla que las administraciones departamentales deben propiciar la participación de los actores no representados por los Consejos Territoriales de Planeación Departamental (CTPD) y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT), lo que incluye a las organizaciones, comunidades y los grupos étnicos que habiten y tengan impacto en el OT de la región.

Desde las experiencias nacionales, las disposiciones del OT para un departamento inciden de manera determinante en el ordenamiento y desarrollo a mediano y largo plazo. Por ello, las secretarías de planeación departamental, o quienes estén facultados para ello, deben garantizar la participación de diversos actores y comunidades representativas a nivel departamental en el proceso de formulación del instrumento. Esto debe facilitar la generación de consensos sobre la visión regional, los escenarios y las diversas orientaciones, estrategias y políticas, planes y programas que se desprendan para su consolidación, todo ello a partir de la inclusión de los intereses multisectoriales en la definición del modelo de ordenamiento territorial.

Finalmente, y de acuerdo con los Lineamientos para el proceso de OT departamental que formuló el DNP, como Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional (2013) se tiene presente que:

“La ordenación del territorio es posible alcanzarla desarrollando una serie de fases interrelacionadas de planificación y gestión técnica y política, que requieren el liderazgo de las autoridades departamentales responsables de la administración gubernamental, contando con la participación activa de representantes de los sectores económicos, de los municipios y de las organizaciones sociales. Esas fases comprenden un primer momento de alistamiento institucional, seguido de un análisis estratégico de las condiciones del ordenamiento territorial, la delineación del modelo actual de estructura territorial estableciendo sus fortalezas y debilidades, y la concepción de un modelo de ordenamiento territorial futuro que busque corregir los desarreglos territoriales existentes y que responda a una visión de desarrollo territorial de largo plazo, contando además con las correspondientes directrices, estrategias e instrumentos para hacer realidad el escenario de organización territorial seleccionado” (pág. 23).

6.4. Ámbito político de la gobernanza: la participación en el ordenamiento territorial producto de una construcción colectiva

En la consolidación del POD, la participación se orienta hacia un proceso de diálogo integrador que se enriquece con tres tipos de conocimientos y visiones:

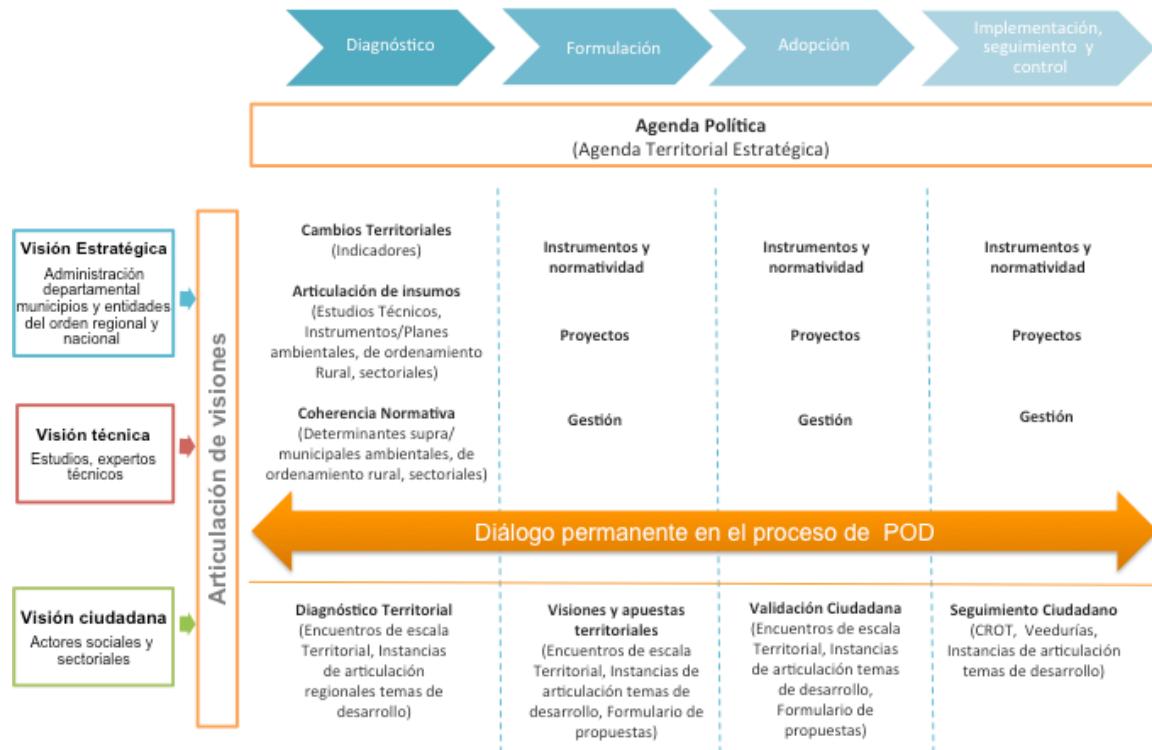
- (i) Participativo: corresponde al conocimiento y la perspectiva que ofrece la ciudadanía sobre su territorio, (actores sociales, productivos y sectoriales).
- (ii) Estratégico: constituido por los aportes de la administración departamental (Gobernación, Asamblea Departamental y actores políticos), así como las respectivas contribuciones de las instancias supramunicipales de coordinación existentes.
- (iii) Técnico: derivado de los estudios técnicos existentes en el departamento (expertos técnicos, CROT, secretaría de planeación, equipo formulador del POD, secretarías vinculadas al proceso).

De esta manera se puede realizar una construcción colectiva y una formulación sistemática del ordenamiento departamental, que tiene como propósito integrar los resultados de los tres tipos de conocimientos y visiones, a partir de las estructuras del OT y las etapas del POD: alistamiento, diagnóstico, formulación - prospectiva, adopción y seguimiento (ver Ilustración 5).

Cabe resaltar que el objetivo principal de la intervención ciudadana en la fase de diagnóstico del POD se orienta a realizar una construcción integral y participativa de la región, que dé cuenta de las particularidades históricas y presentes de las áreas rurales, de las relaciones entre los sistemas de asentamientos humanos y sus entornos rurales, y de las relaciones funcionales supramunicipales del departamento, sus potencialidades y problemáticas. En la fase de formulación y discusión del POD, los objetivos son integrar diferentes visiones de diversos actores en la construcción colectiva de una apuesta regional de OT y, la determinación de una visión territorial y definición de apuestas territoriales. En la fase de ejecución e implementación el propósito es realizar seguimiento y control social a las decisiones adoptadas en el plan.

A continuación se presenta una ilustración que manifiesta cómo el proceso de diálogo fomenta la participación en las etapas de diagnóstico, formulación, adopción, implementación y seguimiento, evaluación y monitoreo de un POD.

Ilustración 5. Diálogo integrado en el proceso de formulación de un POD



Fuente: CIDER (2017)

6.5. Propuesta de participación, consulta y aprobación

6.5.1. Elementos para una estrategia de participación como diálogo permanente para el OT departamental

En búsqueda de otorgarle a la ciudadanía capacidad de incidencia en las decisiones de política pública, es necesario identificar el contexto de cada departamento, con el fin de diseñar una estrategia y metodología participativa que permita una construcción colectiva, incluyente e incidente en el OT (ver Ilustración 6). Esta estrategia debe tener en cuenta los mecanismos planteados para garantizar la participación en el OT departamental. Para este fin es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

- i) **Caracterización y mapeo de actores:** Consiste en identificar los intereses, demandas, roles y capacidades de incidencia de los actores en el proceso de elaboración del POD. Dentro de este mapeo se reconocen el tipo de relaciones que se desarrollan entre los actores territoriales (las cuales pueden ser conflictivas, colaborativas, tensionantes, o de cooperación), así como los procesos asociativos entre estos, teniendo en cuenta sus relaciones de poder e intereses sobre el OT. Además de examinar las posibles acciones que podrían desarrollar dichos actores a través de redes formales e informales, alianzas interinstitucionales y organizaciones, se establece la manera en que actúan en relación con la propuesta de ordenamiento y los posibles riesgos que se puedan derivar de su participación en el proceso de formulación.
- ii) **Convocatoria amplia, abierta y transversal a todo el proceso de elaboración del POD:** La convocatoria a participar debe ser lo suficientemente amplia como para incluir actores que representen diversos intereses, de todos los sectores y niveles. De esta manera se incentive y visibilice la participación de diversos actores vinculados o no a organizaciones sociales, de diferentes niveles de formación, vinculados o no a instancias institucionales de participación del sector rural. Para lograr hacer este tipo de convocatoria es necesario usar diferentes medios de comunicación: instrumentos visuales (posters, carteleras, flyers, etc.), el acercamiento directo a los diferentes actores para la sensibilización y la visibilización del proceso participativo, el uso de voz a voz y puerta a puerta, la difusión en medios de comunicación locales y comunitarios (radio, TV, medios impresos), y el uso de TIC (redes sociales, páginas de internet, grupos de redes sociales, entre otros). Es necesario identificar si existe sobrerepresentación o subrepresentación de algún sector o población en los mecanismos y espacios de participación diseñados.
- iii) **Comunicación:** los medios de comunicación descritos en el anterior punto, no deben ser usados solamente en la etapa de alistamiento. Por el contrario, estos deben hacer parte integral de todas las etapas de elaboración del POD, pasando a ser parte de los componentes de contextualización, deliberación, sistematización y retroalimentación. La participación no se agota en un solo espacio o encuentro, sino que cobija las posibilidades de un proceso activo del que se pueda referir su incidencia en el mediano y largo plazo.
- iv) **Fortalecimiento de instancias y mecanismos institucionales de participación:** Existen instancias institucionales diseñadas para fomentar, garantizar y robustecer la participación a nivel departamental, como lo son las CROT (facultadas por el artículo

8º de la LOOT), que tienen incidencia en la orientación de las decisiones que se incorporen en el POD, incluyendo los temas de participación, ya que es la instancia asesora en todo el proceso de consolidación del instrumento (ver Acuerdo COT 010 de 2016, artículo 5º).

- v) **Unidades territoriales de participación (escala):** Las unidades territoriales de participación son las divisiones espaciales para activar la participación ciudadana. En este sentido, los departamentos deben conformarlas de acuerdo a sus propias dinámicas de gobernabilidad territorial y de la división funcional existente en el territorio, por ejemplo, en subregiones o provincias. Las unidades territoriales de participación pueden ser construidas a partir de las siguientes variables:

- Conectividades ecosistémicas (por ejemplo, alrededor de cuencas hidrográficas y biocorredores)
- Provincias o subregiones existentes o propuestas, conformadas alrededor de una visión o problemática compartida que los identifique como funcionales
- Alrededor de un territorio unido a la identidad étnica, cultural o productiva de comunidades u organizaciones
- Orientaciones de la CROT

De esta forma, la participación permite visibilizar la conectividad de territorios con ecosistemas, elementos geográficos, económicos, culturales y sociales comunes, así como las particularidades de los territorios que puede existir en un departamento. Por este motivo, las unidades territoriales de participación pueden trascender y responder a dinámicas más allá de los límites político administrativos.

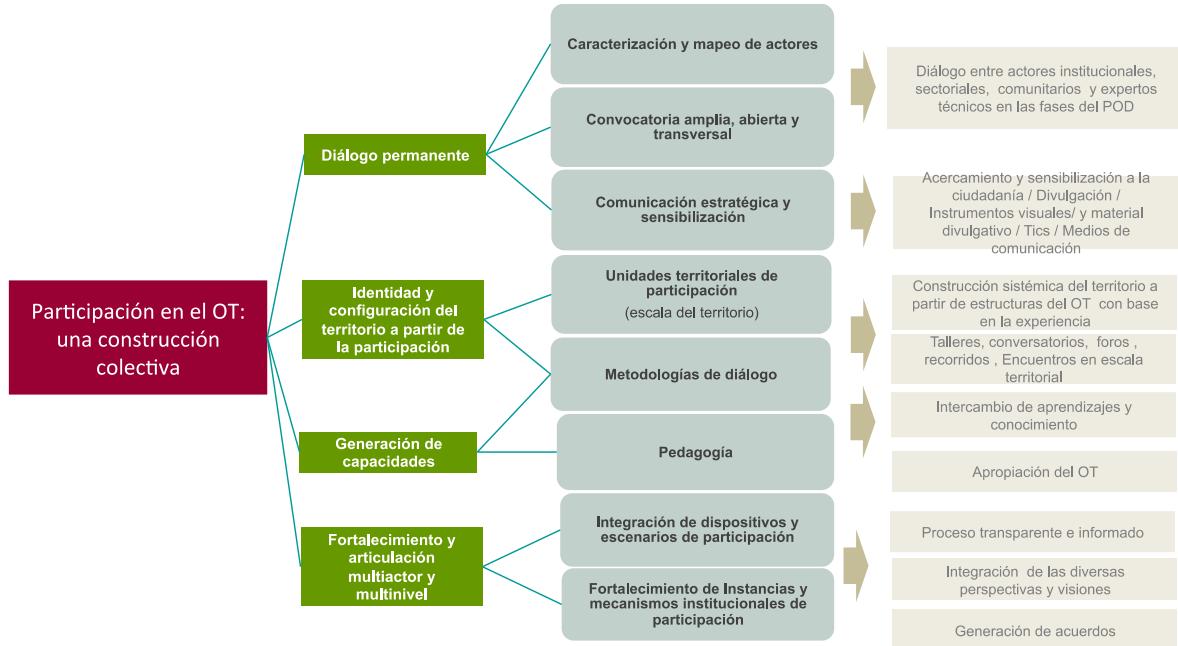
- vi) **Pedagogía para el ordenamiento territorial:** Dado que la participación es un diálogo que permite a la sociedad civil tener incidencia sobre el OT, es importante preparar a los actores para un entendimiento mutuo, sobre todo teniendo en cuenta que en este caso se trata de aspectos que superan la jurisdicción municipal. En otras palabras, la pedagogía para el POD prepara a los actores para que, teniendo la misma información base, puedan hablar un lenguaje común y cuenten con incidencia en el proceso de construcción de estos planes. De esta forma, la pedagogía de participación en el OT tiene por objetivos:

- Transmitir y divulgar de manera amplia la información relevante del POD por parte de la administración departamental.
- Trascender y promover la formación y cualificación de la ciudadanía a través de una interacción crítica y reflexiva de saberes que propicien el reconocimiento de las diferentes perspectivas y visiones que se tienen frente al ordenamiento del territorio a nivel departamental.
- Incentivar la generación de un amplio debate entre la administración departamental, las administraciones municipales y la ciudadanía, para la construcción colectiva de la visión regional y los POD. La pedagogía implica y construye una ciudadanía activa y con sentido del territorio.

- vii) **Integración de diferentes mecanismos y escenarios de participación:** Los escenarios y mecanismos de diálogo permiten la integración del conocimiento entre los diversos actores sociales y los expertos técnicos. De esta manera estos ayudan a la coordinación transversal entre las diferentes instancias. Por este motivo, es importante implementar nuevos espacios y metodologías de participación ciudadana

como encuentros territoriales, cartografía social, grupos focales y talleres específicos, al mismo tiempo que se fortalecen los mecanismos de participación definidos por la ley, como los cabildos abiertos.

Ilustración 6. Estrategia de participación



Fuente: CIDER (2017)

6.5.2. Aspectos a tener en cuenta en las fases del POD

A continuación, se presentan los aspectos a tener en cuenta en cada fase de la formulación de los POD, con el ánimo de integrar ampliamente a los actores estratégicos durante todo el proceso de formulación, adopción y seguimiento del POD (ver Tabla 3 y Tabla 4).

Tabla 3. Procesos de participación ciudadana ¿qué son y cómo hacerlos?

Alistamiento	Diagnóstico	Formulación	Seguimiento
<p>¿Cómo realizar el proceso?</p> <p>IDENTIFICACIÓN DE ACTORES</p> <p>1. Mapeo de actores sociales: Identificación de actores clave del OT departamental.</p> <p>2. Mapeo de actores privados: sector económico, constructores, urbanistas, etc.</p> <p>3. Mapeo de actores estatales con incidencia en el OT departamental, y en caso de aplicar, formas asociativas.</p> <p>4. Convocatoria de actores</p> <p>IDENTIFICACIÓN DE UNIDADES MÍNIMAS PARA LA PARTICIPACIÓN</p> <p>1. Identificación y validación con la Secretaría de Planeación Departamental para la participación: a partir de los siguientes criterios se identifican subregiones con características generales en común para definir los territorios de participación, esto con el fin de realizar un diagnóstico con enfoque territorial que agrupe municipios que comparten aspectos relacionados con las estructuras (biofísica, funcional y de servicios, socioeconómica).</p> <p>2. Alistamiento de metodología de diagnóstico participativo: mejores prácticas y metodologías</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque colaborativo • Enfoque deliberativo • Matriz de temas de OT departamental • Cartografía social para la construcción sistemática del territorio <p>PEDAGOGÍA</p> <p>1. Estrategia de comunicaciones pedagogía</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pedagogía: diálogo de saberes / prácticas interculturales (intercambio de conocimientos en doble vía) 	<p>1. Realización de un diálogo multinivel y multiactores: integración de actores sociales, públicos y estatales de diferentes escalas (municipal, metropolitano, regional y nacional)</p> <p>2. Definición de las apuestas territoriales, el modelo de ordenamiento y estrategias de desarrollo territorial, a partir del dialogo multinivel y multiactores, y del diagnóstico prospectivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metodologías de identificación, priorización y ponderación de problemáticas, visiones y potencialidades sobre las estructuras del OT <p>3. Conformación de comités de seguimiento y evaluación</p>	<p>1. Diálogo entre la visión técnica, política y estratégica, y la visión ciudadana sobre el OT departamental en los espacios que se dispongan para ello y teniendo en cuenta las subregiones</p> <p>2. Desarrollo de formulario de establecimiento de propuestas y recomendaciones para el MOT.</p> <p>3. Implementación de metodologías (talleres, foros, grupos focales, etc) de validación y construcción de propuestas, con el fin de generar apropiación en la construcción colectiva del territorio</p> <p>4. Aportes para la definición de la visión territorial, apuesta territorial y modelo de ordenamiento, estructura del territorio y ocupación de territorios</p> <p>5. Consolidación de comités de seguimiento y evaluación en coherencia con el OT</p> <p>6. Socialización y divulgación amplia del POD (cartografía y proyecto de instrumento jurídico de adopción)</p> <p>7. Instauración de mesas de diálogo permanente para la validación y construcción conjunta de propuestas</p> <p>FORMULACIÓN PROSPECTIVA</p> <p>DIÁLOGO MULTIACTOR – MULTINIVEL</p> <p>1. Conformación de grupos de discusión por unidad mínima de participación (provincia o subregión)</p> <p>2. Realización de un diálogo multiactores, integración de diversos actores: estatales, sociales, privados con incidencia en el OT departamental en el proceso de diagnóstico prospectivo territorial y construcción de escenarios.</p> <p>Inclusión de la Asamblea Departamental, la autoridad ambiental, CROT</p> <p>3. Realización de un diálogo multinivel: integración de actores sociales, públicos y estatales de diferentes escalas: municipal, metropolitano, regional y nacional</p> <p>4. Implementación de metodologías de participación desde una visión territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encuentros subregionales o provincial • Talleres participativos • Grupos Focales • Mesas de diagnóstico por temas <p>5. Implementación de técnicas participativas:</p>	<p>1. Implementación de metodologías de seguimiento y monitoreo participativo</p> <p>2. Desarrollo de plataforma de información para el monitoreo de los POD</p> <p>4. Conformación de comités de control social al POD</p> <p>5. Realización de audiencias públicas, cabildos abiertos, y mecanismos de rendición de cuentas</p> <p>6. Construcción de herramienta de captura y gestión de preguntas, quejas y reclamos</p>

Alistamiento		Diagnóstico	Formulación	Seguimiento
			<ul style="list-style-type: none"> • Cartografía social: construcción de mapas con el fin de que los actores identifiquen y geo-espacialicen las problemáticas, potencialidades, visiones y apuestas del departamento 6. Sistematización de resultados de los escenarios de participación • Matrices de diagnóstico • Cartografía social 7. Divulgación de los resultados del diagnóstico del OT departamental 	
¿Con quienes?	<ul style="list-style-type: none"> • CROT • COT-CEI • Comisiones de Planeación de la Asamblea • Corporaciones Regionales CAR • Esquemas asociativos 	<ul style="list-style-type: none"> • CROT • COT-CEI • Comisiones de Planeación de la Asamblea • Corporaciones Regionales CAR * Municipios * Areas no municipalizadas • Academia • Sectores productores-gremios • Grupos étnicos • Otros actores 	<ul style="list-style-type: none"> • IGAC departamental • Organizaciones no gubernamentales de alcance supramunicipal • Asociaciones de municipios, distritos especiales, áreas metropolitanas y departamentos <p>FORMULACIÓN PROSPECTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • CROT • COT-CEI • Comisiones de Planeación de la Asamblea • Corporaciones Regionales CAR • Esquemas asociativos • Academia • Sectores productores-gremios • Grupos étnicos • Otros actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Academia • Sectores productores-gremios • Grupos étnicos • Otros actores
Resultados mínimos	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeo y convocatoria de actores • Estrategia de comunicación y participación definidas • Unidades mínimas de participación identificadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de encuentros para la formulación participativa del POD • Diagnóstico participativo realizado y divulgado 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de ordenamiento territorial • Estrategias de Desarrollo Territorial • Propuestas remitidas a partir de los formularios destinados para ello o expresadas en los espacios de deliberación para la formulación del POD. • Mesas de diálogo permanente conformadas • Proyectos de ordenanza socializado y validado por todos los participantes del proceso, antes de ser pasado a aprobación • Proyecto de Ordenanza del POD discutido y aprobado por Asamblea Departamental. • Conformación de comités de seguimiento y evaluación <p>FORMULACIÓN PROSPECTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción colectiva de escenarios • Apuestas territoriales • Definición de la visión departamental • Resolución de conflictos de OT departamental 	Comités de seguimiento y evaluación consolidados

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Procesos de concertación y consulta. ¿qué son y cómo hacerlos?

	¿Qué elementos requieren consulta y aprobación?	¿Con quiénes se debe realizar?	¿Cómo se deben realizar estos procesos?	Resultados
Consulta ciudadana	Presentación de la iniciativa de formulación de POD	Representantes de gobierno municipales, gremios, grupos étnicos, academia, organizaciones sociales, institutos descentralizados, entes regionales, empresas de servicios públicos, asociaciones, institutos de investigación, autoridades ambientales y todo aquel que esté interesado en participar.	Taller de presentación y socialización del inicio de la elaboración del POD. Se recomienda realizarlo durante la etapa de alistamiento. Primera etapa de comunicación a la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Discusión y validación de la propuesta de unidades territoriales de participación • Discusión y validación de la visión regional • Recopilación de la información técnica de los municipios • Línea base • Constitución de las unidades territoriales para la participación por provincias o subregiones
	Diagnóstico	Representantes de gobierno municipales, gremios, grupos étnicos, academia, organizaciones sociales, institutos descentralizados, entes regionales, empresas de servicios públicos, asociaciones, institutos de investigación, autoridades ambientales y todo aquel que esté interesado en participar.	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de mapeo social y producción de insumos para el diagnóstico • Taller de presentación, socialización y validación 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de un diagnóstico departamental participativo • Validación del diagnóstico técnico • Identificación de especialidades y complementariedades entre los municipios • Articulación de instituciones municipales y/o supramunicipales para adelantar la gestión regional
	Consulta sobre el Modelo de ordenamiento de lo que será el desarrollo territorial (Formulación)	Representantes de gobierno municipales, gremios, grupos étnicos, academia, organizaciones sociales, institutos descentralizados, entes regionales, empresas de servicios públicos, asociaciones, institutos de investigación, autoridades ambientales y todo aquel que esté interesado en participar.	Talleres de trabajo por subregiones o provincias para la revisión de las estrategias del POD de acuerdo con las estructuras del OT e innovaciones, así como sus contenidos estructurantes	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos para la construcción del Modelo de ordenamiento para la vigencia del POD • Articulación de las escalas de planeación municipal, supramunicipal y departamental (coordinación de los futuros ajustes a los componentes de corto y mediano plazo, de acuerdo a las orientaciones consignadas en el POD)
	Consulta sobre la Estructura del Territorio (Formulación)	Representantes de gobierno municipales, gremios, grupos étnicos, academia, organizaciones sociales, institutos descentralizados, entes regionales, empresas de servicios públicos, asociaciones, institutos de investigación, autoridades ambientales y todo aquel que esté interesado en participar.	Talleres por subregiones sobre la estructura del territorio departamental en cada subregión en relación con las estructuras del OT	<ul style="list-style-type: none"> • Discusión y validación de la estructura departamental de OT
	Ocupación del Territorio (Formulación)	Gremios de la construcción y productivos, cámaras de comercio, representantes de los diferentes sectores	Talleres de trabajo sobre aspectos como el manejo y uso del territorio y su aprovechamiento sostenible, vivienda, infraestructuras de producción,	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos para la consolidación del manejo y uso del territorio para garantizar la implementación de las orientaciones y estrategias definidas.

		económicos, autoridades étnicas, autoridades ambientales, Agencia Nacional de Tierras, UPRA.	actividades económicas, asentamientos poblacionales, los tejidos urbanos, los impactos en el territorio, generadas por los diversos eventos naturales y/o antrópicos.	
Aprobación	Vinculación y aprobación del proyecto de POD en los temas ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Corporación(es) autónoma(s) regional(es), la autoridad ambiental correspondiente el Ministerio del Medio Ambiente, quién actuará en segunda instancia • CROT 	Talleres de trabajo desde el inicio de la etapa de alistamiento del POD para vincular en el proceso a las corporaciones autónomas regionales	Aprobación de los temas ambientales
	Aprobación del proyecto de instrumento jurídico de adopción del POD	<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea Departamental • Asociaciones de áreas metropolitanas, municipios y distritos 	Talleres de trabajo desde el inicio de la etapa de alistamiento del POD para vincular en el proceso a la Asamblea y a las asociaciones de áreas metropolitanas, municipios y distritos	Adopción del POD

Fuente: Elaboración propia.

7. EL POD COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO

Como instrumento el POD es estratégico en tanto es un proceso que proyecta y dirige acciones hacia un fin determinado construido y reflexionado de forma colectiva. Delimita acciones orientadas a un objetivo común, la construcción colectiva de un modelo de OT departamental realizable, enfocado en las determinantes, condiciones, oportunidades y potencialidades de un territorio que propenda por la sostenibilidad y cohesión territorial.

Ésta condición estratégica del POD permite generar una visión compartida no sólo del territorio que se desea en un horizonte de tiempo determinado, sino construir colectivamente el proceso para llegar a éste. En tanto lo anterior, el POD se entiende como un instrumento (medio), no una meta y menos un producto (fin).

Como parte fundamental de su carácter estratégico, el POD se vale de la prospectiva²², aquella “disciplina que ofrece fundamentos teóricos, métodos y herramientas útiles para la construcción de futuro, en el sentido de la planificación de largo plazo para el desarrollo” (CEPAL, 2017). La prospectiva permite establecer objetivos estratégicos y priorizar acciones, de manera que “se constituye en un punto de partida para el diseño y la elaboración de políticas y estrategias destinadas a alcanzar objetivos”. (Dyner Rezonew, Unal, & Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009). Además de suponer un ejercicio de gobernanza que orienta al diálogo de actores territoriales, con el propósito de crear visiones estratégicas (escenarios compartidos) para contribuir al desarrollo integral del territorio.

En términos territoriales la prospectiva orienta sobre qué, para qué y cómo ordenar el territorio de la forma más acorde para el logro de las metas de sus habitantes. Procura ver el conjunto del territorio físico, con las relaciones sociales, la posible estructura ecológica y productiva, las instituciones, la historia común, la identidad, diversidad cultural y étnica que se tendrá en un mediano y largo plazo.

La prospectiva es un ciclo continuo y permanente, de diálogo político y social, sus etapas están referidas a la anticipación del futuro del territorio; el debate permite la apropiación, el empoderamiento de los sujetos sociales y la visibilidad de los actores sociales (in)visibilizados. De aquí deviene la construcción de una acción prospectiva-estratégica que permite construir el futuro deseado de un territorio determinado. La prospectiva fomenta el pensamiento anticipatorio, recurriendo a la información relevante, de alta calidad y a la participación como método para la construcción de visiones de futuro. (Vitale, Pascale Medina, Barrientos , & Papagno, 2016, pág. 24)

El proceso de prospectiva territorial se funde en el proceso de OT, en tanto el primero aporta herramientas fundamentales para la construcción del segundo. La prospectiva territorial dentro del proceso de OT complementa la visión técnica y presenta las condiciones del territorio, con una visión que parte de sus condiciones pasadas, entiende las condiciones presentes y proyecta las potenciales condiciones.

²² La guía práctica de prospectiva regional de España define la prospectiva como “un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado” (Morato, 2002).

La prospectiva territorial busca comprender las determinantes del desarrollo territorial, aquellas variables o limitantes que han definido y podrán definir las condiciones del territorio en un mediano y largo plazo, para a partir de ese entendimiento lograr generar estrategias de intervención que encaminen el desarrollo territorial al escenario deseado. Lo anterior es posible, en tanto la prospectiva territorial contrapone estas posibles condiciones del territorio con los deseos de los habitantes, logrando acordar un escenario posible y deseable. Se cuenta con una planificación integral del OT cuando se provee la dimensión de futuro del territorio, a través de la prospectiva territorial (Vitale, Pascale Medina, Barrientos , & Papagno, 2016).

La condición de escenario realizable de un ejercicio prospectivo es el punto en el que se funde la prospectiva territorial con el OT. La primera busca la implementación de estrategias para la planificación y gestión territorial, acciones que se desarrollen explícitamente a través del OT. Ésta última entonces, es una forma tanto de espacializar como de instrumentalizar lo planteado dentro del ejercicio prospectivo.

Dado lo anterior, se observa cómo en el marco del proceso de OT la prospectiva territorial favorece específicamente a establecer cambios y tendencias de ocupación del territorio, genera insumos para la política pública de OT, guía y organiza la acción colectiva, genera procesos de aprendizaje colectivos, desarrolla competencias institucionales a quienes se hacen parte del proceso, refuerza la construcción colectiva y le otorga una mayor legitimidad al proceso.



Fuente: Elaboración propia con base a Vitale, Pascale Medina, Barrientos, & Papagno (2016).

Para lograr lo antes mencionado, el ejercicio prospectivo deberá permear todo el proceso de elaboración del POD, en especial las fases de diagnóstico y formulación, para ello será fundamental tener presentes durante su elaboración las siguientes preguntas claves de la prospectiva. (ver Ilustración 8)

Ilustración 8. Preguntas claves de la prospectiva

- 1 **¿DE DÓNDE VENIMOS?**
La comprensión en profundidad del pasado.
- 2 **¿DÓNDE ESTAMOS?**
La comprensión acabada del presente.
- 3 **¿A DÓNDE VAMOS?**
Primer escenario tendencial.
- 4 **¿A DÓNDE QUEREMOS IR?**
Escenario teniendo en cuenta nuestros anhelos y deseos.
- 5 **¿A DÓNDE PODEMOS IR?**
Escenario teniendo en cuenta nuestras capacidades y limitaciones como territorio.

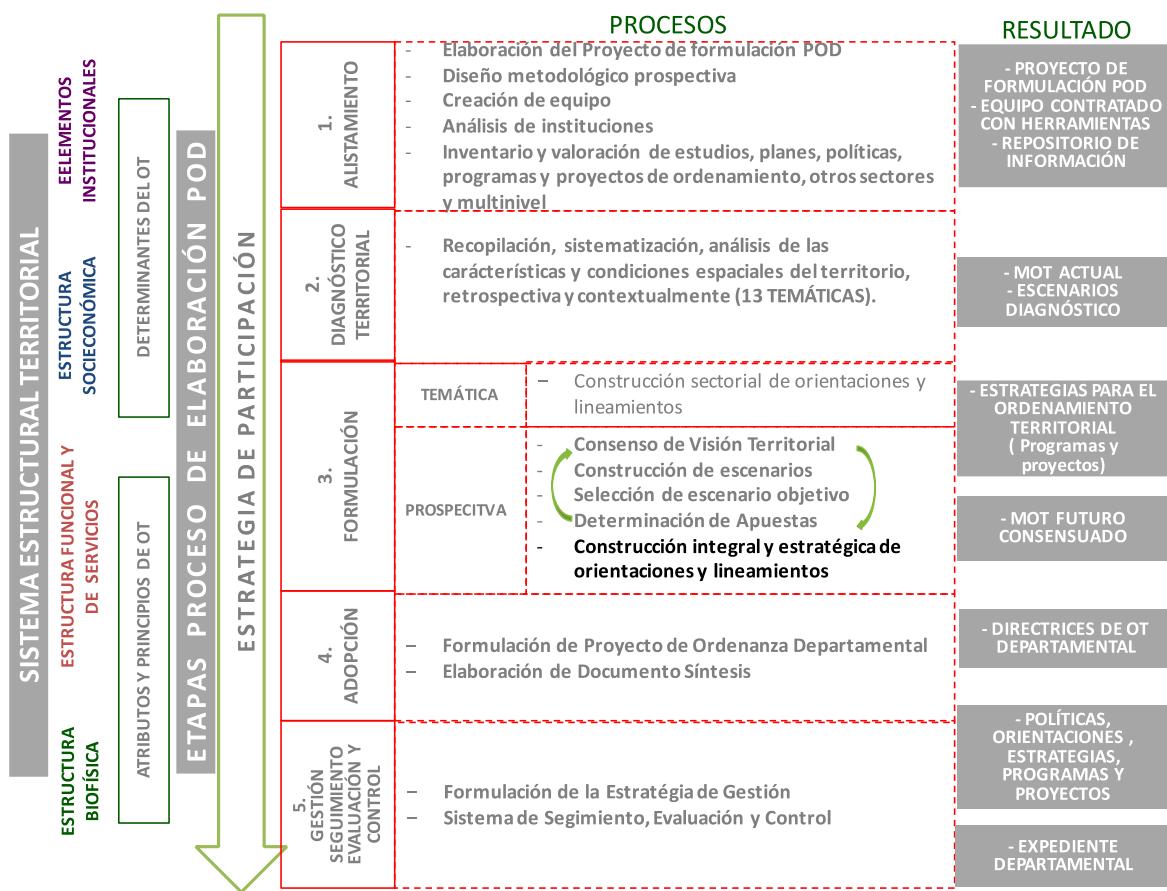
Fuente: Vitale, Pascale Medina, Barrientos, & Papagno (2016).

De allí que la formulación cuente con un carácter prospectivo, en el que se consolidará el ejercicio por medio de la definición de escenarios, apuestas y la visión territorial como parte del proceso de OT y su articulación con el desarrollo territorial.

CAPÍTULO 2. ESTÁNDARES PARA LA ELABORACIÓN DE POD MODERNOS

El presente capítulo pretende facilitar a los elaboradores de los POD los estándares a seguir durante el proceso de realización de los POD, en procura de contar con POD Modernos. Aquí por cada una de las cinco etapas de elaboración de un POD: 1) Alistamiento, 2) Diagnóstico territorial, 3) Formulación, 4) Adopción y 5) Gestión, seguimiento, evaluación y control, se presentan el Qué y el Cómo de los diferentes procesos y temáticas que se han de abordar en el OT departamental.

Ilustración 9. Etapas - procesos y resultados de la elaboración de POD



Fuente: Elaboración propia

1. ALISTAMIENTO

1.1. ¿Qué es el alistamiento ?

Como fase del proceso de OT el alistamiento institucional comprende la etapa inicial y preparatoria; es el momento en el que se hace un análisis previo que garantice tener un entendimiento del panorama y las condiciones que existen en torno al OT departamental. En esta se define “la organización administrativa, la preparación de equipos y recurso humano, la identificación de actores clave, la recopilación de información y estudios, la definición de aspectos específicos de representación y escala, e incluso la definición de los mecanismos de participación y/o articulación con los diversos actores” (Acuerdo COT).

Identifica la arquitectura técnica y socio-institucional necesaria para la planificación y gestión de la ruta hacia el OT integral conforme a la realidad y capacidades del departamento. Establece los requerimientos técnicos, político-institucionales y recursos logísticos y financieros para adelantar el proceso de OT.

1.2. ¿Para qué sirve el alistamiento en el POD?

El alistamiento parte de las nociones de anticipación y planeación, y sirve para realizar un mejor ejercicio de planeación en tanto permite:

- Identificar riesgos y oportunidades durante la formulación.
- Prever necesidades a nivel de gobernanza y de mecanismos de participación, y anticipar necesidades de articulación con actores.
- Elaborar un plan de trabajo realista y ajustado a la situación institucional y financiera del departamento.
- Contar con un claro panorama de la información con la que se cuenta, la faltante y anticipar rutas para obtener información faltante.

Cuenta con una estrecha relación con la estrategia de participación al reconocer el OT como un ejercicio técnico y político-institucional, que busca no solo dotar al territorio y en particular a sus actores y organizaciones de un instrumento orientador de las regulaciones del suelo, sino también de un instrumento que reordena las relaciones territoriales, con base en una construcción colectiva. Es indispensable para construir la gobernanza territorial que permita lograr que actores y organizaciones locales se constituyan en artífices de la ordenación de su territorio.

Durante el alistamiento se resalta la necesidad de contar desde el comienzo del proceso de planificación con una estrategia de construcción de gobernanza territorial, la cual debe ser implementada durante la elaboración y la implementación del POD. Esta fase inicial es fundamental, ya que puede condicionar el desarrollo de la metodología y la apropiación social y política de sus resultados.

Asimismo, esta etapa busca garantizar la calidad y los recursos técnicos y político-institucionales que sustentarán las acciones requeridas para la formulación e implementación del POD. Es la base para proporcionar estabilidad organizativa, capacidad, gobierno y calidad técnica a las actividades y productos requeridos para la elaboración de este instrumento.

1.3. ¿Cómo se hace el alistamiento?

Al ser la fase preparatoria del proceso es de gran importancia tomarse el tiempo para realizarla de la mejor manera posible. Su desarrollo parte de la estructuración del proyecto de elaboración del POD, el diseño metodológico prospectivo, la creación del equipo que liderará el proceso dentro de la entidad, la estrategia de participación, la conformación de un comité técnico y, el inventario y valoración de estudios, planes, políticas, programas y proyectos (ver Ilustración 10).

Ilustración 10. Proceso de alistamiento



* La estrategia de participación será abordada de forma transversal a todo el proceso, por lo que, aunque inicia desde el alistamiento, no hará parte de este específicamente, sin embargo, estas partes del proceso deben estar estrechamente relacionadas.

Fuente: Elaboración propia.

I PROYECTO DE ELABORACIÓN DEL POD

Una vez se toma la decisión política y técnica de realizar el POD, la administración departamental debe estructurar el proyecto de formulación, lo que significa definir tiempos, recursos humanos y financieros, acciones y los resultados esperados de este proceso. Lo anterior resultará en el cronograma y presupuesto de actividades realizado en concordancia con las etapas definidas del Acuerdo COT 010 Artículo 6²³, los alcances y objetivos identificados para el POD, la capacidad institucional y las limitantes políticas y financieras del departamento.

Quien se encuentre estructurando el proyecto de formulación tendrá que realizar acciones como:

²³ Diagnóstico, escenarios, modelo, directrices, estrategias de gestión

- Identificación de punto de partida del proceso de OT departamental (antecedentes del proceso y recuento de estudios en la materia a escala departamental).
- Estudio de caso de experiencias de otros departamentos sobre procesos de OT²⁴.
- Definición de metodología y marco conceptual a seguir para la elaboración del POD, de acuerdo con lo estipulado en el Acuerdo COT 010, las capacidades institucionales y los acuerdos políticos entre gobernación y municipios.
- Definición de objetivos, actividades, productos y resultados a obtener en cada etapa del proceso de formulación del POD.
- Estimación de costos de los profesionales a cargo del proceso (honorarios y tiempos).
- Definición de estrategia y costos de coordinación, gobernanza y conciliación (talleres, viáticos, mecanismos de comunicación).
- Identificación, gestión y postulación de posibles fuentes de financiación del proyecto.

II DISEÑO METODOLÓGICO PROSPECTIVO

La prospectiva territorial al estar inmersa dentro del proceso de OT, deberá ser flexible, participativa y estar articulada a las etapas del POD. Para ello, es indispensable contar con una fase preparatoria del proceso prospectivo como parte del alistamiento. Con este fin, se debe definir la metodología prospectiva a implementar para las etapas de formulación del POD, identificar claramente el enfoque prospectivo en cada una de éstas, cómo se llevará a cabo cada etapa, qué ejercicios se realizarán y cuáles serán los productos esperados, qué insumos son necesarios, qué resultados se necesitan alcanzar, quiénes harán parte de estos (responsables y participantes), en qué tiempo, bajo qué costos y cualquier otro tipo de información más detallada que se considere relevante.

Aquí se lleva a cabo la formulación de la propuesta de trabajo con el desarrollo de acciones cómo:

- Delimitación espacial, temporal y temática del ejercicio prospectivo: se precisa el tema principal (aspectos a analizar), espacio geográfico (espacio específico en el que se circunscribe el análisis) y el horizonte temporal (año horizonte).
- Definición de objetivos y alcances: se determinan los objetivos generales y específicos del ejercicio en relación a la elaboración del POD y su alcance dentro del marco del mismo.
- Desarrollo del marco conceptual: soporte teórico y conceptual para el desarrollo y análisis de la metodología, definición de conceptos a partir de los cuales se soporta el ejercicio de prospectiva territorial, de forma que se precise desde dónde se entiende la realidad, qué conceptos se utilizan para explicarla y la definición de conceptos determinantes para el OT como territorio, sociedad, desarrollo, participación, entre otros.
- Vinculación del proceso prospectivo dentro de la estrategia de participación y comunicación del POD.

III CREACIÓN DE EQUIPO

²⁴ Algunos departamentos ya avanzados en el tema son Antioquia, Valle del Cauca, Caquetá o Santander.

En términos de requerimientos técnicos e institucionales, la planificación y gestión territorial demanda equipos interdisciplinarios y una organización interinstitucional que cuente con un claro liderazgo dentro de la estructura administrativa departamental. La Gobernación debe contar entonces con mínimo un equipo técnico interdisciplinario de personas con conocimiento en OT dedicado a la elaboración del POD, sea que se decida contratar la realización del POD a un tercero o se realice directamente. Con respecto a la realización del POD por parte de un tercero, se debe procurar por un amplio acompañamiento e involucramiento de la administración y los actores estratégicos, para garantizar la apropiación y generación de capacidades instaladas.

Este equipo tiene que contar tanto con capacidades técnicas como capacidades para gestionar acuerdos y lograr alianzas, garantizar una fuerte articulación interinstitucional con las otras secretarías técnicas, además de relaciones con actores y organizaciones locales, privadas y sociales. Será imprescindible que cuenten con respaldo de los gobernantes, quienes se espera asuman un liderazgo en la promoción del proceso de elaboración del POD al resaltar este instrumento como esencial para el presente y futuro del departamento. Lo anterior, en conjunto, permitirá impulsar un proceso de construcción social de desarrollo y ordenamiento territorial, sustentado técnica institucional y políticamente, para de esta forma lograr las transformaciones que el territorio requiere (UPRA, 2016).

La creación de este equipo demandará acciones como:

- Definición de la necesidad, pertinencia, ventajas y desventajas de las posibles formas de contratación, gestión y perfiles del equipo humano: consultoría externa, prestación de servicios etc.
- Conformar el equipo (selección de profesionales); se recomienda como mínimo nueve profesionales expertos en: OT urbano-regional; desarrollo y ordenamiento rural; economía productiva; ambiente, gestión del riesgo y cambio climático; desarrollo social y cultural, asentamientos y conectividad; sistemas de información geográfica SIG, procesos participativos y experto jurídico .
- Realización de estudios de mercado para establecer valores adecuados a la hora de contratar algunos estudios especializados que se requieran como por ejemplo: análisis demográfico o poblacional, análisis de POT municipales, etc.
- Definición y adquisición de herramientas de trabajo para el equipo (equipos adecuados y espacio físico en la gobernación).

Cabe mencionar que como parte del proceso de conformación del equipo se debe identificar claramente cuál es la dependencia más idónea (dirección, secretaría, etc.) para liderar el proceso, ¿cómo va asumir esa responsabilidad, qué facultades y capacidades tiene y debería tener y con quién y cómo se articula? En general se considera a la secretaría de planeación departamental como la instancia más apropiada para liderar el proceso de formulación e implementación del POD. Para ello como se mencionó anteriormente, se debe contar con un claro fortalecimiento institucional de dicha secretaría.

IV ANÁLISIS INTITUCIONAL

Este es el estudio de los actores e instituciones estratégicas a involucrar durante el proceso de OT; busca entender las dinámicas político-institucionales dentro del proceso de OT, al identificar las instituciones y actores involucrados en el proceso, su posible contribución en el mismo, los actores que pueden verse afectados, la forma y momento de interacción pertinente para garantizar la articulación entre actores e instituciones. Pretende resultar en

una organización participativa que incluya relaciones intra e interinstitucional que favorezca la elaboración del POD.

El análisis institucional es un elemento determinante tanto para la gobernanza territorial, como para el proceso de participación. Se espera que para esta etapa se logre la conformación de un Comité Técnico con todos los actores clave para la elaboración del POD, en el que se diseñe una estrategia de trabajo conjunto con los municipios y las corporaciones autónomas regionales (CAR) para el desarrollo del proceso de OT departamental. Como mínimo debe incluir a secretarías sectoriales, las CAR y representantes de los municipios y del Gobierno Nacional.

Aquí se resalta el papel que desde el Acuerdo COT 010 (Artículo 5) se le otorga a la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial (CROT): “se recomienda que la CROT del respectivo departamento oriente las decisiones a incorporar en el POD, y participe como instancia asesora en las diferentes fases de su formulación”. Esta instancia podrá hacer las veces del Comité Técnico planteada o incorporarse a la figura como instancia acompañante en la formulación del POD.

En el marco de la implementación de cualquiera de las metodologías propuestas para adelantar ésta etapa se sugiere realizar las siguientes acciones:

- Mapeo de apuestas nacionales en el territorio: identificación de acciones y entidades que tienen injerencia/presencia en el territorio departamental en relación al OT, por medio de un inventario de políticas, planes, programas y proyectos, así como instituciones descentralizadas que dependen del nivel nacional.
- Mapeo apuestas locales: identificación y análisis de posiciones y aportes al proceso de OT por parte de subregiones del departamento, esquemas asociativos conformados, asociaciones de grupos étnicos, gremios, sector académico, entre otros.
- Talleres de relacionamiento con actores e instituciones estratégicas para garantizar la participación y articulación en el proceso de construcción del POD.
- Instalación y puesta en funcionamiento de la CROT: comisión conformada, activa, reglamentada internamente (convocatorias, periodicidad de actividades, miembros e invitados, mecanismos de resolución de conflictos, etc.) y con la conformación de comités o subcomités.
- Constitución del Comité Técnico: oficialización de integrantes de este comité mediante oficio, resolución o acta.

V INVENTARIO Y VALORACIÓN DE ESTUDIOS, PLANES, POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Procedimiento mediante el cual se realiza la recolección y evaluación de la información existente (documental o cartográfica), por medio de la valoración de su estado y pertinencia para la elaboración del POD. Aquí se establece el material que puede ayudar en el proceso y los insumos o condiciones faltantes requeridas para el desarrollo del proceso de OT, al establecer con qué estudios se cuenta, cuáles se tienen que actualizar, complementar o realizar. De igual forma, se puede identificar la necesidad de validar información del departamento para dar inicio a la fase de diagnóstico.

El inventario de información a escala departamental se alimenta de estudios, planes, políticas, directrices, programas y proyectos de carácter nacionales, regional y subregional que tienen injerencia en el territorio departamental. La consecución de esta información estará estrechamente relacionada con la capacidad de articulación con las instituciones de

orden nacional²⁵, regional y municipal, para lo que será fundamental el mapeo de apuestas y el relacionamiento con las entidades, con quienes se debe establecer un canal de comunicación directo para la facilitación de información pertinente para el proceso de OT departamental²⁶.

Éste será entonces un ejercicio de síntesis y preparación de la información fundamental para el diagnóstico y el ejercicio de prospectiva. Adelantar este proceso necesita del desarrollo de las siguientes acciones:

- Inventario de POT municipales con su respectiva caracterización (estado – Modelo de ocupación).
- Inventario de insumos (nombre/autor/tipo – cartografía, estudio técnico, etc./formato-pdf, shape, doc, etc./fecha/ubicación – dónde encontrarlo/utilidad – para qué sirve).
- Evaluación de pertinencia de la información disponible: en relación con los criterios de información de cada temática se debe de contraponer la información disponible para estipular su implementación, oficialización o actualización.
- Definición de estrategia de manejo de la información.
- Talleres y/o mesas de discusión con actores proveedores de información²⁷.

En Anexo 2 Alistamiento se presenta un resumen de una serie de vínculos a documentos de trabajo institucionales como referencia para el proceso de OT elaborados por las entidades nacionales pertenecientes al Comité Especial Interinstitucional de la COT, pertinentes para el proceso de OT departamental.

A continuación en la siguiente tabla los insumos y productos básicos para la etapa de alistamiento de manera detallada.

Tabla 5. Matriz insumo – producto etapa Alistamiento

¿Qué se alista?	Insumos / Acciones a realizar	Productos sugeridos / Resultado final
- Proyecto de Formulación del POD	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes del proceso y recuento de estudios en la materia a escala departamental. - Experiencias de otros departamentos sobre procesos de OT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de formulación del POD estructurado: cronograma, presupuesto de actividades y definición metodológica. - Definición de estrategia y costos de coordinación, gobernanza y conciliación.
- Metodología prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de formulación del POD. - Antecedentes de procesos prospectivos en el departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Delimitación espacial, temporal y temática del ejercicio prospectivo.

²⁵ Un insumo fundamental para éste proceso será el Manual de Oferta Institucional- MOI del DNP, herramienta que permite direccionar a las entidades del Estado concernientes de diferentes temas, y en dónde se contará con repositorio de información por sector / entidad en relación al OT. Ver Anexo 2 Alistamiento.

²⁶ Aquí se sugiere la realización de un taller entre el equipo formulador del POD y la CEI como parte del proceso de alistamiento, en el que se identifiqué qué hace cada una de las instituciones en el departamento y qué información/estudios, planes, programas y proyectos ha realizado o está realizando que sean útiles para el proceso de OT departamental.

²⁷ Actores clave identificados dentro de la estrategia de participación (CROT, COT-CEI, Comisiones de Planeación de la Asamblea, Corporaciones Regionales CAR, Esquemas asociativos)

	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de actores e instituciones realizado en la estrategia de participación. - Literatura, guías y herramientas prospectivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de objetivos y alcances del ejercicio prospectivo dentro de la elaboración del POD. - Marco conceptual - Plan de vinculación al proceso prospectivo dentro de la estrategia de participación y comunicación del POD - Propuesta de trabajo.
- Equipo de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Términos de referencia de profesionales. - Convocatoria o proceso de contratación realizado y finalizado. - Definición de herramientas requeridas para el proceso (equipos y espacio físico en la gobernación) 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipo de elaboración del POD contratado con herramientas adecuadas para realizar su trabajo.
- Análisis Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Mapeo de apuestas nacionales en el territorio. - Mapeo apuestas locales. - Talleres de relacionamiento con actores e instituciones estratégicas. - Instalación y puesta en funcionamiento de la CROT. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité técnico conformado e instaurado.
- Inventario de estudios, planes, políticas, programas y proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - Inventariado de POT municipales con su respectiva caracterización (estado – Modelo de ocupación) y “homogenización”. - Inventario de insumos (nombre/autor/tipo – cartografía, estudio técnico, etc./fecha/ubicación – dónde encontrarlo/utilidad – para qué sirve). - Evaluación de pertinencia de la información disponible. - Estrategia de manejo de la información. - Talleres y/o mesas de discusión con actores proveedores de información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repositorio de información útil para el proceso de diagnóstico territorial

Fuente: Elaboración propia

2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

¿Qué es diagnóstico territorial?

Diagnóstico es el proceso mediante el cual se analiza un aspecto para determinar una situación y cuáles son sus tendencias. En términos de OT el diagnóstico territorial es la etapa que comprende un análisis estratégico e integral de los aspectos relevantes para el desarrollo integral del territorio, específicamente el análisis del estado de ocupación actual/organización espacial actual del territorio y su proceso de transformación, mediante la identificación de los elementos estructurantes del OT.

Diagnóstico territorial departamental

El ámbito espacial de los elementos del POD se delimitará en función de hechos departamentales derivados de la expresión espacial de fenómenos económicos, sociales,

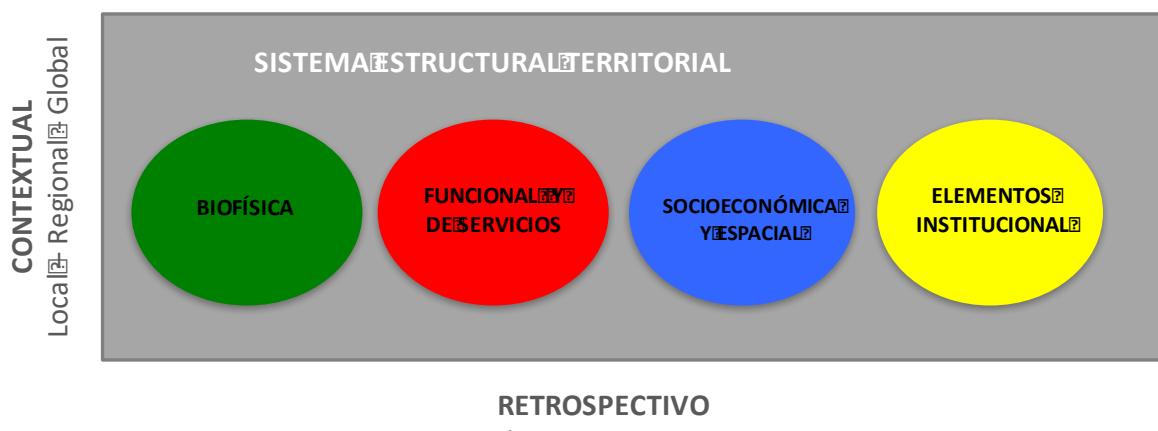
tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, políticos o administrativos, que interesan a dos o más municipios del departamento, que tienen relación directa con los componentes estructurantes del territorio departamental y es conveniente planificar y gestionar conjuntamente²⁸.

Estos ámbitos supramunicipales pueden ser objeto de competencias exclusivas o compartidas desde la perspectiva departamental, al atender los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con respecto a los municipios y las áreas metropolitanas. El alcance territorial supramunicipal, se podrá establecer según el despliegue espacial de los procesos de crecimiento y desarrollo socioeconómico y su relación con el espacio natural y construido, especialmente de aquellos relacionados con la estructura ecológica principal, como el paisaje natural y cultural, así mismo los relacionados con los sistemas estructurantes departamentales económicos y de relaciones funcionales urbano-rurales-regionales, referidos a los nodos y ejes de infraestructuras de comunicación que articulan las diversas zonas del departamento y favorecen el desarrollo del conjunto de municipios, los equipamientos con funcionalidad departamental, los sistemas productivos territoriales y los acuerdos institucionales y normativos que se puedan desarrollar, entre otros (UPRA, 2016).

¿Cómo se hace un diagnóstico de un POD?

Al ser la recopilación, sistematización y análisis de información sobre las características y condiciones espaciales del territorio, el diagnóstico debe atender la multidimensionalidad y multisectorialidad del territorio, por medio de un análisis tanto retrospectivo, de antecedentes, evolución y estado actual del OT departamental, como contextual, programas y proyectos estratégicos de escala nacional, regional e incluso internacional con efecto en el departamento para cada una de las 13 temáticas que hacen parte de las 4 estructuras territoriales definidas: 1. Biofísica, 2. Funcional y de servicios, 3. Socioeconómica y espacial y 4. Institucional.

Ilustración 11. Diagrama diagnóstico territorial integral

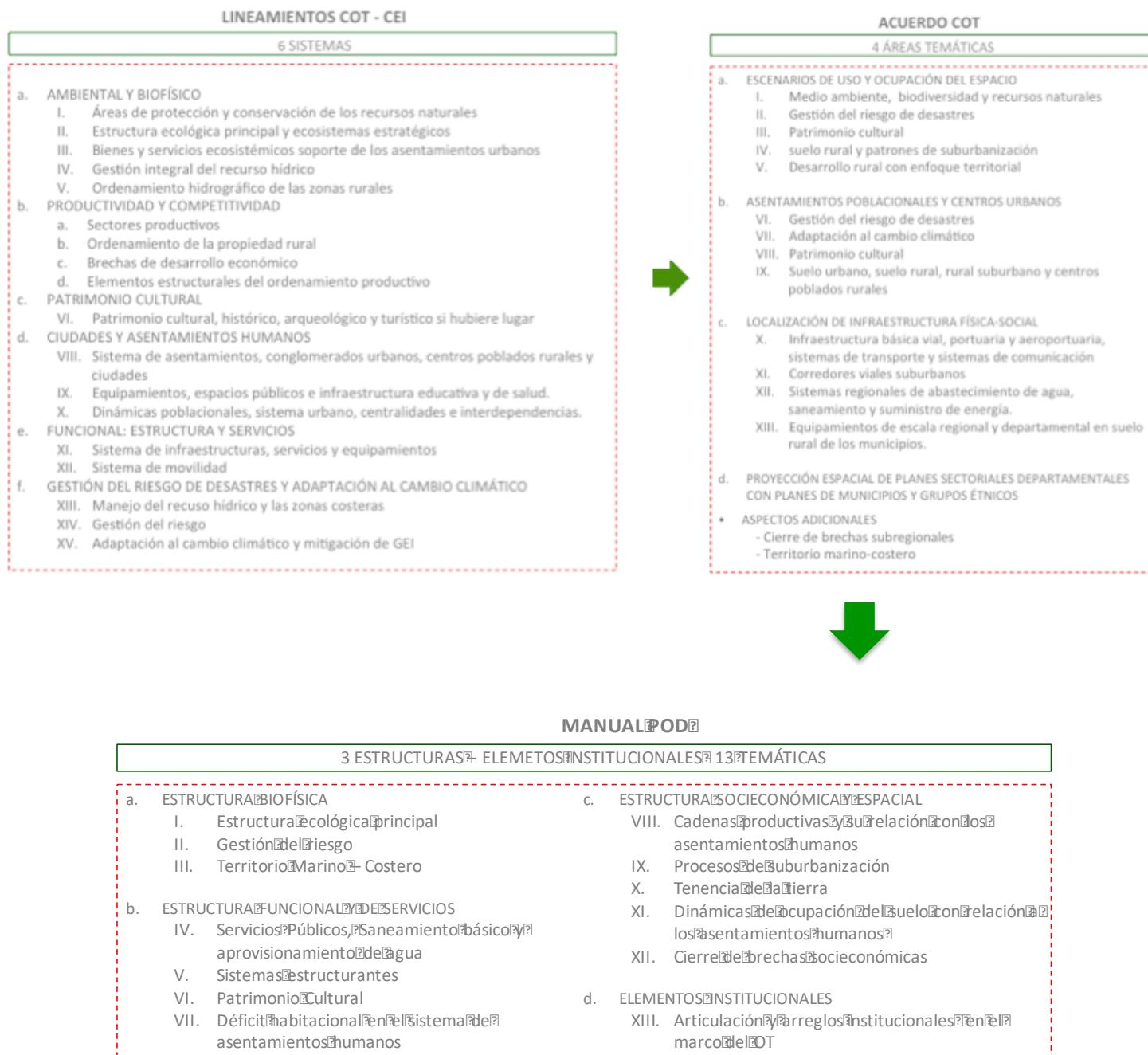


Fuente: Elaboración propia.

²⁸ Tomado de UPRA, 2016. Definición adaptada de la ley de 1625 de 2013. Régimen de áreas Metropolitanas. CAPÍTULO III Hechos metropolitanos y criterios para su determinación.

Las cuatro estructuras que conforman el sistema estructurante territorial departamental fueron definidas como parte de un proceso de síntesis y claridad sobre los grupos de temas y las temáticas a tratar en términos de OT según el Programa POT Modernos. Ésta agrupación busca recoger los avances planteados por la COT – CEI, fruto de discusiones interdisciplinarias establecidas en los documentos de lineamientos de formulación de POD 2013 y 2015, y lo posteriormente mencionado por el Acuerdo COT 010 de 2016. En la siguiente ilustración un recuento de éste proceso.

Ilustración 12 Contenidos temáticos definidos



Fuente: Elaboración propia con base lineamientos COT – CEI 2013 y 2015 y Acuerdo COT 010 de 2016.

Según lo anterior las estructuras para éste manual se definen y componen de la siguiente manera:

1. **Estructura biofísica**, hace referencia a la base natural del territorio que comprende la geomorfología, los ecosistemas existentes, el clima, la geología, la hidrología, los suelos, la biodiversidad, las áreas protegidas, las amenazas naturales, socio-naturales, así como la variabilidad climática y los escenarios de cambio climático; características que potencian, condicionan o restringen el uso del suelo (determinantes ambientales). Esta estructura analiza el ordenamiento en función de la conservación, la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales, y las directrices en términos de prevención, reducción y control de factores de amenaza y riesgo; como soporte del desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

A escala departamental ésta estructura se aborda a partir de tres temáticas: estructura ecológica principal departamental, gestión del riesgo y territorio marino-costero para departamentos costeros e insulares.

2. **Estructura funcional y de servicios**, se refiere a los procesos relacionados con la planificación y ordenamiento de los sistemas de movilidad, equipamientos o dotaciones, espacio público artificial o construido y de servicios públicos que tienen incidencia en la configuración espacial del territorio urbano – rural y que requieren de un manejo que no altere la sostenibilidad de la estructura biofísica, ecológica o ambiental.

En particular la funcionalidad y los servicios a escala departamental se analizan por medio de cuatro temáticas: servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua; conectividad supramunicipal y cobertura actual de sistemas de recreación, educación y salud; patrimonio cultural departamental y déficit habitacional departamental.

3. **Estructura socioeconómica y espacial**, está determinada por los elementos que constituyen el desarrollo de las actividades económicas y sociales de un municipio, distrito o un departamento. Particularmente, se relaciona con las dinámicas de los asentamientos humanos, de empleo, distribución de activos productivos, acceso a mercados y dotación de infraestructura productiva y social. Contempla los instrumentos relacionados con las directrices y/o regulación del suelo en función de las perspectivas de crecimiento, integración de los territorios y los logros sociales de los habitantes y comunidades, asimismo busca revertir desequilibrios y promueve una mejor distribución de los beneficios económicos y sociales generados en las aglomeraciones..

Se desarrollan cinco temáticas: cadenas productivas en relación con los asentamientos humanos, procesos de suburbanización, estructura departamental de tenencia de la tierra, dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos y cierre de brechas socioeconómicas departamentales.

4. **Elementos Institucionales** corresponde a los arreglos institucionales, las disposiciones normativas y la participación de los diferentes actores en un territorio que facilitan el desarrollo de las estructuras mencionadas anteriormente, así como su interrelación.

Se analiza por medio de una temática que presenta el desarrollo de los antecedentes de OT departamental; figuras territoriales agropecuarias y rurales, ambientales, étnicas y

culturales y esquemas asociativos; y análisis del contexto internacional y nacional para el OT con incidencia en el departamento.

Éstas estructuras realizan una aproximación a los aspectos mencionados en términos amplios, dónde la identificación de factores debe ser exhaustiva, pero no detallada; aquí es fundamental la interrelación y continuidad de las estructuras en el territorio, por lo que éstas, tanto de forma particular como en conjunto, buscan comprender la funcionalidad del territorio departamental contemplando las interacciones entre los aspectos biofísicos, socioeconómicos, institucionales y los servicios y sistemas funcionales más allá de la escala municipal, fundamentándose el OT departamental en términos de complementariedad, coherencia y subsidiariedad.

A partir de este análisis temático / sectorial retrospectivo y contextual el diagnóstico busca identificar los asuntos de interés departamental con base en el análisis de los POT municipales y de los instrumentos de OT de aquellos departamentos y municipios que hacen parte o influyen el propio territorio, de forma que se reconozcan los vacíos, inconsistencias, conflictos y oportunidades que por condiciones supramunicipales en términos de OT deberán ser gestionados a nivel departamental.

Cabe anotar que el diagnóstico está estrechamente afectado por el análisis de las determinantes de OT que tienen implicación en el territorio del departamento (ver subcapítulo de Determinantes de OT departamental).

Asimismo, es determinante durante la construcción del diagnóstico el trabajo de campo y la construcción colectiva del mismo con los actores departamentales y con los municipios a partir de sus POT. Es fundamental contar con el acompañamiento dese el comienzo del proceso de la(s) corporación(es) autónoma(s) regionales y de la Asamblea Departamental, con el fin de: i) desarrollar los temas ambientales a partir de un trabajo coordinado, y ii) hacer partícipes a los Diputados de la totalidad del proceso con el fin de que ejerzan los principios de democracia representativa sobre los cuales fueron elegidos por los ciudadanos del departamento (esto también garantiza que el proceso de adopción sea más expedito y se centre en la discusión de asuntos de fondo); es importante además considerar la participación de los sectores representativos del departamento (comerciantes, industriales o mineros o de agremiaciones FNC, ANDI, CAMACOL, etc.), así como instituciones de carácter público que tienen incidencia en temáticas tanto sectoriales como territoriales en el departamento (corporaciones autónomas regionales, comisiones regionales de OT, consejos departamentales de ciencia, tecnología e innovación, Comisión de Regulación de Comunicaciones, consejos departamentales de planeación, comisiones regionales de competitividad, etc.).

Para efectos prácticos tanto de comprensión de ésta guía, como de los requerimientos específicos del diagnóstico, a partir de la caracterización, clasificación y localización respectiva en el territorio de las estructuras con sus respectivas temáticas, se pretende llegar a un diagnóstico sectorial en el DTS con su respectiva cartografía que comprenda lo señalado por cada una de las temáticas de la siguiente subsección.

El desarrollo del diagnóstico territorial departamental por temáticas busca responder a los sistemas estructurantes del territorio, de forma que se logre contar con la situación actual del ordenamiento del territorio en los diferentes temas identificados como prioritarios. Cada

una de las temáticas que se presentan a continuación fueron definidas como parte de un sesudo proceso de discusión de la COT – CEI²⁹.

2.1. Estructura biofísica

2.1.1. Estructura ecológica principal departamental

2.1.1.1. *Diagnóstico – qué es la Estructura Ecológica Principal - Definiciones y conceptos asociados*

Reconociendo que la Estructura Ecológica Principal (EEP) constituye la base para asegurar la ocupación sostenible del territorio, su delimitación y regulación a nivel departamental resulta fundamental en cuanto a la consolidación de los elementos que actualmente hacen parte de la EEP, la valoración de la oferta y demanda de servicios ecosistémicos, el reconocimiento de las áreas de interés estratégico y la incorporación de nuevas áreas protegidas.

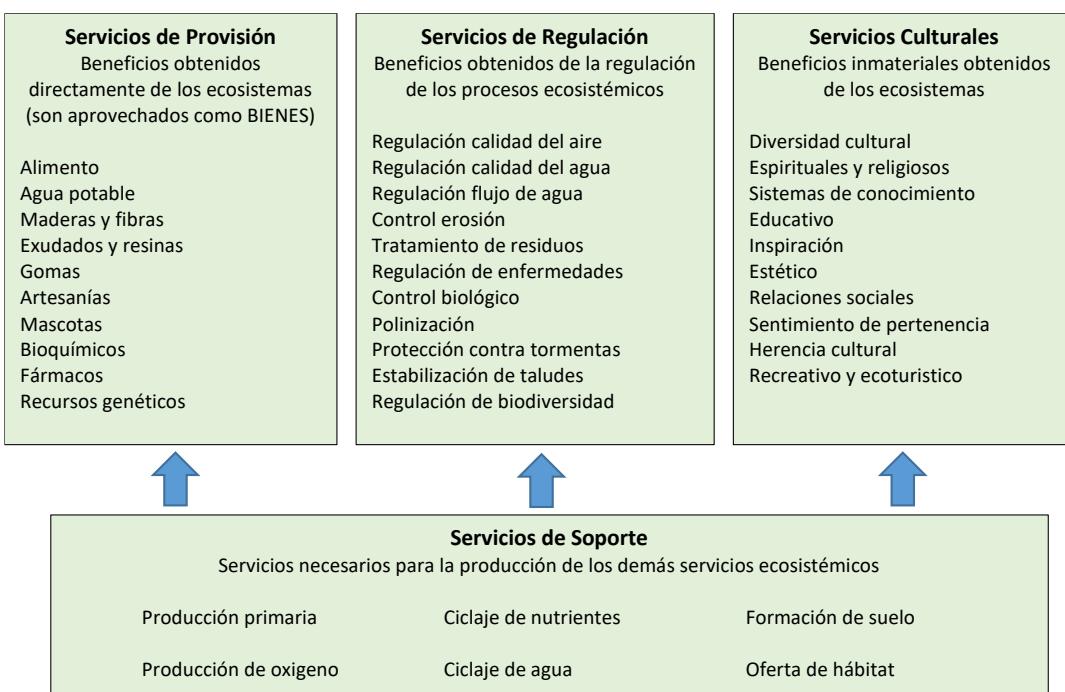
La EEP se define como el “Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones” (Decreto 1076 de 2015). Su reconocimiento y delimitación es el resultado de la aplicación de cuatro principios orientadores: i) las determinantes ambientales de superior jerarquía, ii) las áreas de interés estratégico, iii) la infraestructura ecológica, iv) las áreas de entorno y conectividad y, v) las áreas de protección por amenaza y riesgo. Estos principios conducen a cinco categorías de elementos de la EEP (ver subcapítulo de formulación).

Por su parte, los **servicios ecosistémicos** se definen como “Procesos y funciones de los ecosistemas que son percibidos por el humano como un beneficio directo o indirecto” (artículo 2.2.3.1.1.3, Decreto 1076 de 2015). Estos servicios pueden ser clasificados como se indica en la

Ilustración 13.

²⁹ Las matrices de insumo - producto de cada una de las temáticas se presentan como una síntesis del capítulo y de los procesos, insumos y productos a acometer por el departamento como parte del diagnóstico territorial. Lo aquí planteado si bien tiene en cuenta tanto la disparidad en las capacidades de los departamentos como la gradualidad con la que cada uno propenderá a lograr dichas acciones, contar con los insumos y lograr los resultados, se sugieren como los mínimos a tener en cuenta por los departamentos, como parte de la generación de una información mínima y homogénea en dicha escala.

Ilustración 13. Clasificación de servicios ecosistémicos



Fuente: Adaptado de Ortega P. et al (2010)

Al incorporar entre los servicios ecosistémicos las áreas de protección por riesgo, especialmente las relacionadas con la regulación hídrica y áreas de remoción en masa, se busca que conjuntamente se mitiguen avalanchas, avenidas torrenciales, reducción de la oferta hídrica en los períodos de estiaje así como amortiguación de fenómenos climáticos.

La identificación y valoración de los ecosistemas estratégicos -áreas de especial importancia ecológica- a nivel departamental como parte de la EEP, hace referencia al reconocimiento de procesos físico-bióticos que tienen lugar a nivel de cuenca y frecuentemente superan la escala municipal, como es el caso de la regulación hídrica de las cuencas abastecedoras (existentes y proyectadas) y los requerimientos de adecuación de tierras (riego y drenaje), así como impactos ambientales que se acumulan y propagan, entre otras causas producto de inconsistencias en el modelo de ocupación o por deficiencias en la localización y operación de infraestructura prioritaria para la oferta de servicios públicos (plantas de potabilización - PTAP, plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y áreas de disposición de residuos sólidos). Siendo pertinente que el diagnóstico y prospección de estos elementos se realice desde una escala regional que permita optimizar el uso de los recursos, minimizar impactos y potenciar el bienestar y desarrollo de la población, partiendo de las ventajas comparativas que cada municipio puede aportar.

Según la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad (PNGIBSE), el principal resultado que se espera de la GIBSE a escala regional es la consolidación de la estructura ecológica del territorio, mediante un proceso orientado por los planes regionales de acción en biodiversidad (PARGIBSE), los cuales serán formulados o actualizados por las autoridades ambientales, como “hoja de ruta” para el ordenamiento ambiental (PNGIBSE, pag 58). Sumar a este propósito más que una responsabilidad es una oportunidad para armonizar la oferta ambiental con el modelo de ocupación departamental.

En este contexto, la mayoría de acciones y metas priorizadas en el PNGIBSE desde un punto de vista nacional y en un horizonte de corto plazo, corresponden a aquellas relacionadas con la EEP³⁰.

Dentro de los alcances en términos de EEP a nivel del POD se encuentran:

- Identificación de los elementos existentes de la EEP a nivel local y regional, como son las áreas del sistema nacional de áreas protegidas – SINAP, las áreas de reserva forestal declaradas por la Ley 2 de 1959, las áreas de manejo especial definidas en cada POMCA, las áreas de especial importancia ecosistémica como páramos, subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rutas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares, pastos marinos, corales, bosque seco tropical y reservas de flora y fauna.
- Identificación de ecosistemas estratégicos para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, con énfasis en la regulación y aprovisionamiento del recurso hídrico, así como las zonas con vocación agrícola, pecuaria y forestal.
- Consolidación de la EEP regional mediante la incorporación de nuevas áreas protegidas como son las de entorno y conectividad, con el propósito de evitar la fragmentación de ecosistemas y superar los límites espaciales de las entidades territoriales (CAR, Departamentos y municipios).

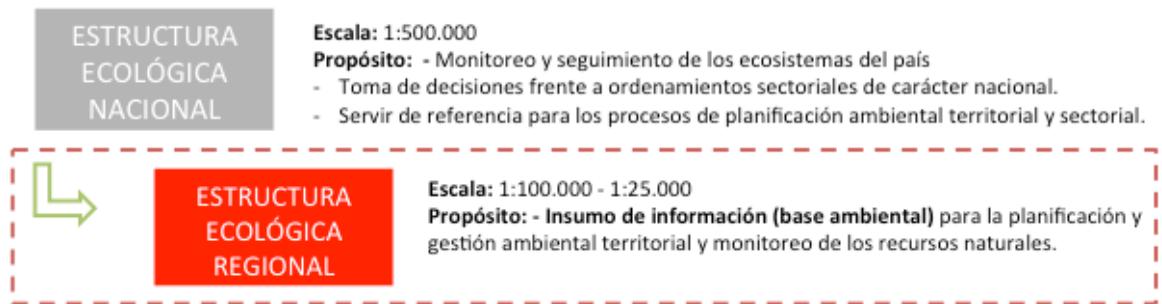
El proceso de reconocimiento, incorporación y consolidación de la EEP debe ser un proceso participativo en el que se involucra los distintos actores para el reconocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como un valor público. Con razón de ello se espera obtener patrones de uso y ocupación del territorio más planificados y sustentables, donde los distintos actores que intervienen en el territorio aporten a la armonización entre los usos y la vocación del suelo, la regulación de los ciclos hidrológicos, la mitigación de fenómenos amenazantes, y la construcción de sistemas más resilientes (MADS, 2012, pp. 37-72).

En lo referente a la escala de trabajo, en primer lugar se debe tener en cuenta la continuidad espacial del territorio donde resulta frecuente que los límites de un bosque, un acuífero o de una cuenca no coincidan con los límites administrativos. Así mismo se debe reconocer que las poblaciones que demandan los servicios ecosistémicos se encuentran dispersas y en ocasiones distantes al sitio en el cual tiene lugar la oferta de dichos servicios, ejemplo de ello es la regulación de crecientes hacia la parte baja de las cuencas, o el abastecimiento de agua para sistemas regionales de riego y/o acueducto ubicados hacia la parte alta de la cuenca. (ver Ilustración 14).

³⁰ Acciones priorizadas en el PNGIBSE:

- Identificada y delimitada el 100% de la estructura ecológica principal de la Nación
- Delimitación de 1.186.343 ha de ecosistemas de páramo y humedales
- Zonificación y ordenamiento de 51.376.621 ha de reservas forestales de Ley 2 de 1959
- Incorporación al SINAP de 3.000.000 ha de ecosistemas típicos del Orinoco
- Ordenamiento de 15.000.000 ha de bosque natural
- Restauración y rehabilitación de 280.000 ha con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada
- Evitar la deforestación de 200.000 ha de bosque natural
- Identificación y valoración de los servicios ecosistémicos de 3 ecosistemas estratégicos

Ilustración 14. Multiescalaridad de la Estructura Ecológica Principal



Fuente: MADS, Dirección de ordenamiento ambiental territorial y coordinación de SINA. Estructura Ecológica Nacional. Versión 1.0.

Así las cosas, a nivel regional y departamental, las unidades básicas de análisis están determinadas por la zonificación hidrográfica e hidrogeológica del país (zona hidrográfica y sistema acuífero)³¹, en la medida en que estas permiten reconocer a las unidades territoriales (municipios y departamentos) como parte de una región donde sus potencialidades son complementadas entre sí, especialmente en lo correspondiente a servicios ecosistémicos de provisión y regulación, obteniendo como resultado soluciones más integrales a problemáticas complejas y multiescalares.

Por otro lado, en la delimitación de la EEP es fundamental tener presente los lineamientos (estándares mínimos de la información) y la metodología (Principios, Criterios e Indicadores PC&I) referente para la definición de la EEP a escala supramunicipal desarrollada por el MADS. La implementación de ésta metodología ayudará en la generación de estándares nacionales. En este sentido la definición de la EEP requiere de un trabajo articulado entre la gobernación, el MADS, la autoridad ambiental regional presente en el territorio e incluso la población, los cuales deben construir en conjunto la EPP.

Cómo síntesis del proceso de diagnóstico de la EEP se presenta de manera detallada la siguiente Tabla a continuación:

Tabla 6. Matriz insumos - productos para el diagnóstico de la EEP

¿Qué se diagnostica?	Insumos requeridos	Productos sugeridos
Áreas protegidas de superior jerarquía		
-Identificación del sistema regional de áreas protegidas.	-Cartografía oficial entregada por la Corporación Autónoma sobre determinantes ambientales. -Cartografía de POMCA. -Cartografía de cobertura vegetal. -Información oficial RUNAP sobre áreas protegidas declaradas	-Mapa consolidado del sistema de áreas protegidas. -Identificación de ecosistemas que estructuran el modelo de ocupación del territorio.
Áreas de interés estratégico		
-Procesos y servicios ecosistémicos estratégicos para la sostenibilidad del territorio. -Posibles impactos ambientales sobre los componentes abiótico, biótico y socioeconómico por actividades mineras, embalses e infraestructura regional.	-Mapa de vocación de suelos. - Mapa de usos del suelo a partir de lo señalado en los POT - Mapas de conflictos de usos del suelo a partir de lo señalado en los POT -Índices hidrológicos según reportes del Estudio Nacional del	-Cartografía con identificación de los servicios ecosistémicos procesos ecológicos, ecosistemas y especies relevantes a nivel regional (núcleos y corredores). -Informe de áreas con posibles afectaciones que pueden derivarse

³¹ Ver Anexo 3 Diagnóstico Estructura Ecológica Principal

	<p>Agua y POMCAs (IA, IUA, IRH, IRO e IVH).</p> <ul style="list-style-type: none"> -Cuerpos de agua y acuíferos priorizados por la autoridad ambiental (artículo 5, Decreto 3930 de 2010). -Cartografía sobre concesiones y títulos mineros, embalses y rellenos sanitarios. -Cartografía sobre minería ilegal y deforestación. 	de la actividad minera, embalses e infraestructura regional.
Áreas de aprovisionamiento		
<ul style="list-style-type: none"> -Nivel de conservación de las cuencas y sistemas acuíferos que abastecen los acueductos y distritos de adecuación de tierras. -Afectación regional de aguas superficiales por vertimientos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración de cuencas abastecedoras (ENA 2014) - Mapa de cuencas abastecedoras de acueductos y distritos de adecuación de tierras. -Mapa de oferta hídrica superficial y subterránea. -Mapas de distritos de riego y drenaje. -Informes PORH sobre calidad del agua. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de cuencas hidrográficas y acuíferos prioritarios para el abastecimiento de recurso hídrico. -Identificación de plantas de tratamiento de aguas residuales PTAR prioritarias para la recuperación de fuentes hídricas.
Áreas de interdependencia y conectividad		
<ul style="list-style-type: none"> -Articulación y conectividad entre áreas protegidas y áreas de interés estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mapas del sistema regional de áreas protegidas -Mapas de concentración espacial de demanda de bienes y servicios ecosistémicos en el departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de necesidad de nuevas áreas para conectividad regional.
Áreas de amenaza y riesgo		
<ul style="list-style-type: none"> -Principales amenazas en el territorio (inundación, avenidas torrenciales, remoción en masa, incendios forestales, huracanes, tsunamis, maremotos y actividad sísmica). 	<ul style="list-style-type: none"> -Estudio de gestión integral del riesgo. Estudio amenaza para cada tipo de fenómeno que aplique 	<ul style="list-style-type: none"> -Priorización de áreas de protección por amenaza y riesgo.

Fuente: Elaboración propia.

Al finalizar el diagnóstico de ésta temática se debe identificar a qué se llega con la definición de la estructura ecológica principal, es decir cuál es la situación actual de dicha estructura departamental, la situación actual de las áreas protegidas, los recursos naturales renovables, los ecosistemas estratégicos compartidos, la prestación de servicios ecosistémicos y la estrategia de conservación; además de señalar qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.1.2. Gestión del riesgo departamental

2.1.2.1. Diagnóstico – Qué es la gestión del riesgo definiciones y conceptos

De acuerdo al artículo 1 de la ley 1523 de 2012, la gestión de riesgo³² es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para: i) el conocimiento del riesgo, ii) la reducción del riesgo y, ii) el manejo de desastres, con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

El riesgo, se construye en la medida que un evento (ya sea de origen natural, o causado o inducido por la acción humana), con potencial de causar daño, se encuentra con una población, sus bienes o sus medios de vida expuestos, lo cual implica que tengan cierto nivel de vulnerabilidad o susceptibilidad a la afectación. Eso quiere decir que el riesgo no está asociado exclusivamente al desarrollo de eventos de origen natural; la acción humana implica crear, acelerar o potenciar amenazas, así como aumentar la vulnerabilidad de las poblaciones, sus bienes y sus medios de vida. En este sentido, el riesgo implica en sí, una construcción social, que trasciende la dinámica de la estructura biofísica y establece vínculos con las diferentes estructuras que configuran el territorio. De tal modo, para el análisis de riesgo, es necesario hacer una mirada de manera conjunta a los factores³³ que interviene en su configuración. En este sentido, los factores de riesgo subyacen a las formas en las que se planifica, se habita, se vive y se ordena un territorio.

En suma, el riesgo representa una situación problemática, en la medida que se plantea como una potencial afectación en el territorio. La gestión del riesgo como proceso, se plantea la forma de hacer frente a esa problemática, lo cual desde un punto de vista departamental, le implica a este ente territorial asumir un rol activo como responsable³⁴ por la implementación (poner en marcha y mantener la continuidad) de los procesos de la gestión del riesgo en el ámbito de su competencia y como parte del sistema nacional para la gestión del riesgo.

En términos de proceso a nivel general, la gestión del riesgo en el OT, se manifiesta en acciones concretas como se evidencia en la tabla 9.

Estas acciones, si bien se pueden asumir en buena medida como responsabilidades de los municipios, los departamentos deben tenerlas claras, en primer lugar para poder desarrollarlas cuando sea su competencia y por otro lado, para exigir y acompañar a los municipios para que se lleven a cabo de manera efectiva. Finalmente, de acuerdo a la ley

³² Conceptos clave a tener en cuenta al momento de desarrollar el diagnóstico asociado a la gestión de riesgo departamental: **Amenaza:** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales (artículo 4, Ley 1523 de 2012).

Vulnerabilidad: Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos (artículo 4, Ley 1523 de 2012).

Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad (artículo 4, Ley 1523 de 2012).

Escenarios de riesgo: Fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo de un territorio, que facilitan tanto la comprensión de los problemas como la priorización y formulación de las acciones de intervención, así como el seguimiento y evaluación de las mismas (Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD, 2012, pág. 15)

³³ Entiéndase por factores de riesgo: Amenaza y Vulnerabilidad

³⁴ Art. 13 Ley 1523 de 2012

1523 (artículo 13) el gobernador del departamento debe responder por la implementación de la gestión del riesgo en su jurisdicción.

Tabla 7. Acciones derivadas de los procesos de la gestión del riesgo

Proceso / Componente	Compuesto por	Implica
Conocimiento del riesgo	Perfilamiento de escenarios de riesgo	-Desarrollo de estudios técnicos que permiten considerar las causas y fuentes del riesgo (potencial afectación), sus consecuencias y la probabilidad que efectivamente la afectación ocurra. Establecer dinámicas de monitoreo y comunicación del comportamiento de los factores de riesgo.
	Análisis y evaluación de riesgo	
	Monitoreo del riesgo	
	Comunicación del riesgo	-Fundamental la articulación con el conocimiento del riesgo generado en la escala municipal y la producción de conocimiento desde una perspectiva regional o Departamental.
Reducción del riesgo	Mitigación	-Gestión correctiva: intervenir escenarios de riesgo identificados a través de medidas estructurales (obras físicas de mitigación)
	Prevención	-Gestión Prospectiva: Intervenir situaciones, antes que el riesgo se manifieste a través de medidas no estructurales, como la definición de condicionantes y restricciones de uso, la educación y el ajuste de dinámicas o prácticas que se desarrollan en un territorio.
	Protección financiera	-Mecanismos o instrumentos financieros de retención intencional o transferencia del riesgo. (aseguramiento)
Manejo de desastres	Preparación para la respuesta y Respuesta	-Acciones de coordinación, sistemas de alerta temprana, capacitación, equipamiento, que buscan optimizar la ejecución de los servicios de respuesta.
	Preparación para la recuperación y Recuperación	-Incluye Rehabilitación y Reconstrucción. Acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida.

Fuente: elaboración propia, a partir de Ley 1523 de 2012.

En este marco, el proceso de incorporación de la gestión del riesgo en el OT va mucho más allá de diagnosticar una condición de riesgo. Implica tomar decisiones respecto al cómo propender por la reducción de los factores de riesgo, ya sea interviniendo las amenazas, cuando sea posible, viable y factible, o interviniendo los factores que configuran la vulnerabilidad, lo cual suele ser mucho más viable y factible. Las políticas de desarrollo territorial en su conjunto, pueden ser asumidas como políticas para la reducción del riesgo.

Los riesgos, independientemente de la escala en la que se configuran, normalmente se manifiestan en la escala local, pero su potencial impacto, puede alcanzar el nivel regional e incluso el nacional. En este sentido, desde los departamentos es fundamental conectar la perspectiva multiescalar del riesgo (local, municipal, departamental, nacional), en términos de la forma en la que se configuran tanto las amenazas, como la vulnerabilidad. Para los departamentos, a pesar que no tienen injerencia directa en asuntos como la definición de condicionantes o restricciones de uso de suelo, la gestión del riesgo les representa un conjunto de herramientas para asumir su responsabilidad a nivel territorial, a partir de la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad positiva respecto a los municipios de su jurisdicción, en función de la seguridad, la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo sostenible.

De acuerdo al artículo 2 de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades del territorio colombiano, cada una desde su ámbito de actuación

y su jurisdicción. En el caso particular de los departamentos, según el artículo 13 de dicha Ley “los gobernadores como agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, proyectan hacia su territorio las políticas nacionales y deben responder por la implementación del proceso de la gestión del riesgo (entiéndase conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres) en su territorio”. De la misma manera *“el gobernador y la administración departamental son las instancias de coordinación de los municipios presentes en su territorio, lo cual implica estar a cargo de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios en su departamento”*.

En este contexto, es importante que los departamentos, mantengan un dialogo constante con los municipios en su jurisdicción, en el entendido que la gestión del riesgo implica, por un lado, acciones continuas a nivel territorial, en términos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y el manejo de desastres, y por otro, que los escenarios de riesgo en el nivel municipal, al materializarse, se pueden configurar en calamidades o desastres (afectaciones con altos niveles de impacto), lo cual implicaría involucrar instancias tanto departamentales como nacionales del sistema nacional de gestión del riesgo.

En lo concreto, la gestión del riesgo en el POD, implica conocer y entender los riesgos en su territorio, la forma en la que se vinculan estos riesgos con la escala municipal y el conjunto de acciones, tanto desde lo departamental, como en la forma en la que se puede incidir u orientar en la escala municipal, para la reducción del riesgo. Esto implica una conexión de los instrumentos de planificación como el POD, el plan de desarrollo departamental y el plan departamental de gestión del riesgo, en donde se deben integrar las políticas y proyectos que tengan conexión con la gestión en su jurisdicción (artículos 32, 37, 40, 41 de la Ley 1523 de 2012).

La gestión del riesgo tiene un vínculo cercano con el componente ambiental, entendiendo que los eventos de origen natural, pueden ser configurantes de amenazas, sin embargo, reconociendo el carácter de construcción social que tiene el riesgo, la temática se vincula con las otras estructuras del territorio entendiendo que la forma en la que el desarrollo mismo se manifiesta en un territorio, puede implicar la configuración de factores de riesgo. Por ejemplo, en términos de cambio climático, se considera que existe un vínculo entre los escenarios de riesgo que se configuran producto de la variabilidad climática, teniendo en cuenta los cambios que las dinámicas hidrometeorológicas, además de alterar los promedios a nivel de temperatura y precipitación, pueden potenciar el desarrollo de eventos extremos, los cuales se configuran como amenazas con magnitudes altas, lo que puede implicar que los niveles de resistencia asociados a la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales se superen, conformando riesgo no considerados habitualmente. Por ejemplo, los fenómenos de “la Niña” y “el Niño” alteran los ciclos de lluvia, potenciando eventos extremos como avenidas torrenciales, inundaciones y sequías. Esto implica que se debe considerar que los factores de riesgo pueden variar en ciclos de tiempo más cortos, a los ya conocidos. En este ámbito las medidas de reducción del riesgo, deben considerarse como medidas de ‘adaptación’ a las variaciones de las condiciones meteorológicas.

Adicionalmente, es importante mencionar que algunas amenazas no se perciben fácilmente, pues se desarrollan de manera lenta y silenciosa, en muchos casos vinculadas directamente a variaciones en las dinámicas naturales o asociadas al deterioro o alteración de componentes de la estructura biofísica, como las sequías y algunos tipos de procesos de remoción en masa. En esta línea, cabe resaltar que varias veces las amenazas identificadas en la escala municipal no se perciben como de impacto regional o departamental, lo cual implica que, desde la óptica del departamento, el perfilamiento de escenarios de riesgo y el posterior análisis, contemple y priorice los factores de riesgo en escenarios que involucran a más de un municipio o que, por su potencial impacto, implique

intervención del sistema departamental de gestión del riesgo. Esta situación se hace evidente, por ejemplo, en escenario de riesgos asociados a dinámicas fluviales (ríos) o eventos hidrometeorológicos.

En términos de diagnóstico para un POD, se plantea el desarrollo inicial del proceso de conocimiento del riesgo, como base para entender la dinámica del riesgo y poder formular medidas o emprender acciones en función de la reducción de los factores de riesgo identificados.

La mirada regional no es una sumatoria de las miradas desde lo municipal; en este sentido, es importante que los departamentos desarrollen una perspectiva propia, en función de identificar y analizar aquellos escenarios de riesgo que tienen impacto en varios municipios o aquellos que son tan particulares que, así ubicándose en un solo municipio, implican una afectación tal, que trastoca las dinámicas departamentales.

Como un primer elemento, los departamentos, así como los municipios de su jurisdicción, deben establecer bases para un sistema de información, que permita identificar y monitorear los eventos amenazantes y su impacto en las dinámicas socio económicas de la entidad territorial, de manera que se cuente con información actualizada del comportamiento de los factores de riesgo en su jurisdicción. Por otro lado, la información proveniente de las entidades técnicas nacionales, así como de estudios regionales (POMCAS, Planes de Manejo, entre otros) debe ser considerada de gran utilidad, para constituir las bases de conocimiento a nivel departamental. En este marco, el departamento debe operar como subsidiario, cuando sea necesario, para prestar información clave y apoyo técnico para los municipios.

El conocimiento del riesgo, se materializa en el OT departamental, fundamentalmente a través de estudios técnicos. Si bien el diagnóstico de riesgos a nivel departamental no se encuentra reglamentado, es importante que los departamentos asuman metodologías que les permitan avanzar, de acuerdo al nivel de recursos y de información existente. En suma, el alcance de los estudios básicos, debe ser acorde a las condiciones del departamento.

Para el desarrollo de estudios, se presentan a continuación algunos elementos claves que permiten evidenciar tanto su alcance, como el proceso.

Teniendo en cuenta el principio de gradualidad según la Ley 1523 de 2012, los estudios iniciales, deben evidenciar las áreas donde se deben adelantar estudios de mayor nivel de detalle durante la ejecución del POD, en ese sentido, los estudios iniciales deben ser sólidos, pero viables, de manera que la información resultante, sea suficiente para convertirse en el soporte de decisiones de acción durante la ejecución.

Tabla 8 Diagnóstico del riesgo para POD

Momento 1	Identificación de escenarios de riesgo de impacto regional
Alcance	A partir de información histórica sobre la ocurrencia de eventos y afectaciones, el departamento debe establecer cuáles son los principales escenarios donde el riesgo (potencial afectación) se ha manifestado o se podría manifestar, para desarrollar su análisis y evaluación.
Desarrollo	<p>1. Recolección y clasificación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Información de desastres o situaciones de emergencia sucedidos en el territorio (declaratorias de calamidad pública o emergencia manifiesta) por tipo de evento. -Información primaria o secundaria con la que el departamento e incluso los municipios cuentan en términos de afectados por tipo de evento. -Resultados de estudios técnicos realizados por centros de investigación u otras entidades idóneas (CARs, universidades) <p>2. Perfilamiento de los escenarios de impacto regional sobre los cuales se debe desarrollar análisis y evaluación.</p>
Productos	1. Mapa con la ubicación de los escenarios de riesgo de impacto regional identificados.

	<p>2. Documento base de análisis con información pertinente, respecto a los eventos anteriores o evidencias de posible ocurrencia y su respectivo potencial de afectación en el nivel departamental.</p>						
Momento 2	Análisis y evaluación del riesgo identificado						
Alcance	<p>Implica el desarrollo de los estudios técnicos para determinar las causas y fuentes del riesgo en los escenarios identificados, sus consecuencias y la probabilidad que dichas consecuencias efectivamente puedan ocurrir. Los estudios técnicos, se basan en el análisis de los factores de riesgo. En este sentido, se debe analizar y evaluar el comportamiento de los eventos o situaciones con potencial de afectación (Amenaza) y los factores que potencian la susceptibilidad a la afectación (Vulnerabilidad). En este último caso, para el análisis de vulnerabilidad en el marco de los estudios básicos, se considera la exposición como factor clave.</p> <p>De acuerdo a los resultados de los estudios básicos, se priorizan las áreas con condición de amenaza y riesgo que requieran estudios detallados. Estos, en el caso de ser necesarios, se llevan a cabo durante la ejecución de los POD.</p>						
Desarrollo del análisis de amenazas	<table border="1"> <tr> <td>Qué se diagnostica</td><td>Delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza: áreas con condición de amenaza, son las zonas o áreas de un territorio, zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca la necesidad de permitir su desarrollo.</td></tr> <tr> <td>Tipo de análisis</td><td>Se delimitan y zonifican aquellas áreas sin ocupar, pero en las que se proponga algún tipo de desarrollo por parte del departamento y se encuentren en la franja de potencial impacto de un evento amenazante</td></tr> <tr> <td>Escala de análisis</td><td>Teniendo en cuenta las escalas que se manejan a nivel departamental, se recomienda adelantar análisis de inventarios, apoyados en sensores remotos y a través de sistemas de información geográfica (SIG), dependiendo del tipo de amenaza y la información existente.</td></tr> </table>	Qué se diagnostica	Delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza: áreas con condición de amenaza, son las zonas o áreas de un territorio, zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca la necesidad de permitir su desarrollo.	Tipo de análisis	Se delimitan y zonifican aquellas áreas sin ocupar, pero en las que se proponga algún tipo de desarrollo por parte del departamento y se encuentren en la franja de potencial impacto de un evento amenazante	Escala de análisis	Teniendo en cuenta las escalas que se manejan a nivel departamental, se recomienda adelantar análisis de inventarios, apoyados en sensores remotos y a través de sistemas de información geográfica (SIG), dependiendo del tipo de amenaza y la información existente.
Qué se diagnostica	Delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza: áreas con condición de amenaza, son las zonas o áreas de un territorio, zonificadas como de amenaza alta y media en las que se establezca la necesidad de permitir su desarrollo.						
Tipo de análisis	Se delimitan y zonifican aquellas áreas sin ocupar, pero en las que se proponga algún tipo de desarrollo por parte del departamento y se encuentren en la franja de potencial impacto de un evento amenazante						
Escala de análisis	Teniendo en cuenta las escalas que se manejan a nivel departamental, se recomienda adelantar análisis de inventarios, apoyados en sensores remotos y a través de sistemas de información geográfica (SIG), dependiendo del tipo de amenaza y la información existente.						
Desarrollo del análisis de riesgos	<table border="1"> <tr> <td>Qué se diagnostica</td><td>Delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo: áreas con condición de riesgo, corresponden a las zonas o áreas del territorio clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos.</td></tr> <tr> <td>Tipo de análisis</td><td>A partir del análisis de las áreas zonificadas como de amenaza alta en los estudios básicos, con la información cartográfica (vías e infraestructura de nivel departamental) disponible que permita identificar la existencia de elementos expuestos, como infraestructura, dotacionales y líneas vitales.</td></tr> <tr> <td>Escala de análisis</td><td>Sobre posición de la zonificación de amenazas y la información cartográfica de elementos expuestos donde el departamento tiene incidencia. Infraestructura vial y dotacional departamental, áreas productivas, servicios ecosistémicos, áreas de especial interés cultural para el departamento. La cartografía de los elementos expuestos, debe estar en la misma escala de las amenazas.</td></tr> </table>	Qué se diagnostica	Delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo: áreas con condición de riesgo, corresponden a las zonas o áreas del territorio clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos.	Tipo de análisis	A partir del análisis de las áreas zonificadas como de amenaza alta en los estudios básicos, con la información cartográfica (vías e infraestructura de nivel departamental) disponible que permita identificar la existencia de elementos expuestos, como infraestructura, dotacionales y líneas vitales.	Escala de análisis	Sobre posición de la zonificación de amenazas y la información cartográfica de elementos expuestos donde el departamento tiene incidencia. Infraestructura vial y dotacional departamental, áreas productivas, servicios ecosistémicos, áreas de especial interés cultural para el departamento. La cartografía de los elementos expuestos, debe estar en la misma escala de las amenazas.
Qué se diagnostica	Delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo: áreas con condición de riesgo, corresponden a las zonas o áreas del territorio clasificadas como de amenaza alta que estén urbanizadas, ocupadas o edificadas así como en las que se encuentren elementos del sistema vial, equipamientos (salud, educación, otros) e infraestructura de servicios públicos.						
Tipo de análisis	A partir del análisis de las áreas zonificadas como de amenaza alta en los estudios básicos, con la información cartográfica (vías e infraestructura de nivel departamental) disponible que permita identificar la existencia de elementos expuestos, como infraestructura, dotacionales y líneas vitales.						
Escala de análisis	Sobre posición de la zonificación de amenazas y la información cartográfica de elementos expuestos donde el departamento tiene incidencia. Infraestructura vial y dotacional departamental, áreas productivas, servicios ecosistémicos, áreas de especial interés cultural para el departamento. La cartografía de los elementos expuestos, debe estar en la misma escala de las amenazas.						
Productos	<ol style="list-style-type: none"> Mapas con la delimitación y zonificación de áreas con condición de amenaza de impacto regional. Mapas con la delimitación y zonificación de áreas con condición de Riesgo de impacto regional. Documento técnico donde que incluye la metodología usada y donde se perfilan las acciones de monitoreo de los factores de riesgo, así como medidas como acciones para la reducción del riesgo desde el orden departamental, lo cual debe contemplar una revisión de la situación de los municipios de su jurisdicción. 						

Fuente: elaboración propia

En términos de diagnóstico, el departamento debe llegar a tener claro cuáles son y dónde están los escenarios de riesgo de impacto regional en su jurisdicción, como se configuran

y cuál es su dinámica. Así mismo, cuáles son las acciones y medidas adecuadas para la reducción del riesgo identificado. En este marco, es muy importante tener en cuenta el papel que juegan los municipios en su jurisdicción, de manera que el departamento pueda tener claras las herramientas para poder cumplir con su tarea de responder por la implementación de los procesos de la gestión del riesgo en su jurisdicción.

Al terminar el diagnóstico de ésta temática se debe identificar las determinantes y condicionamientos para el ordenamiento del territorio en relación al riesgo a nivel departamental, es decir cuál es la situación actual de riesgo en el departamento, cuáles son las amenazas identificadas en el escenario actual sobre los activos del departamento, qué transmite dicha situación, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican en relación a las amenazas y al riesgo a escala regional, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.1.3. Territorio marino-costero en departamentos costeros e insulares³⁵

2.1.3.1. Diagnóstico – Qué es el territorio marino-costero departamental, definiciones y conceptos

Entendiendo que el territorio marino-costero implica una franja donde interactúa el mar con la zona continental, el documento base para la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombianas establece lo siguiente:

"Se define la Zona Costera Colombiana como una entidad geográfica del territorio nacional definida y separada con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra". En ella se desarrollan actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y donde se dan asentamientos urbanos e industriales muy importantes; es un recurso natural único, frágil y limitado del país que exige un manejo adecuado para asegurar la conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de su población." (Steer, y otros, 1997, págs. 5 - 13)

Por otro lado, la zona costera definida por la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCl), corresponde a la franja del litoral de dos kilómetros atrás de los ecosistemas de influencia marina y de los centros poblados costeros.³⁶

Un elemento clave en el ámbito de las zonas costeras y marítimas, es el concepto de bienes de uso público los cuales son: inalienables, imprescriptibles e inembargables. Al respecto, los artículos 674 y 679 del Código Civil y el artículo 166 de la Ley 2324 de 1989 definen los bienes públicos y de uso común y clasifica a las playas como parte de este conjunto de lugares de propiedad de la Nación, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y

³⁵ Además del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los POD de los departamentos de Bolívar, Cauca, Valle del Cauca, requieren incluir en el ordenamiento las islas parte de su jurisdicción territorial.

³⁶ Esta zona tiene una extensión emergida (continental e insular) de 16.128 km² (aprox. 1,5% del territorio emergido) y va hasta la plataforma continental mar adentro. La mayor parte del límite exterior de la plataforma continental coincide con la isóbata de los 200 m y en general la zona costera marina representa un 6% de las aguas jurisdiccionales.

goce, pero no título alguno sobre el suelo ni subsuelo. El artículo 166 de esta última ley define los siguientes conceptos, fundamentales para el diagnóstico de las zonas marino-costeras en los departamentos costeros e insulares:

- **Costa nacional:** una zona de dos kilómetros de ancho paralela a la línea de la más alta marea.
- **Playa marítima:** zonas de material no consolidado que se extiende hacia la tierra, desde la línea de la más baja hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.
- **Bajamar:** la máxima depresión de las aguas o altura mínima.
- **Terrenos de bajamar:** los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja.
- **Acantilado:** el área localizada en la zona de costa adyacente al mar, desprovista de vegetación y con pendientes fluctuantes entre los 45° y 90° con altura variable.

Otros conceptos claves son aportados por el Decreto 1120 de 2013:

- **Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC):** proceso dinámico y participativo mediante el cual se diseñan estrategias y se adoptan decisiones para el uso sostenible y la conservación de la zona costera y sus recursos.
- **Suelo costero:** es el suelo comprendido por la zona costera.
- **Unidad Ambiental Costera (UAC):** área de la zona costera definida geográficamente para su ordenación y manejo, que contiene ecosistemas con características propias y distintivas, con condiciones similares y de conectividad en cuanto a sus aspectos estructurales y funcionales.
- **Zona costera:** son espacios del territorio nacional formados por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marino en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra.

I. Clasificación y categorización de zonas costeras en Colombia

En el marco de los procesos de OT a nivel regional, es fundamental considerar la clasificación de regiones y zonas costeras, así como la definición de las UAC, descritas en las tablas a continuación, las cuales tienen una incidencia directa en el OT departamental, pues implican, necesariamente, una mirada regional.

Tabla 9. Regiones costeras de Colombia

Región	Descripción
Costa Pacífica	Abarca el corredor costero sobre el Océano Pacífico desde el límite tierra adentro establecido por la PNAOCI hasta el límite externo de la plataforma continental y las aguas sobre ella. Incluye las islas continentales de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo
Costa Caribe Continental	Abarca el corredor costero sobre el mar Caribe desde el límite tierra adentro establecido por la PNAOCI hasta el límite externo de la plataforma continental y las aguas sobre ella.
Costa Caribe Insular	Comprende el complejo de islas, cayos, atolones y arrecifes de San Andrés y Providencia, así como las aguas adyacentes asociadas hasta el límite exterior de la ZEE generada por el archipiélago.

Fuente: Invemar (2003).

Tabla 10. Clasificación de zonas costeras

Zona	Sub zona	Características
Zona Costera Continental	Subzona marino-	Es la franja de ancho variable comprendida entre la Línea de Marea Baja Promedio (LMBP) y el margen externo de la plataforma continental,

	costera o franja de mar adentro.	<p>corresponde este margen al borde continental donde la pendiente se acentúa hacia el talud y el fondo oceánico abisal. Para efectos de su delimitación se determina convencionalmente este borde para la isóbata de 200 metros.</p> <p>En los casos en que la plataforma se vuelve extremadamente angosta, esto es frente a Bocas de Ceniza, el sector de Santa Marta y el comprendido entre Cabo Corrientes y la frontera con la República de Panamá, esta franja se fijará entre la LMBP y hasta una línea paralela localizada a 12 millas náuticas de distancia mar adentro. Las áreas insulares localizadas sobre la plataforma continental (archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, Gorgona y Gorgonilla) están incluidas en esta subzona.</p>
	Subzona de bajamar o franja de transición	Es la franja comprendida entre la LMBP y la Línea de Marea Alta Promedio (LMAP). El ancho de esta subzona está básicamente condicionado por el rango de amplitud mareal y la pendiente de la costa o la topografía de los terrenos emergidos adyacentes a la línea de costa.
	Subzona terrestre-costera o franja de tierra adentro	<p>Es la franja comprendida desde la LMAP hasta una línea paralela localizada a 2 kilómetros de distancia tierra adentro, que se fijará a partir del borde externo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ecosistemas de manglar y del bosque de transición en el Pacífico. • De la cota máxima de inundación de las lagunas costeras que no posee bosques de manglar asociados. • Las áreas declaradas como protegidas (marino-costeras) de carácter ambiental, nacionales, regionales y locales. • El perímetro urbano de los centros poblados costeros. • Los demás criterios fijados en la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera que adoptará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Zona Costera Insular		Es la unidad espacial que corresponde al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, incluyendo su territorio emergido y sumergido.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1120 de 2013.

Tabla 11. Definición de unidades ambientales costeras

Unidad Ambiental Costera	Delimitación
Unidad Ambiental Costera (UAC) Caribe Insular	Comprende el territorio del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, incluyendo su territorio emergido y sumergido.
Unidad Ambiental Costera (UAC) de la Alta Guajira	Desde Castilletes (frontera con Venezuela) hasta la margen noreste del río Ranchería en el departamento de La Guajira.
Unidad Ambiental Costera (UAC) de la Vertiente Norte de La Sierra Nevada de Santa Marta	Desde la margen boca del río Ranchería (incluyéndola) hasta la boca del río Córdoba (incluyéndola) en el departamento del Magdalena.
Unidad Ambiental Costera (UAC) del Río Magdalena, complejo Canal del Dique - Sistema Lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta	Desde la boca del río Córdoba hasta Punta Comisario. Incluye isla Tierra Bomba, isla Barú, y el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.
Unidad Ambiental Costera (UAC) Estuarina del río Sinú y el Golfo de Morrosquillo	Desde Punta Comisario hasta Punta del Rey, límites de los departamentos de Antioquia y Córdoba. Incluye el archipiélago de San Bernardo, isla Palma, isla Fuerte e isla Tortugilla.
Unidad Ambiental Costera (UAC) del Darién	Desde Punta del Rey, límites de los departamentos de Antioquia y Córdoba hasta cabo Tiburón (frontera con Panamá) en el Departamento del Chocó.
Unidad Ambiental Costera (UAC) Pacífico Norte Chocoano.	Desde la frontera con Panamá (Hito Pacífico) hasta cabo Corrientes en el departamento del Chocó.
Unidad Ambiental Costera (UAC) Baudó - San Juan.	Desde cabo Corrientes hasta el delta del río San Juan (incluyéndolo), en el departamento del Chocó.

Unidad Ambiental Costera (UAC) del Complejo de Málaga - Buenaventura	Desde el delta del río San Juan hasta la boca del río Naya en el departamento del Valle del Cauca.
Unidad Ambiental Costera (UAC) de la Llanura Aluvial Sur:	Desde la boca del río Naya en el límite del departamento del Cauca, hasta la boca del río Mataje (Hito Casas Viejas - Frontera con Ecuador) en el departamento de Nariño. Incluye las islas de Gorgona y Gorgonilla.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1120 de 2013.

De acuerdo artículo 5 del Decreto 1120 de 2013, el instrumento mediante el cual se lleva a cabo el proceso de planificación de las UAC, se define y se orienta su manejo, es el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC). Este instrumento, como lo dispone al artículo 10 de la ley 388 de 1997, se configura en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para el ordenamiento territorial municipal. En términos territoriales a nivel departamental, este instrumento debe considerarse con un elemento clave para adelantar los procesos de ordenamiento ambiental con enfoque regional.

Así las cosas, claramente, tanto los POT como los POD, deben incorporar la delimitación de las UAC y las determinantes que se encuentren dentro de los POMIUAC³⁷, tales como delimitación, zonificación y lo definido para el manejo integrado de estas áreas, así como entender lo relacionado con los bienes de uso público que se encuentren en el área de su jurisdicción. En esta línea es importante identificar si existen POMIUAC con incidencia en el territorio departamental y su estado.

En caso de no existir estos instrumentos formulados, el diagnóstico a nivel departamental se puede basar en la lógica de formulación del instrumento POMIUAC, de manera que además de aproximar al departamento a entender la situación actual de sus UAC, permite avanzar en términos de la construcción del instrumento.

En una fase diagnóstica, “el trabajo se centra en el conocimiento, análisis y evaluación de la realidad actual respecto al manejo que se ha venido dando al territorio, su proceso evolutivo y la incidencia sobre el medio natural, el hombre y las actividades que éste desarrolla. En esta etapa se identifican problemas, grado de complejidad de los mismos, actores y agentes involucrados positiva y/o negativamente dentro del proceso” (INVEMAR, 2003, pág. 26). De acuerdo con el INVEMAR, dentro de la fase de diagnóstico las acciones prioritarias deben:

- Evaluar la situación ambiental, social e institucional y sus implicaciones.
- Identificar la mayoría de los actores y sus intereses.
- Seleccionar el problema sobre el cual las iniciativas de manejo van a centrar sus esfuerzos inmediatos.
- Definir las metas de la iniciativa de manejo.

En términos generales el trabajo de diagnóstico se resume brevemente en la siguiente tabla:

Tabla 12. Matriz insumos - productos para diagnosticar territorio marino - costero

¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Los recursos naturales renovables presentes.	Estado actual de los ecosistemas costeros y marinos.	Mapas, modelos y análisis del estado actual de los ecosistemas

³⁷ Los POMIUAC emplean la metodología Manejo Integrado de la Zonas Costeras MIZC, la cual es de referencia mundial y se recomienda consultar.

Las obras de infraestructura física existentes	Inventario de infraestructura física. Determinación de conflictos de uso.	Mapas. Análisis de conflictos de uso.
Las actividades económicas o de servicios.	Identificación de actividades económicas y su incidencia en las dinámicas de ordenamiento de la UAC Identificación de servicios (disposición de residuos sólidos, depuración y vertimiento a partir de emisarios submarinos, etc.)	Mapas de usos y actividades económicas.
Amenazas y vulnerabilidad ³⁸ de acuerdo con información disponible suministrada por entidades científicas competentes.	Potenciales impactos negativos en las UAC, tras la ocurrencia de eventos de origen natural, socio natural o antrópico.	Mapas de amenazas y vulnerabilidad en escalas adecuadas al ámbito territorial.
Instrumentos de planificación ambiental, territorial, sectorial y cultural, que concurren en el área de la UAC.	Identificación de instrumentos y su relación con el OT en el marco de las UAC.	Matriz de análisis
Centros poblados y asentamientos humanos.	Inventario de centros poblados en la UAC.	Mapas en escalas adecuadas al ámbito territorial
Situación predial de los bienes de Uso Público	Caracterización de la situación de tenencia de la tierra dentro de los territorios marino-costeros. Bloques de exploración de hidrocarburos y minerales costa adentro y costa afuera (offshore) Cultivos ilícitos Capitanías de puerto	Mapa de análisis de tenencia de la tierra.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 1120 de 2013 y la Guía I MIZC de INVEMAR (2003).

Tabla 13. Conflictos de uso Unidades Ambientales Costeras

Conflictos de Uso		
Pesquería artesanal	Desarrollo Portuario	Carencia de valoraciones económicas y ambientales sobre los efectos de la actividad pesquera, frente a la dependencia de la población que ejerce esta actividad. Falta de control, asociado a la gestión ambiental.
	Transporte	
	Pesquería industrial	
	Prospección sísmica hidrocarburos	
	Artes de pesca legales no reglamentadas	
Conservación de los ecosistemas	Explotación de manglar	Ausencia de una gestión ambiental en función de la sostenibilidad, articulada con el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo.
	Deterioro de ecosistemas por pesca de arrastre	
	Desarrollo agropecuario	
	Actividades de subsistencia	
	Expansión urbana (infraestructura)	

³⁸ Una de las principales amenazas que se desarrollan en este territorio es la erosión. De acuerdo con (Invemar, 2016. P. 186), “de la línea de costa estudiada en 2015, el 24 % encuentra en amenaza alta y el 15% en amenaza media, lo que suma un 39%, es decir que de 997 km de línea de costa 389 km tienen más del 50% de probabilidad de que se vea afectada por la erosión costera. Por su parte la línea de costa evaluada mostró una vulnerabilidad alta en un 68 % y un 26% en clasificación media, así pues, el 98% de 769 km están en vulnerabilidad media - alta, lo que deja muy mal a estas zonas en términos de respuesta y prevención ante este fenómeno. De 76 poblados estudiados en 2015, 35 se encuentran en vulnerabilidad alta, 37 en media y solo 4 en baja, lo que quiere decir que el 94% de los poblados se encuentran en vulnerabilidad media y alta, la gestión del riesgo ante la erosión costera es muy baja y se tienen poblaciones no resilientes ante esta amenaza”.

	Prospección sísmica hidrocarburos Acuicultura Amenazas de origen antrópico: contaminación por basuras, derrames	
Recuperación de ecosistemas	Eplotación de manglar	Presión sobre estos ecosistemas, para el desarrollo de actividades económicas en un contexto de ausencia de una gestión ambiental en función de la sostenibilidad.
Turismo	Desarrollo portuario	Gestión ambiental débil, asociada a falta de reglamentación
	Transporte	
	Conservación de los ecosistemas	
Áreas Urbanas Infraestructura	Amenazas de origen natural y socio natural: inundaciones, erosión, tsunamis, huracanes	A nivel de conocimiento del riesgo, carencia de estudios técnicos que respondan al nivel de complejidad de los escenarios de riesgo en este territorio y ausencia de medidas para la reducción del riesgo (mitigación y prevención)
	Áreas de uso publico	Falta de reglamentación y definición de regímenes de uso en función de una gestión ambiental sostenible

Fuente: elaboración propia a partir de Invemar (2015).

En el territorio marino costero, los conflictos de uso se configuran normalmente de manera conectada, es decir, el desarrollo de determinadas actividades económicas, en bienes de uso público, como la playa y el área marítima, implica la reconfiguración de las condiciones sobre las cuales otras actividades se desarrollan. Por ejemplo, la pesca artesanal, se desarrolla marginalmente en algunas zonas del mismo espacio donde se desarrolla la pesca industrial, pero en condiciones tecnológicas diferentes; esto ha llevado a que buscando la necesidad de ampliar el área donde desarrollar esta actividad económica, se impacte negativamente el ecosistema de manglar (i.e. con cultivos de camarón).

En la misma lógica, los procesos naturales del litoral, han llevado a que las comunidades asuman formas de adaptación, por ejemplo, en términos de sus tipos de viviendas y su ubicación, poniéndose con esto en una mayor situación de vulnerabilidad a los efectos de los mismos procesos que les han condicionado su forma de vivir. En este sentido, la carencia de una gestión ambiental en función de la sostenibilidad, ha implicado que las actividades económicas y sociales se desarrollen en contextos de poco control, potenciando afectaciones graduales a los ecosistemas marino-costeros y a su vez planteando nuevas formas de desarrollar las actividades en busca de adaptarse a las condiciones, lo cual se traduce en nuevas afectaciones.

En este marco, los conflictos identificados en el territorio marino-costero tienen raíz, fundamentalmente en la falta de planificación y de una adecuada gestión territorial, que permita que las condiciones de crecimiento, uso y desarrollo económico, sean compatibles tanto con la estructura biofísica del territorio marino-costero, como con las necesidades y dinámicas de la población.

Al finalizar el diagnóstico de ésta temática se debe identificar a qué se llega con la caracterización del territorio marino - costero, es decir al terminar cuál es la situación actual del territorio marino-costero parte del departamento, cuál es su condición de manejo, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican dentro del territorio marino-costero

departamental, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.2. Estructura funcional y de servicios

2.2.1. Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua

2.2.1.1. Diagnóstico – qué son los servicios públicos, el saneamiento básico y aprovisionamiento de agua - Definiciones y conceptos asociados

El componente de servicios públicos, saneamiento y aprovisionamiento de agua constituye un sistema que incluye la fuente abastecedora, el sistema de potabilización y distribución de agua, las dinámicas de uso y consumo del recurso, el manejo de residuos líquidos, su vertimiento a una fuente receptora o al suelo, la recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos, la adecuación de tierras para riego, drenaje y control de inundaciones, así como el control y seguimiento a la conservación y recuperación del recurso hídrico. De tal forma que la clave está en reconocer la interdependencia entre sus componentes, requiriendo una evaluación integral a nivel de cuenca, mas no por componentes aislados.

Los servicios públicos son prestados a través de redes físicas o humanas con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de bienestar y salubridad de la población, de tal forma que cumplan con las siguientes características: i) son actividades organizadas, ii) su fin es satisfacer necesidades de interés general, iii) deben ser prestados en forma regular y continua, iv) pueden ser prestados por el Estado directamente, por comunidades organizadas, o por particulares, v) deben prestarse bajo la regulación, vigilancia y control del Estado, y vi) deben estar sujetos a un régimen especial (Sentencia de la Corte Constitucional C-043 de 1998). En general, pueden dividirse en los subsistemas de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios.

Tabla 14 Clasificación del sistema de servicios públicos

Subsistema	Descripción	Categoría	Subcategoría
Servicios públicos domiciliarios	Aquellos que reciben las personas en su domicilio o lugar de trabajo, de manera regular y continua. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica comutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible	Agua potable y Saneamiento básico	Acueducto
			Alcantarillado
			Aseo
			Ordinarios
			Especiales
			Peligrosos
		Energía	Eléctrica
			Gas
			Adecuación de tierras
			Riego
			Drenaje
			Protección contra inundaciones
Servicios públicos no domiciliarios	Aquellos que para su prestación requieren de una infraestructura que ocupa parte de un territorio y el	Alumbrado público	Alumbrado público
		Telecomunicaciones	Telefonía pública básica comutada

	usuario los puede recibir en todo lugar dentro de su cobertura o en cualquier sitio bajo condiciones de movilidad, correspondiendo con los servicios de Alumbrado público y Telecomunicaciones		Telefonía móvil
			Televisión por cable
			Internet

Fuente: Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad, Medellín, 2013, Ley 142 de 1994 y Ley 41 de 1993.

El saneamiento básico “se entiende como el suministro de instalaciones y servicios que permiten eliminar sin riesgo la orina y las heces (...) El término saneamiento también hace referencia al mantenimiento de buenas condiciones de higiene gracias a servicios como la recogida de basura y la evacuación de aguas residuales” (OMS, 2016).

Acorde con la Resolución 1096 de 2000, los sistemas de saneamiento pueden dividirse en los siguientes tipos: i) sistemas convencionales (de alcantarillado combinado y alcantarillado separado), ii) sistemas no convencionales (alcantarillados simplificados, alcantarillados condominales y alcantarillados sin arrastre de sólidos) y, iii) sistemas descentralizados o in situ (letrina y tanque séptico), en este último caso se consideran como aceptables únicamente aquellos sistemas de abastecimiento y saneamiento que por la naturaleza de su construcción, protegen el agua de la contaminación exterior (particularmente materia fecal) e impiden de forma higiénica el contacto de las personas con excrementos humanos (UNICEF-OMS, 2015).

Ilustración 15. Escalera del agua potable y el saneamiento Fuente

Agua potable no mejorada	Fuentes de agua potable de superficie: ríos, represas, lagos, estanques, canales de riego	Defecación al aire libre: significa eliminar las heces humanas en campos, bosques, matorrales, masas de agua abiertas, playas u otros espacios abiertos, o eliminarlas con residuos sólidos.	
		Saneamiento no mejorado	Saneamiento mejorado
Fuentes no mejoradas de agua potable: pozos excavados no protegidos, manantiales no protegidos, carretas con pequeño depósito o bidón, camiones cisterna, agua embotellada	Instalaciones de saneamiento no mejoradas: este tipo de instalaciones no garantizan las condiciones higiénicas necesarias para impedir el contacto de las personas con heces humanas. Entre estas figuras las letrinas de pozo sin losa o plataforma, las letrinas colgantes y las letrinas de cubo		
Otras fuentes mejoradas de agua potable: fuentes de agua pública, pozos entubados o pozos de sondeo, pozos excavados protegidos, captación del agua lluvia	Instalaciones de saneamiento compartidas: instalaciones de saneamiento aceptables en otros sentidos, pero que comparten los miembros de dos o más hogares. Solo se consideran mejoradas las instalaciones que no son compartidas ni públicas.		
Agua corriente en el lugar de consumo: conexión de agua corriente en la vivienda, parcela o patio del usuario	Instalaciones de saneamiento mejoradas: este tipo de instalaciones tienen una alta probabilidad de garantizar las condiciones higiénicas necesarias para impedir el contacto de las personas con los excrementos humanos. Entre estas figuran: Sistema de sifón con descarga a: <ul style="list-style-type: none">○ una red de alcantarillado○ un tanque séptico○ una letrina de pozo○ Letrina de pozo mejoradas con ventilación○ Letrina de pozo con losa○ Letrina de fertilizantes orgánico		
Escalera del agua potable	Escalera del saneamiento		

Fuente: UNICEF-OMS (2015, p. 42).

El aprovisionamiento de agua hace referencia a los sistemas de riego y drenaje, así como aquellas redes de distribución de agua con fines mixtos: consumo doméstico, riego y abrevadero. De acuerdo con la Ley 41 de 1993, la adecuación de tierras es un servicio público, que consiste en la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario (Guía ambiental para la construcción y operación de proyectos de adecuación de tierras, distritos de riego y/o drenaje. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2003).

Entendiendo el sistema de servicios públicos, saneamiento básico y abastecimiento de agua en conjunto, en el POD se tienen como mínimo los siguientes alcances:

- Para garantizar la sostenibilidad de los usos actuales y potenciales de las fuentes hídricas, se deberá realizar un balance entre la oferta y demanda hídrica de las fuentes abastecedoras tendiente a establecer la necesidad de nuevas fuentes abastecedoras, el déficit de abastecimiento a la población urbana y rural, los requerimientos mínimos de potabilización y la vulnerabilidad de la infraestructura asociada.
- Identificar las acciones tendientes a la conservación del recurso hídrico en lo referente a depuración de aguas residuales, para lo cual se deberá priorizar la inversión en construcción, ampliación y/o modernización de los sistemas de tratamiento.
- Promover el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, a través de soluciones que sean acordes con las características de dichas áreas y que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, con especial énfasis en las cuencas abastecedoras.
- Promover gradual y progresivamente en el manejo de los residuos sólidos una gestión basada en la minimización de la generación, el aprovechamiento y valorización hasta la disposición final de residuos, hacia la reincorporación de residuos sólidos aprovechables en el ciclo económico productivo, privilegiando los esquemas asociativos (infraestructura regional).
- Identificar los requerimientos de sistemas de adecuación de tierras (riego y drenaje) necesarios para aumentar la productividad agrícola y pecuaria del sector rural.

A continuación se presenta la matriz de insumo-producto en el marco del diagnóstico de los servicios públicos departamentales, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua en los POD:

Tabla 15. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Sostenibilidad de los usos actuales y potenciales de las fuentes hídricas	-Mapa de EEP y sistema hídrico. -Índices hidrológicos del IDEAM sobre déficit hídrico, regulación hídrica y uso del agua. -Valoración de la oferta hídrica superficial y subterránea. -Valoración integral de los sistemas de abastecimiento, alcantarillado,	- Balance entre la oferta y demanda hídrica de las fuentes abastecedoras. -Identificación de posibles esquemas regionales asociativos para el abastecimiento de agua para consumo doméstico

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
	<p>saneamiento básico y adecuación de tierras.</p> <ul style="list-style-type: none"> -POMCA y PORH desarrollados por la autoridad ambiental competente - Índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA). 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de nuevas fuentes abastecedoras superficiales o subterráneas. -Priorización de PUEAA en los sistemas de aprovisionamiento de agua para uso doméstico, agrícola y/o pecuario. -Alternativas de esquemas de compensación por servicios ambientales, en el mantenimiento y conservación de las cuencas abastecedoras, acorde con lo establecido en el Decreto 953 de 2013.
Impacto del vertimiento de las aguas residuales en la conservación del recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> -Nivel de cumplimiento de indicadores del PSMV. -Necesidad de construcción, ampliación y/o modernización de la PTAR. -Requerimientos de nuevas obras de infraestructura: colectores, redes de alcantarillado, estaciones elevadoras. -En el caso de emisarios submarinos: estudio estadístico de corrientes oceánicas, mareas y ecosistemas existentes 	<ul style="list-style-type: none"> -Priorización de fuentes hídricas objeto de depuración y/o recuperación. -Proyectos de infraestructura (PTAR, interceptores y colectores) necesaria para la protección y/o recuperación de fuentes de agua que hayan sido priorizadas. -Formulación de alternativas para asegurar la correcta disposición de efluentes de PTAR en zonas costeras. -Priorización de la inversión en construcción, ampliación y/o modernización de los sistemas de tratamiento.
Identificación de opciones de saneamiento básico rural que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, con especial énfasis en las cuencas abastecedoras	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de zonas rurales con abastecimiento de agua mediante fuentes subterráneas que no cuenten con sistemas de alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Soluciones diferenciadas para centros nucleados y comunidades dispersas para el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales. -Formulación de programas de saneamiento en regiones con riesgo de contaminación de fuentes subterráneas utilizadas para abastecimiento (aljibes y pozos) por infiltración de aguas residuales domésticas -Formulación de proyectos y programas de saneamiento básico, depuración de vertimientos y regulación de usos del suelo en cuencas abastecedoras.
Sostenibilidad del sistema de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidad y vida útil de los sitios de disposición final existentes y necesidad de nuevos sitios y/o ampliación de existentes. -Porcentaje de aprovechamiento de residuos sólidos. -Nivel de cumplimiento de indicadores del PGIRS. -Necesidad de sistema de tratamiento de lixiviados. -Balance entre costos e ingresos del servicio de aseo público (Coeficiente de cubrimiento de costos). -Niveles y características de la generación de residuos sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación clara de necesidades de nuevas áreas para disposición de residuos sólidos, incluyendo: año, volumen proyectado y procedencia de los residuos. -Identificación de posibles esquemas regionales asociativos para el manejo y disposición final de residuos sólidos. -Evaluación de alternativas de aprovechamiento de residuos sólidos, tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos
Áreas de producción agrícola que requieran proyectos de adecuación de tierras (riego y	<ul style="list-style-type: none"> -Inventario de infraestructura existente de sistemas de adecuación de tierras y acueductos de uso mixto. -Relación de asociaciones de usuarios y agremiaciones existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación y priorización de sistemas de adecuación de tierras con impacto regional -Proyectos de reconversión productiva de las áreas dedicadas a la ganadería

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
drenaje) para su consolidación	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de suelos según clases agrológicas -Mapa de áreas con déficit o exceso hídrico. -Mapa de proyectos estratégicos de fortalecimiento y reconversión productiva. -Mapa de conflictos de uso del suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> extensiva que presentan conflicto en el uso del suelo. -Proyectos de separación de redes en sistemas de aprovisionamiento de agua con uso mixto (consumo doméstico, riego y abrevadero). -Identificación de zonas de reserva campesina, proyectos estratégicos, zonas afectadas por la ola invernal, consejos comunitarios de comunidades negras y resguardos indígenas, que tengan potencial para implementar sistemas de adecuación de tierras.

Fuente: Adaptado a partir de Tabla 2 de Resolución 1096 de 2000, Tabal 1 de la Resolución 0754 de 2014, Conpes 3810 y Título J del RAS.

En materia de servicios públicos, saneamiento y adecuación de tierras, se busca identificar la infraestructura disponible y las ventajas competitivas regionales tendientes a la promoción de la equidad en el desarrollo municipal (Ley 1454 de 2011), con lo cual el departamento tendrá insumos para formular lineamientos para el ordenamiento territorial orientado al cierre de brechas e inequidades territoriales (Ley 1753 de 2015).

En términos generales se busca privilegiar la conformación de esquemas asociativos con impacto regional para los sistemas de acueducto, gestión de residuos sólidos y adecuación de tierras. Así mismo se deben privilegiar aquellos proyectos en los que concurren distintas fuentes de financiación pública o privada y con cargo a las asignaciones de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional del Sistema General de Regalías.

De manera particular, para el sector de abastecimiento de agua y saneamiento se debe realizar un diagnóstico integral del sistema a escala de cuenca, que aporte a la identificación de estrategias para la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos, la reducción en la vulnerabilidad del sistema, la renovación y adaptación de sus componentes y empresas prestadoras, así como el mejoramiento del nivel de vida de la población bajo el enfoque de vivienda y entorno saludable.

En consecuencia, los ejes que deben orientar el diagnóstico y formulación de los POD en materia de servicios públicos y saneamiento son: el aseguramiento de fuentes de abastecimiento de agua, el uso eficiente y ahorro del agua, la depuración de las aguas residuales, la correcta disposición de los residuos sólidos, así como el acceso a agua potable y saneamiento mejorado en áreas rurales, con alternativas diferenciadas para centros nucleados y comunidades dispersas.

2.2.2. Sistemas estructurantes

2.2.2.1. *Diagnóstico – qué son los sistemas estructurantes. Definiciones y conceptos asociados*

En la construcción de la estructura regional y departamental, los sistemas estructurantes o sistemas generales son los elementos fundamentales que establecen la estructura general del territorio y lo ordenan de forma tal, que pueda desarrollarse el modelo de OT planteado. Corresponden a la infraestructura requerida para que los diferentes asentamientos y actividades humanas puedan tener lugar en el territorio de manera eficiente, sostenible y accesible a todos sus habitantes. Este tipo de infraestructura es generalmente de carácter

público. Sin embargo, pueden ser de carácter privado o comunal, siempre que ofrezcan servicios destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad, o contribuyan al desarrollo del territorio, al crecimiento económico y la sostenibilidad de las áreas de asentamientos humanos.

Esta infraestructura física, es la plataforma de servicios sobre la cual las diferentes actividades humanas pueden desarrollarse, al mejorar las condiciones de hábitat y competitividad de los sistemas de asentamientos humanos, a la vez que permite una mejor articulación con las áreas rurales circundantes, cierre de brechas socioeconómicas, induce al crecimiento económico y disminuye los niveles de pobreza. En este sentido es importante que la proyección de la infraestructura y su localización esté en coherencia con las proyecciones demográficas identificadas, las necesidades diagnosticadas en materia de servicios y de infraestructura y, las decisiones de localización, consolidación, reubicación y/o mejoramiento de asentamientos humanos. La definición de áreas de expansión urbana es fundamental para identificar hasta dónde debe extenderse la red de servicios públicos domiciliarios y la infraestructura de soporte.

I. Clasificación y caracterización de los sistemas estructurantes

En general, los sistemas estructurantes que deben contemplarse desde el enfoque regional corresponden a los siguientes:

Los sistemas de servicios públicos, saneamiento básico y de aprovechamiento de aguas este sistema es explicado y desarrollado dentro de la temática de servicios públicos, en dónde se da una aproximación al tema como servicio y como sistema, lo cual permite contar con un diagnóstico integral para la formulación de las dos temáticas. (ver Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua)

Se entiende como sistema dado que, por sus características, es posible que la gestión de este tipo de infraestructuras tenga un área de influencia supramunicipal (i.e. los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, las redes de energía eléctrica, los circuitos de riego, etc.).

Los sistemas de movilidad y transporte corresponden a las infraestructuras necesarias para garantizar el flujo físico adecuado de personas y bienes en el territorio, en el entendido que el transporte se considera un sistema intermodal, se incluyen los diferentes modos de transporte (terrestre, aéreo, marítimo y fluvial) y su infraestructura viaria, de transporte público, transporte alternativo, transporte de carga y logística, redes peatonales. Este sistema incluye redes de carácter nacional, regional y municipal, tales como las infraestructuras portuarias marítimas y fluviales, aéreas, ferroviarias y de carreteras, las cuales permiten la articulación del territorio.

Los sistemas de equipamientos incluyen la infraestructura de servicios dotacionales colectivos que ofrecen servicios tendientes a resolver necesidades sociales, productivas y ambientales, en sectores tales como: educación, salud, cultura, deportes, bienestar social, culto, administrativos, etcétera. En este sistema, la identificación de escalas es de gran importancia, pudiéndose determinar equipamientos con áreas de influencia supramunicipal (subregional, metropolitano, regional y aún nacional).

Los sistemas de espacio público comprenden los bienes de uso público, elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas de recreación y ocio al aire libre de la población. A nivel regional, es factible encontrar espacios públicos de escala supramunicipal (metropolitana o regional), en articulación con la estructura ecológica.

En la etapa diagnóstico de construcción del POD, es necesario que se realice un levantamiento de información de las diferentes infraestructuras y sistemas existentes en los municipios (sistemas de servicios públicos, movilidad, equipamientos, espacio público), que sean relevantes para el desarrollo integral de la región.

Es importante que este diagnóstico tenga en cuenta el desarrollo en los diferentes sistemas estructurantes en el tiempo, de manera que sea posible evidenciar la evolución del territorio y comprender la ocupación del suelo actual. Igualmente, este análisis dinámico permitirá identificar factores críticos sobre los cuales se requiere actuar y dinámicas favorables que son necesario potencializar.

Es fundamental identificar la interrelación de las infraestructuras nacionales con los proyectos de escala nacional y regional localizados sobre el territorio; de igual manera, se deben identificar proyectos e infraestructuras localizados en departamentos vecinos que hagan parte o influyan en el sistema territorial departamental.

Los insumos y productos básicos para el diagnóstico se presentan de manera detallada en la siguiente tabla (ver Tabla 16). Cabe destacar que específicamente para el sistema estructurante de servicios públicos, saneamiento básico y de aprovechamiento de aguas los contenidos de ésta matriz se integran con los de la temática de servicios públicos, por lo que se toma lo desarrollado en dicha sección como matriz diagnóstica.

Tabla 16. Matriz insumos - productos para el diagnóstico de sistemas estructurantes³⁹

Sistema estructurante: Movilidad y transporte	
¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos
<ul style="list-style-type: none"> -Característica de la movilidad en la región. Identificación de Corredores funcionales de importancia en la región. -Niveles de articulación de la movilidad de la región con el resto del país y con el exterior. -Tipos de transporte utilizados. -Distribución modal de los viajes hechos desde, hacia y al interior de la región. -Relaciones funcionales en la movilidad de pasajeros y carga. Intensidad del tráfico de pasajeros y carga. -Clasificación de vías. -Niveles de servicio de las vías. -Oferta y demanda de transporte de pasajeros y carga. -Parque automotor. -Tasa de motorización. -Esquema de transporte de la región. -Infraestructura de la red de transporte alternativo de impacto subregional (red de bicirutas). -Infraestructura viaria (clasificación de vías urbanas y rurales). Infraestructura del sistema de transporte público (terminales, estaciones, puertos, aeropuertos, talleres, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano movilidad POT vigentes. -Plano vial de los municipios POT vigentes. -Plano de clasificación de vías POT vigentes. -Análisis de oferta y demanda de transporte. -Información de los prestadores del servicio de transporte público. -Información sobre transporte de carga. -Información sobre infraestructura de transporte existente en el municipio.

³⁹ Para esta sección se identifica como fuentes de consulta del sistema de Movilidad y transporte a: Empresas prestadoras de servicio de transporte público, Superintendencia de Puertos y Transporte, Gobernación, estudios técnicos y académicos sectoriales, POT Municipales, DNP, Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura, Aeronáutica Civil, INVIA, Expedientes Urbanos Municipales, participación ciudadana. Del sistema de equipamientos: Fuentes de consulta: Entidades prestadoras de servicios dotacionales, IGAC, Ministerios, Gobernación, DANE, SISBEN, estudios técnicos y académicos sectoriales, POT Municipales, DNP, Expedientes Urbanos Municipales, participación ciudadana. Del sistema de espacios públicos: Fuentes de consulta: IGAC, estudios técnicos y académicos sectoriales, POT Municipales, DNP, DANE, SISBEN, Gobernación, Expedientes Urbanos Municipales, participación ciudadana.

-Infraestructura de transporte de carga (centros logísticos, terminales de carga, puertos secos, puertos, aeropuertos, etc.). -Niveles de accidentalidad.	
Productos sugeridos	
<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema de bicirutas. -Plano sistema de transporte intermunicipal -Plano subsistema vial (clasificación de vías). -Plano subsistema de carga y logística. 	
Sistema estructurante: Equipamientos	
¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos
<ul style="list-style-type: none"> -Clasificación de equipamientos (tipología, escala departamental). -Número y lógica de localización de equipamientos de escala subregional y regional (educación, salud, cultura, deportes, administrativos, seguridad, etc.). -Estado físico de las infraestructuras. -Cobertura por tipo de equipamiento de escala subregional y regional (salud, educación, cultura, etc.). -Cobertura por sector público/sector privado. -Niveles de servicio en relación con la población del área de cobertura. -Proyección de necesidades por sector, de acuerdo al crecimiento poblacional. - Programas y proyectos de orden Municipal (para los municipios cabeza de provincia, o ciudad capital), departamental y nacional relacionados con la configuración de la red de equipamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano equipamientos POT vigentes y equipamientos de nivel departamental. -Aerofotografías. -Caracterización de los equipamientos existentes de nivel departamental: localización, estado, área de cobertura, accesibilidad. -Análisis de oferta y demanda por tipo de equipamiento. -Información de los prestadores de servicios dotacionales. -Proyecciones poblacionales (crecimiento y composición).. - Plan de desarrollo departamental - Panes de desarrollo de ciudades capital y cabezas de provincia.
Productos sugeridos	
<ul style="list-style-type: none"> -Plano equipamientos existentes de escala subregional y regional. -Planes de cobertura y accesibilidad por tipo de equipamiento. -Diagnósticos sectoriales en el DTS. 	
Sistema estructurante: Espacio público	
¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos
<ul style="list-style-type: none"> -Número y lógica de localización de elementos de espacio público de escala subregional y regional. -Análisis de la relación entre espacio público y áreas de valor ambiental. -Estado de la infraestructura de espacio público (por ejemplo parques de escala metropolitana y regional) -Niveles de cobertura. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano espacio público POT vigentes. -Aerofotografías. -Caracterización del espacio público existente. -Proyecciones poblacionales.
Productos sugeridos	
<ul style="list-style-type: none"> -Plano espacio público de escala subregional y regional existente. -Planos de cobertura. 	

Fuente: elaboración propia.

Al terminar el diagnóstico de ésta temática se debe contar con claridad a qué se llega con la identificación de los sistemas estructurantes del departamento, es decir al terminar cuál es la situación actual de la estructura general del territorio y de qué forma ésta ordenada, se cuenta con la infraestructura requerida para que los diferentes asentamientos y actividades humanas puedan tener lugar en el territorio de manera eficiente, sostenible y accesible a todos sus habitantes, cuál es la condición de dicha infraestructura, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.2.3. Patrimonio cultural departamental

2.2.3.1. Diagnóstico – Qué es el patrimonio cultural departamental – definiciones y conceptos

El patrimonio es el conjunto de manifestaciones y prácticas culturales de una nación, región, departamento, municipio o grupo étnico, que constituyen parte esencial de su identidad y memoria colectiva. Se compone de “todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico” (artículo 1, Ley 1185 de 2008). El Patrimonio departamental se define a partir de los aspectos patrimoniales presentes en los municipios y de la articulación del departamento con región o regiones que comparten elementos culturales comunes y cuyas manifestaciones territoriales están asociadas a vestigios arqueológicos o bienes de interés cultural que conforman circuitos de interés histórico o son representativos de una identidad con arraigo en el territorio al que pertenece el departamento.

La dimensión territorial del patrimonio se manifiesta en la espacialización y localización de dichas manifestaciones y prácticas.

I. Clasificación y caracterización del patrimonio cultural

Patrimonio material son los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural y Bienes o Áreas declaradas de interés arqueológico, dado que en ellas existen vestigios producto de la actividad humana y restos orgánicos e inorgánicos que, mediante los métodos y técnicas propios de la arqueología y otras ciencias afines, permiten reconstruir y dar a conocer los orígenes y las trayectorias socioculturales pasadas, y garantizan su conservación y restauración (artículo 6, Ley 1185 de 2008). El patrimonio material está constituido por: monumentos, áreas de conservación histórica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones como el paisaje cultural.

Patrimonio inmaterial son las prácticas y conocimientos ancestrales característicos de la cultura de una comunidad o grupo humano con identidad colectiva arraigada en el territorio del municipio y/o departamento o región. “Está constituido, entre otros, por las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que comunidades y grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio genera identidad y establece vínculos con la memoria colectiva. Es transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, y contribuye a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana” (artículo 11, Ley 1185 de 2008).

El patrimonio material e inmaterial se clasifica a su vez en:

- Patrimonio universal, determinado por la UNESCO.
- De la Nación determinado por el Ministerio de Cultura.
- Departamental.
- Distrital.

- Municipal.
- De los territorios indígenas o las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993.

En el caso particular del paisaje cultural (de tipo regional), el alcance departamental depende de la identificación de una manifestación cultural de determinadas prácticas productivas que incidan directamente en la conformación del paisaje a nivel departamental o en una región a la que pertenezca el departamento.

A continuación, se presenta una matriz de insumos y productos requeridos para el diagnóstico (ver Tabla 17):

Tabla 17. Matriz insumo-producto para el diagnóstico del patrimonio cultural

¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
<ul style="list-style-type: none"> -Localización en el departamento, tipo de patrimonio (material e inmaterial) -Ámbito territorial del patrimonio según sea del orden nacional, regional, departamental, metropolitano o municipal, o asociado a prácticas y conocimientos ancestrales de grupos étnicos que tienen presencia en el departamento o en regiones a las que pertenezca el departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Información de la Lista de Patrimonio de la UNESCO. -Lista de Bienes de Interés Cultural (BIC) patrimonio de la Nación. -Lista indicativa de candidatos a bien de interés cultural del ámbito nacional. -Lista de Patrimonio o lineamientos de los Planes de Áreas Metropolitanas y de Lineamientos de Ordenamiento Departamental. -Lista de BIC y Planes de manejo elaborados por administraciones municipales previas. -Lista de BIC del orden departamental. -Mapa de actores para el diagnóstico participativo del patrimonio. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico participativo del Patrimonio por áreas geográficamente definidas y grupos étnicos. -Actualización y/o elaboración del Inventario de Bienes de Interés Cultural Departamental a partir de las instrucciones del Manual para inventarios de bienes culturales muebles (Ministerio de Cultura, 2005). -Delimitación de áreas de interés arqueológico e histórico a ser presentadas ante la nación. -Delimitación de áreas de interés cultural cuyas manifestaciones territoriales requieran de equipamientos culturales de alcance departamental, regional o nacional. -Delimitación de los circuitos patrimoniales de alcance departamental. -Lista de intervenciones o actuaciones necesarias en los circuitos patrimoniales de alcance departamental.
<ul style="list-style-type: none"> -Componentes que hacen parte de circuitos patrimoniales de alcance departamental, cuando los bienes materiales o manifestaciones inmateriales tengan una presencia y un arraigo en todo el departamento o región a la que pertenece el departamento. -Características y estado actual de los circuitos patrimoniales -Existencia o no de paisaje cultural en el departamento o región a la que pertenece el departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Metodología para el diagnóstico participativo de identificación de Patrimonio material e inmaterial. -Planes de vida y etno-desarrollo de grupos étnicos con presencia en el departamento. -Planes de Manejo Especial, Planes de arqueología preventiva y Planes de Salvaguarda existentes para el área de jurisdicción del departamento y para cada uno de los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> -Delimitación (cuando aplique) del paisaje cultural en el departamento o región a la que pertenece el departamento, a partir de criterios de inclusión previamente definidos. -Cartografía e inventario de conflictos entre actores del orden municipal y actores del orden regional y/o nacional entre usos del suelo y circuitos departamentales de patrimonio.
<ul style="list-style-type: none"> -Estado actual del Patrimonio que se encuentra dentro de los circuitos patrimoniales del orden departamental (nivel de deterioro, conservación) -Lineamientos generales para formular Planes Especiales de Manejo en los municipios del departamento y/o para Planes Especiales de Manejo del orden departamental. 		
<ul style="list-style-type: none"> -Conflictos y tensiones entre lineamientos de conservación y preservación del patrimonio para los circuitos departamentales identificados y los usos del suelo donde se localiza el patrimonio. 		

Fuente: elaboración propia.

Al finalizar el diagnóstico de ésta temática se debe contar con la identificación, y en los casos requeridos definición, del patrimonio cultural departamental, es decir contar la espacialización de las manifestaciones culturales materiales e inmateriales de escala

regional – departamental, áreas de interés arqueológico e histórico y circuitos patrimoniales que requieren de salvaguardia, protección, conservación, sostenibilidad y divulgación. Además de identificar dicha situación del patrimonio cultural departamental qué transmite, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en su respectiva etapa de formulación.

2.2.4. Déficit habitacional en el sistema de asentamientos humanos departamentales

2.2.4.1. Diagnóstico – Qué es el déficit habitacional en el sistema de asentamientos humanos, definiciones y conceptos

El sistema de asentamientos humanos en el POD se refiere a las formas de ocupación y uso del suelo, a través de las cuales se dispone la población en el territorio. Este sistema depende de variables tales como la dimensión biofísica y ambiental del territorio, la concentración de la población existente, la concentración de actividades económicas, la posibilidad de prestación de servicios públicos, la interconectividad física, la cobertura de servicios dotacionales y las condiciones de gobernanza.

La planificación y gestión de dicho sistema se traduce en procesos coordinados en los que se articulan diferentes actuaciones para llevar a cabo los objetivos, criterios de actuación y gestión de programas, proyectos, metas e indicadores, orientados a mejorar las condiciones de habitabilidad para mejorar la calidad de vida de los habitantes (Naciones Unidas, 2006).

En este marco, surge como concepto fundamental el **hábitat**, el cual se entiende como el conjunto de factores materiales e institucionales que permiten y condicionan la existencia de una población humana localizada, y que abarca la interrelación entre las construcciones de la esfera privada, como la vivienda y las áreas residenciales, y su entorno, el espacio exterior construido donde se llevan a cabo las interrelaciones sociales. Como tal, el hábitat se expresa a través del goce de un ambiente sano, la optimización de recursos naturales, la integridad del espacio público, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la regulación del uso del suelo, las condiciones de diversidad étnica y cultural, y el ejercicio de los derechos colectivos.

Dentro de este sistema, el factor determinante corresponde a la vivienda como elemento generador de los asentamientos humanos. Esta vivienda debe cumplir con condiciones de habitabilidad, durabilidad y asequibilidad, localización en sitio apto y accesible, prestación de los servicios públicos domiciliarios y de saneamiento ambiental, iluminación y ventilación, seguridad en la estructura, espacio adecuado al tamaño del grupo familiar y seguridad jurídica de la tenencia.

Dicho lo anterior, si bien la superación del déficit de vivienda social del departamento conlleva un problema de tipo cuantitativo (número de viviendas de interés social disponibles), es necesario tener en cuenta los demás determinantes del hábitat (oferta dotacional, cobertura de servicios públicos, conectividad vial, posibilidades de generación de ingresos, gestión del riesgo, etcétera). Por lo que, el problema deja de ser la producción

de vivienda de interés social⁴⁰ y se convierte en la construcción sostenible y equilibrada de hábitat.

I. Clasificación y caracterización del déficit habitacional

Para garantizar el equilibrio en el desarrollo territorial departamental, la mirada debe superar los límites administrativos municipales, con el fin de evidenciar las alternativas de desarrollo complementario existentes en el departamento. Para tal fin es importante el establecimiento de directrices que promuevan el desarrollo equilibrado de estos asentamientos, tomando en cuenta las variables socioeconómicas. De esta manera, es necesario que el POD consideré los siguientes aspectos:

- i) **Cobertura y calidad habitacional regional:** hace referencia a la situación de la vivienda en el departamento, en términos de tres aspectos básicos: a) cantidad de viviendas existentes (inventario habitacional), b) déficit cuantitativo, cantidad de vivienda faltante en función del número de hogares; y c) déficit cualitativo, número de viviendas que incumplen estándares mínimos de habitabilidad que permitan una calidad de vida digna y adecuada (ONU-Hábitat, 2012).
- ii) **Entorno y construcción del hábitat regional:** hace referencia a las estrategias y acciones para garantizar al ciudadano no solo un lugar digno donde vivir, referido al cumplimiento de condiciones básicas de materialidad, servicios y redes públicas domiciliarias en la vivienda; sino también las condiciones de conectividad con el entorno para la satisfacción de necesidades sociales y culturales, además de la accesibilidad desde su vivienda a equipamientos públicos que eleven la calidad de vida de la población (Naciones Unidas, 2006).

Así, la cobertura y calidad habitacional regional vincula la disponibilidad y calidad de la vivienda y el entorno⁴¹, a través de programas de enfoque territorial, integral y sistémico, en perspectiva del desarrollo humano integral sostenible en el departamento. Igualmente, el hábitat se convierte en un aspecto fundamental en el sistema de asentamientos a nivel regional, e implica su relación con los siguientes aspectos: tejido social, sistema ambiental, factores físico-espaciales, condiciones económicas, sociales, culturales y político-institucionales; que se determina principalmente en el desarrollo cotidiano de la vida de los municipios.

Los insumos y productos básicos para el diagnóstico se presentan de manera detallada en la siguiente tabla (ver Tabla 18):

Tabla 18. Matriz insumo-producto para el diagnóstico del déficit habitacional en el sistema de asentamientos humanos

Sistema de ciudades y	¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
-----------------------	----------------------	-------------------	---------------------

⁴⁰ Esta vivienda de interés social debe garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos y reunir elementos que aseguren su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción. Su valor no puede exceder los setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smlmv), para el caso de la Vivienda de Interés Social Prioritaria, o los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), para el caso de la Vivienda de Interés Social. Al respecto, es necesario anotar que Las entidades territoriales que financien vivienda en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 de la Ley 617 de 2000, sólo podrán hacerlo en VIP.

⁴¹ La demanda efectiva de vivienda debe ajustarse con base en el promedio de personas por hogar o por vivienda existente, deseable y viable de alcanzar (considerando la disponibilidad de suelo adecuado y de recursos financieros); la oferta de vivienda por su parte debe corresponder a unos criterios de habitabilidad y a la capacidad adquisitiva de los nuevos hogares.

asentamientos humanos			
Identificación de los roles funcionales de cada uno de los asentamientos en el sistema regional.	<ul style="list-style-type: none"> -Rol funcional de los municipios en el sistema de ciudades y asentamientos humanos. -Concentraciones poblacionales. -Concentración de actividades económicas. -Oferta regional de servicios dotacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Aerofotografías. -POT municipales. -Expedientes Municipales. -Información sobre actividades económicas en el departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano de estructura funcional del sistema de ciudades y de asentamientos humanos del departamento.
Déficit habitacional.	<ul style="list-style-type: none"> -Déficits de vivienda en los municipios. -Localización de los déficits municipales de vivienda. -Oferta/demanda de vivienda. -Características de la producción de vivienda en el departamento. -Característica de la demanda de vivienda en el departamento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Aerofotografías. Información sobre déficits cuantitativo y cualitativo municipales. -POT municipales. -Expedientes Municipales. -Proyecciones poblacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Déficit cuantitativo regional de vivienda. -Déficit cualitativo regional de vivienda.
Oferta habitacional existente en la región.	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de suelos para la generación de vivienda de interés social. -Identificación de proyectos de vivienda de interés social (en ejecución y propuestos) -Identificación de proyectos habitacionales No VIS en la región. -Identificación de dinámicas habitacionales intermunicipales. -Identificación de proyectos habitacionales de escala regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Aerofotografías. -POT municipales. -Caracterización de los proyectos habitacionales existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano de oferta de vivienda en el departamento. -Plano de proyectos habitacionales de escala subregional y regional.
Condiciones de hábitat	<ul style="list-style-type: none"> -Relaciones entre la oferta de servicios públicos y de infraestructura dotacional y la vivienda. 	(*) Ver información sobre sistemas estructurantes, relacionada con coberturas.	<ul style="list-style-type: none"> -Indicadores sobre condiciones de Hábitat en el territorio, en función de densidades poblacionales, localización de la vivienda y oferta de servicios públicos y de infraestructura dotacional.

Fuente: elaboración propia.

Al finalizar el diagnóstico de la presente temática se identificará a qué se llega con la definición del sistema de asentamientos humanos en el departamento, es decir al terminar se identifica cómo es el sistema de ciudades y de asentamientos humanos en el departamento, conglomerados urbanos, centros poblados rurales y ciudades, ésta o no articulado entre sí y con otros aspectos como la estructura ecológica principal o las amenazas en el territorio, cuál es la situación actual con respecto al déficit habitacional en el sistema de asentamientos humanos departamental, qué transmite dicha situación, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican con respecto al sistema, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.3. Estructura socioeconómica y espacial

2.3.1. Cadenas productivas y su relación con los asentamientos humanos

2.3.1.1. *Diagnóstico – Qué son las cadenas productivas y cuál es su relación con los asentamientos humanos. Definiciones y conceptos*

Las cadenas productivas son un componente fundamental de los POD, planear el uso del suelo ayuda a mejorar la competitividad de los sistemas productivos. En esta dirección el DNP (2013a, pág. 33) (2015, pág. 35), señala que los POD deben establecer directrices, políticas, programas y proyectos para:

- Identificar los elementos del OT que puedan promover el acceso a crédito, asistencia técnica, generación de cadenas de valor y sistemas de comercialización.
- Proponer lineamientos de organización que faciliten la formación de encadenamientos productivos y clústeres, que transciendan el ámbito municipal
- Insertar el departamento en mercados y sistemas productivos a nivel regional, nacional e internacional.
- Generar las condiciones de ordenamiento que atraigan inversión y generación de capital.
- Identificar las necesidades de infraestructura y equipamientos para aumentar la competitividad, teniendo en cuenta la disponibilidad hídrica del departamento y sus regiones.
- Proponer lineamientos para la reconversión productiva, basándose en la vocación de uso del suelo.

Las **cadenas productivas** son un conjunto estructurado de procesos de producción, donde intervienen eslabones vinculados entre sí por relaciones de tipo proveedor-cliente-proveedor, con el fin de mejorar la eficiencia y productividad en su conjunto. Una cadena productiva comprende los procesos de producción de bienes y servicios desde: i) la extracción y producción de bienes primarios y su acopio; ii) su transformación en bienes intermedios e incorporación de bienes originados en otras cadenas productivas; iii) la generación de los bienes finales y; iv) la comercialización de los bienes finales (en el mercado regional, nacional o internacional).

En el sector agropecuario, las cadenas productivas están reguladas por la Ley 811 de 2003 mediante la conformación de asociaciones. El encadenamiento productivo agropecuario a nivel departamental debe tanto ser consecuente y coherente con las zonas de producción agropecuaria, forestal y minera de escala municipal, como estar basado en la capacidad y la vocación de uso del suelo, en la mitigación de los conflictos de uso que llegaren a existir y bajo la orientación del ordenamiento productivo.

Para otras cadenas productivas, usualmente desarrolladas en contextos urbanos y sistemas de ciudades, la legislación no es específica, por lo que la política ha asumido el papel de ente regulador más que de planificador. Sin embargo, con los planes de ordenamiento, las intervenciones desde las operaciones estratégicas, las centralidades, los tratamientos de renovación urbana y mejoramiento integral, entre otros instrumentos, cambian el panorama de modo que sea posible diseñar nuevos escenarios a futuro que aporten a un desarrollo económico más organizado en los sistemas de asentamientos humanos. Lo anterior se logrará a partir del estímulo para la creación de nuevos clústeres

o por medio del fortalecimiento de las redes de integración de las cadenas productivas, su sostenibilidad económica y ambiental, la innovación y el fomento de la inversión en investigación y desarrollo (Secretaría de Planeación de Bogotá, 2010). Para estas cadenas productivas, es importante conocer su localización espacial y su relación con la normatividad aprobada dentro de los POT municipales, así como con los sistemas funcionales.

Los **clústeres** se refieren a la concentración espacial y física de las actividades necesarias y conexas para la generación de un determinado bien o servicio. Las actividades necesarias son aquellas sin las que la producción no se puede realizar; y las actividades conexas son aquellas que están relacionadas con la producción, aunque no son indispensables. En este sentido los clústeres agrupan diferentes tipos de empresas, generando ventajas competitivas. De esta manera, posibilitan el aumento de la eficiencia, la productividad, la asociatividad y la cooperación inter-empresarial (Secretaría de Planeación de Bogotá, 2010).

Los **eslabones** corresponden a un conjunto de productos relativamente homogéneos en cuanto a sus características técnicas de producción: materias primas comunes, usos finales o intermedios comunes y tecnologías productivas similares (ONUDI, 2004, pág. 25).

La Tabla 19 contiene la matriz de insumos y productos en el marco del diagnóstico de las cadenas productivas en relación con los asentamientos humanos departamentales:

Tabla 19. Matriz insumo - producto para el diagnóstico de cadenas productivas y su relación con asentamientos humanos

Cadenas productivas	¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos ⁴²	Productos sugeridos
Localización espacial	Localización de los puntos o áreas, en zonas no rurales, donde se desarrollan las actividades del encadenamiento productivo.	-Información de Cámara y Comercio. -Licencias de construcción por tipo (comercio, servicio o industria) -Estadísticas departamentales: indicadores de rentabilidad de los negocios, cantidad de establecimientos de comercio, indicadores de exportación por tipos de producto	Mapa de localización de actividades productivas.
Valor de terreno urbano y rural	Relación entre el costo del terreno y el desarrollo de las actividades productivas.	-Zonas geoeconómicas	Mapa de análisis de relación entre valor de terreno y actividad productiva urbano y rural
Índice de empleo	La relación entre los sectores que proveen empleo y la localización de los trabajadores	-Indicadores de empleo -Manzanas catastrales -Sectores Catastrales	Mapa de índice de empleo
Movilidad urbana en el sistema de asentamientos humanos.	La movilidad entre los sectores residencial, comercial, industrial y servicios	-Conectividad Vial -Inventario de rutas transporte público - Planes de Movilidad, estudios de entes gestores de transporte público - SITM o SETP-, modelos de transporte y/o encuestas de movilidad de las	Mapa de movilidad en el sistema de asentamientos humanos.

⁴² Nótese que las incorporaciones de estos insumos en el diagnóstico sirven para disminuir las fallas en la información mencionadas en el CONPES 3866.

Cadenas productivas	¿Qué se diagnostica?	Insumentos sugeridos ⁴²	Productos sugeridos
		ciudades que cuenten análisis de viajes	
Caracterización de cadenas productivas	Tipo de cadenas productivas que se desarrollan en el departamento	-Listado de cadenas productivas -Códigos CIIU de actividades productivas	Documento de caracterización de cadenas productivas
Información del mercado productivo	Oportunidades de los productos agropecuarios del departamento en los mercados locales, regionales e internacionales	-Análisis oferta-demanda, que incluya importaciones y exportaciones. (productores, productos, producción; tamaño del mercado, tendencias de consumo, precios, canales, compradores, competidores, entre otros)	Informe de productividad departamental.
Áreas especiales	Localización de áreas de desarrollo rural agropecuario especiales	-Polígonos de: -Zonas de reserva campesina -Áreas de desarrollo rural -Distritos de adecuación de tierras -Distritos agrarios -Zonas de desarrollo empresarial -Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES)	Mapa de áreas de desarrollo rural Agropecuario Especial
Capacidad de uso del suelo	Unidades de suelos que tienen las mismas limitaciones para su utilización	-Mapa capacidad uso del Suelo	Mapa de conflictos de uso del territorio.
Vocación de uso del suelo.	El tipo de uso más apropiado para cada suelo, así como las prácticas específicas que le correspondan, con el propósito de obtener el máximo beneficio económico, social y ambiental.	-Mapa de vocación de uso del suelo	
Cobertura de la tierra.	Localización de los usos productivos actuales	-Mapa de cobertura de la tierra bajo metodología Corine Land Cover (CLC) adaptada por el IDEAM ⁴³ .	
Información de títulos mineros y/o hidrocarburos otorgados y otras zonas de extracción minera.	Localización y situación del sector minero y de hidrocarburos: títulos mineros y bloques petroleros (UPME, 2015. p.p. 7-18: UPME & Ecointegral Ltda., 2016 p. 77) Zonas de explotación de recursos naturales, a partir de la Cobertura de la tierra.	-Mapa de tierras ANH -Mapa de tierras ANH histórico (Ministerio de Minas y Energía, 2015). -Mapa geológico -Pozos otorgados hidrocarburos. -Ductos hidrocarburos. -Áreas otorgadas hidrocarburos (bloques petroleros). -Minas y títulos mineros UPME. -Áreas mineras en estado de abandono y pasivos ambientales. Ítem de cobertura de la Tierra especial para minería. -Zonas con procesos de Formalización Minera	Mapa de conflictos de uso del territorio.

⁴³ El CLC es un inventario homogéneo de la ocupación de del suelo con características técnicas específicas. Tiene como objetivo fundamental la captura de datos numéricos y geográficos para la creación de bases de datos a escala 1:1000.000 sobre la cobertura y uso del territorio mediante la interpretación a través de imágenes recogidas por satélites LandSat y SPOT. (IDEAM, 2010, pág. 72).

Cadenas productivas	¿Qué se diagnostica?	Insumentos sugeridos ⁴²	Productos sugeridos
Caracterización Predial Rural	La relación tamaño – uso – valor de los predios y de la situación jurídica de la propiedad.	-Localización de asentamientos humanos, centros poblados urbanos, rurales, caseríos. -Estadísticas catastrales y/o mapa predial rural. -Zonas Geoeconómicas rurales (valor de la tierra). -Análisis de impuesto predial	
Funcionalidad	Estado de las vías	-Mapa de red vial -Mapa de infraestructura especializada para la venta o transformación de productos agropecuarios	Relación precios de la tierra vs. ingresos del sector agropecuario
Conflictos de Uso del Suelo	Determinar las zonas donde por usos inadecuados o por falta de buenas prácticas de explotación, el uso del suelo va en contravía de su vocación	-Vocación de uso del suelo. -Cobertura de la tierra. -Títulos mineros y áreas de explotación de hidrocarburos	

Fuente: elaboración propia.

Al terminar el respectivo diagnóstico de ésta temática se debe identificar a qué se llega con la definición de las cadenas productivas y su relación con los asentamientos humanos en el departamento, es decir al finalizar el diagnóstico debe dar cuenta de cuál es la situación actual con respecto a las cadenas productivas departamentales, cuál es la situación de OT rural integral, de las relaciones urbano – rurales, del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, qué transmite dicha situación, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la respectiva etapa de formulación.

2.3.2. Procesos de suburbanización

2.3.2.1. Diagnóstico – Qué son los procesos de suburbanización, definiciones y conceptos

La clasificación del suelo supone determinar la aptitud de un territorio para ser urbanizado o no y, como tal, lo vincula a un régimen determinado de derechos y deberes. Es así como, conforme a la Ley 388 de 1997, el suelo puede ser clasificado como suelo urbano, rural o de expansión urbana. Sin embargo, en el marco de las dinámicas de ocupación del territorio, la expansión de los usos urbanos en los municipios en algunas ocasiones trasciende los perímetros urbanos establecidos y tiene un impacto sobre el territorio rural, en lo que se denomina *procesos de suburbanización*. A través de estos procesos, suelos rurales, diferentes a los clasificados como suelo de expansión urbana, empiezan a ser asiento de mezclas de usos del suelo y formas de vida del campo y la ciudad, ya sea como corredores de actividad ligados a corredores urbanos interregionales, como áreas residenciales en parcelaciones y/o como áreas industriales y de servicios.

El POD tiene como responsabilidad establecer una serie de directrices que permitan a los municipios formular sus políticas, objetivos, estrategias, normas, programas y proyectos de forma articulada. Así, en lo relacionado con la clasificación del suelo y la definición de suelos

rurales suburbanos, el POD debe brindar herramientas de planeación estratégica que, superando la escala municipal, ayude a garantizar una adecuada interacción entre los asentamientos humanos y el suelo rural circundante.

En este sentido, la identificación de procesos de suburbanización en el POD, permite avanzar en la definición de directrices que permitan regular esta categoría de suelo rural, controlando la aparición de asentamientos humanos no planificados y de desarrollos inmobiliarios que afecten el paisaje rural, la sostenibilidad territorial o ambiental, especialmente en lo relacionado con la productividad agropecuaria y el consumo de recursos naturales. Se busca así, establecer pautas generales para las características de ocupación del suelo rural por parte de dinámicas urbanas, teniendo en cuenta que la vocación del suelo rural se basa en su valor ambiental, de producción agrícola y forestal, de abastecimiento y de dinámicas de vida diferentes a las urbanas.

Para tal fin, deben identificarse en el departamento las características de interacción entre los diferentes suelos urbanos y los suelos rurales contiguos, con el propósito de evidenciar usos del suelo que generan dinámicas de suburbanización en el territorio. Este tipo de dinámicas pueden no ser las mismas en las diferentes subregiones existentes y tener impacto tanto en los municipios como en la estructura regional, en lo referente a sostenibilidad ambiental, equilibrio funcional, seguridad alimentaria, etc.

Estos procesos pueden y deben ser regulados, y por lo tanto, es necesario que, a partir de una lógica que supere los límites administrativos municipales, se establezcan directrices que fortalezcan el balance regional y que brinden insumos para la determinación de la regulación específica por parte de los municipios, a través del establecimiento de reglas complementarias tendientes a restringir el uso, la intensidad y la densidad de este tipo de desarrollos, de forma tal que se garantice condiciones de sostenibilidad del territorio.

El diagnóstico territorial permitirá identificar aquellos casos en los cuales es posible y/o estratégico el desarrollo de estas dinámicas de ocupación del suelo rural, para posteriormente formular las directrices correspondientes, que brinden insumos a los municipios para su clasificación del suelo, en la búsqueda de garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios⁴⁴, y la provisión de infraestructura de espacio público e infraestructura vial, requerida para este tipo de suelo (artículo 34, Ley 388 de 1997).

El análisis debe enfocarse en establecer cuáles son aquellas áreas clasificadas como suelo rural en los municipios, que presentan dinámicas de ocupación por parte de usos urbanos tales como: asentamientos residenciales formales (parcelaciones, condominios, etcétera), asentamientos humanos informales, usos industriales, usos comerciales, y usos dotacionales.

A partir de esta identificación, se debe determinar el impacto que estas dinámicas tienen en las escalas regional y departamental, relacionadas con temáticas como la estructura ecológica, la vocación agrícola y agropecuaria de los suelos rurales, la seguridad alimentaria y el balance regional de la estructura funcional.

Debido al cambio abrupto de las actividades que se llevan a cabo sobre suelos con vocaciones agrícolas, la ocupación no regulada del suelo rural con usos urbanos tiende a generar dinámicas inmobiliarias complejas en los municipios y departamentos, en tanto que a nivel regional puede producir desbalances en la estructura funcional.

Debe analizarse sí, en el marco de las condiciones socioeconómicas de la región y el departamento, las dinámicas de suburbanización pueden llevarse a cabo de manera

⁴⁴ De conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994.

sostenible, teniendo en cuenta la estructura funcional existente, la sostenibilidad ambiental, la posibilidad de dotación de infraestructura y de servicios públicos y la conveniencia de las relaciones funcionales que se desprenden de este tipo de dinámicas. El análisis debe brindar insumos para identificar conflictos de uso del suelo que deben ser abordados a través de cambios normativos o, en los casos en los que se consideren posibles estas dinámicas, debe brindar lineamientos sobre los tipos de intervención pública que deben realizarse para garantizar el desarrollo equilibrado.

Los insumos y productos básicos para el diagnóstico se presentan de manera detallada en la siguiente tabla (ver Tabla 20):

Tabla 20. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de procesos de suburbanización

Suelos suburbanos	¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Localización de Corredores Suburbanos	-Usos del suelo existentes. -Cumplimiento de los requisitos de ancho dispuestos por el artículo 2.2.2.2.2 Corredores viales suburbanos del Decreto 1507 de 2015.	-POT, PBOT o EOT vigentes y de ser necesario anteriores de los municipios del departamento. -Expedientes Municipales de los municipios del departamento. -Aerofotografías. -Mapa catastral.	-Mapa con la clasificación del suelo municipal agregado a nivel departamental. -Mapa de asentamientos humanos en suelo rural a nivel departamental. x
Identificación de conflictos del suelo en procesos de suburbanización.	Identificación de procesos de suburbanización sobre suelos de protección.	-POT, PBOT o EOT vigentes y anteriores, de los municipios del departamento. -Aerofotografías. -Mapa de suelos de protección. -Determinantes ambientales de la Corporación Autónoma Regional.	Mapa de conflictos del suelo a nivel departamental.
Localización de áreas suburbanas	Localización de parcelaciones, condominios, parques industriales o agroindustriales en zonas rurales. Identificación de ocupación formal e informal del suelo rural cercano a los perímetros urbanos.	-POT, PBOT o EOT vigentes de los municipios del departamento. -Expedientes Municipales de los municipios del departamento. -Aerofotografías. -Mapa de cobertura de la tierra. -Cartografía predial rural. -Licencias de parcelación otorgadas. -Licencias de Construcción Otorgadas,	-Plano de asentamientos humanos a nivel departamental. -Plano de usos del suelo rural actual a nivel departamental. -Diagnóstico temático DTS.
Umbral Máximo de Suburbanización	Cantidad máxima de área permitida para actividades suburbanas	-Determinantes ambientales de la Corporación Autónoma Regional. -POT, PBOT o EOT vigentes.	Umbral de suburbanización actual.
Estado de servicios públicos	-Localización de las redes de servicios públicos.	-POT, PBOT o EOT vigentes. -Expedientes Municipales. -Aerofotografías.	-Plano de subsistema de acueducto -

	<ul style="list-style-type: none"> -Capacidad instalada y proyectada. -Localización y estado de los puntos permitidos y actuales de vertimientos. -Esquemas de autoabastecimiento de servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Información de prestadores de servicios públicos. -Mapas de redes de servicios públicos (agua y saneamiento básico, redes eléctricas, gas natural) actuales y proyectados. -Localización de puntos actuales y tipo de residuos expulsado en cada vertimiento -Determinantes ambientales de la Corporación Autónoma Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura relacionada con el abastecimiento de agua y la prestación del servicio en áreas suburbanas. -Plano de subsistema de alcantarillado- Infraestructura relacionada con la prestación del servicio en áreas suburbanas. -Plano de subsistema de gestión de residuos sólidos- Infraestructura relacionada con la prestación del servicio en áreas suburbanas. -Plano de subsistema de energía- Infraestructura relacionada con la prestación del servicio en áreas suburbanas. -Plano de subsistema de gas- Infraestructura relacionada con la prestación del servicio en áreas suburbanas. -Plano de subsistema de TIC- Infraestructura relacionada con la prestación del servicio en áreas suburbanas.
--	---	--	---

Fuente: elaboración propia.

Al finalizar el diagnóstico de la presente temática se debe establecer la caracterización de posibles dinámicas de suburbanización y conurbación en el territorio, dónde se localizan estos procesos de suburbanización, cuáles son sus características, dónde se localiza la vivienda campestre, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican, qué

implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas como la EEP, la prestación de servicios públicos, la movilidad y el desarrollo de las actividades socioeconómicas, y qué determinantes plantea a tener en cuenta en la etapa de formulación del MOT.

2.3.3. Estructura departamental de tenencia de la tierra

Una herramienta fundamental para alimentar la labor de formulación e implementación de los POD es el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR), en la medida en que permite tener una visión estructural de la tenencia de la tierra a nivel regional, que impacta la forma como el departamento programará la ocupación del suelo rural y orientará la ejecución de las políticas regionales para aprovechar sus ventajas competitivas sin descuidar la forma como los asentamientos humanos se ubican en las áreas rurales y las relaciones que tienen con la tierra.

2.3.3.1. Diagnóstico – qué es la tenencia de la tierra, definiciones y conceptos

Conocer la estructura de la tenencia de la tierra del departamento es útil para la planeación en primer lugar, porque permite identificar los posibles conflictos derivados de las afectaciones a los derechos de uso y propiedad que pueden presentarse al proveer de infraestructura, equipamiento, servicios públicos etc. a la población del departamento, así como al momento de delimitar áreas prioritarias para determinadas actividades productivas y áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

En ese sentido, el OSPR establece un diálogo entre las expectativas y preocupaciones primarias de los habitantes que tienen derechos de uso y propiedad en los territorios, por un lado, y el adecuado uso del suelo, la regulación de los asentamientos humanos y la ocupación definida en el OT, por el otro.

En segundo lugar, el OSPR permite hacer una mejor estimación de los costos y herramientas necesarias para la construcción de esa infraestructura y equipamientos, en especial si se tiene en cuenta que esta labor puede requerir de la compra y/o expropiación de predios de propiedad privada. Por lo tanto, la localización de sistemas estructurantes que sea consecuencia de una planeación fiscalmente responsable, debe identificar los predios, su naturaleza (si son públicos o privados) y su avalúo.

El diagnóstico de la estructura de la tenencia de la tierra permitirá al departamento establecer la localización más conveniente para los equipamientos, luego de haber definido las zonas aproximadas en donde requieran de conformidad con las necesidades de la población, en donde los costos de su construcción sean menores (por ejemplo, por localizarlos en predios baldíos en lugar de privados) cuando su vocación y el proyecto lo permitan).

En ese sentido, el OSPR contribuye a tener en cuenta todas las ventajas y desventajas de los proyectos estratégicos del departamento en términos de la tenencia de la tierra y los conflictos que pudieran surgir desde el momento de la planeación. Esta herramienta brinda un debido conocimiento de la naturaleza jurídica de los predios (privados y públicos), con el fin de lograr planificar sus estrategias y proyectos y, anticipando la gestión que se precise para lograr su ejecución, en relación con desafíos tales como la debida identificación de predios baldíos o fiscales a ser adjudicados en desarrollo de estos proyectos o predios privados que deben ser comprados.

Con la información sobre la estructura de la tenencia de la tierra se puede diagnosticar si existen niveles de concentración de la tierra por parte de algunos actores, por un lado, y la falta de acceso o formalización de la tierra de otros actores, por el otro.

El diagnóstico de esto es importante porque le permitirá al departamento formular las directrices necesarias para suplir el acceso y formalización de la tierra como activo productivo y de inversión de todos sus habitantes rurales y también para poder hacerle seguimiento al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Lo anterior asegura un mercado de tierras dinámico, transparente y funcional a la productividad de la tierra.

En los POD es importante diagnosticar la estructura de la tenencia de la tierra en el territorio porque permite identificar la distribución de la tierra y el mercado de tierras del departamento. Estos elementos se encuentran relacionados con la capacidad que tendrán los departamentos para promover un desarrollo más productivo y equitativo de su territorio. Para esto es necesario conocer los siguientes conceptos:

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural, a administrar las tierras rurales del país, y a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer de este recurso natural un factor productivo – y no un recurso para acumular riqueza -, con miras a que su uso y aprovechamiento contribuya a cerrar las brechas en el campo y al bienestar de sus habitantes rurales y de sus comunidades⁴⁵.

La tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o por costumbre, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto al suelo. La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas producidas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. Los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias (FAO, 2003).

I. Clasificación y caracterización de los tipos de tenencia de la tierra

A continuación, se presenta la clasificación de los tipos jurídicos de la tenencia de la tierra, de acuerdo con el Código Civil colombiano.

Los propietarios son aquellas personas que cuentan con un título de propiedad el cual se encuentra inscrito en el Registro de Instrumentos Públicos.

Los poseedores son personas que se encuentran en posesión de un predio con el ánimo de convertirse en señores y dueños del mismo y que como tal, ejercen actos de señor y dueño.

Los tenedores son personas que cuentan con derechos de tenencia de la tierra, ya sea mediante contratos de uso, comodato o arrendamiento.

Los ocupantes son personas que se encuentran ocupando bienes baldíos de propiedad de la Nación.

Para realizar el diagnóstico de la estructura de la tenencia de la tierra en los departamentos, el principal insumo requerido es la información catastral y registral existente, para lo cual se recomienda que, en la etapa de alistamiento de los POD, se suscriban convenios con las

⁴⁵ Misión para la Transformación del Campo – Capítulo 16 (DNP: DDU, 2013).

autoridades de catastro y registro para el flujo de información requerida por parte de las autoridades departamentales.

Otra fuente de información fundamental para este diagnóstico es el ejercicio de participación comunitaria, en especial si se tiene en cuenta que la información catastral y registral puede no estar actualizada y que son los habitantes del departamento los que mejor pueden dar cuenta de su relación de tenencia con la tierra y de la forma como cada decisión que se piense tomar en el POD afectará el ejercicio de sus derechos de uso y propiedad. Esto supone tener insumos para poder hacer un diagnóstico de los POD que tenga en cuenta los conflictos que se pueden derivar de la afectación a los derechos de uso y propiedad y la caracterización del territorio para tomar mejores decisiones sobre la dotación de infraestructura, equipamientos y servicios. A continuación, se presenta la matriz de insumo-producto del diagnóstico (ver Tabla 21):

Tabla 21. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de la estructura departamental de tenencia de la tierra

¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Estructura de la tenencia de la Tierra en el Departamento	Información predial catastral y registral otorgada por Catastro y Registro. Con la participación comunidad para determinar la relación de los pobladores o tenedores con la tierra.	
Mercado de Tierras del Departamento	-Información predial catastral y registral otorgada por Catastro y Registro. -Ejercicios participativos de la comunidad para determinar los precios y transacciones sobre la tierra.	-Mapa de derechos y tipos de tenencia sobre la tierra. -Mapeo de figuras OSPR (ZRC, ZIDRES, territorios Colectivos, Resguardos Indígenas, Restitución y Titulación). -Base de datos de mercado de tierras. -Mapa de conflictos. -Número estimado de predios -Aproximación al índice de informalidad
Figuras del OSPR presentes en el departamento: Zonas de Reserva Campesina, ZIDRES, Resguardos Indígenas y Territorios Colectivos, Predios Adjudicados a campesinos. Restitución de Tierras. Zonas de Producción Agrícola.	Información proporcionada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), por la Unidad de Restitución de Tierras, por la UPRA y por los municipios y distritos.	

Fuente: Elaboración propia.

Al terminar el proceso de diagnóstico de la presente temática se debe identificar a qué se llega con la definición del escenario de tenencia de la tierra en el departamento, es decir al terminar qué conflictos derivados de las afectaciones a los derechos de uso y propiedad se presentan en el departamento, qué implicaciones tienen dicha situación, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican a partir de ello, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.3.4. Dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos

2.3.4.1. Diagnóstico – qué es la dinámica de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos, definiciones y conceptos

La dinámica de ocupación del suelo es la manifestación territorial de la estructura poblacional del municipio o distrito, área metropolitana y/o departamento; su distribución espacial; la relación de tenencia con la tierra; las formas de apropiación social, económica y cultural del territorio y sus cambios en el tiempo. Esta dinámica define demandas, necesidades y oferta, en términos de hábitat y vivienda, provisión de servicios e infraestructura de movilidad y transporte, equipamientos comunitarios, conectividad, espacio público, protección del patrimonio y áreas de protección e importancia ecosistémica, producción de alimentos y actividad económica, e involucra conflictos en el uso y formas de ocupación del suelo. Esta dinámica se materializa en términos de asentamientos humanos y sus formas de ocupación territorial de diferentes tipos (Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, 2006). El sistema de asentamientos humanos del departamento tiene relaciones basadas en intercambios socioculturales, económicos y/o de servicios (incluyendo los ecosistémicos). En este sentido, los asentamientos pueden clasificarse de manera jerárquica dentro del sistema.

I. Clasificación y características de las dinámicas de ocupación del suelo

La clasificación de las dinámicas de ocupación del suelo parte de la determinación de las variables a tener en cuenta. Todas las clasificaciones que se describen a continuación, contienen niveles de ruralidad distintos, y el departamento debe identificar cómo se clasifican los asentamientos humanos ubicados dentro de su jurisdicción y las relaciones de funcionalidad e intercambio social, económico y cultural existente entre ellos. A partir de estos aspectos, el departamento debe definir las características del modelo de ordenamiento.

Así, por ejemplo, el DNP ha establecido una clasificación de las dinámicas de ocupación del suelo en Colombia, de acuerdo con las características de los asentamientos humanos en lo relacionado con su densidad poblacional y tamaño, definiendo diferentes Categorías de Ruralidad (DNP, 2014). Esta clasificación define cuatro tipos de asentamientos humanos (ver Tabla 22).

Tabla 22. Categorías de ruralidad

Criterio de clasificación	Tipología	Definición
Densidad poblacional	Ciudades y Aglomeraciones	Ciudades intermedias con más de 100 mil habitantes que abarcan 117 municipios, albergan el 50% de la población del país y concentran el 74% del PIB nacional. En Colombia existen 18 aglomeraciones.
	Municipios Intermedios	Tienen una importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios. Se caracterizan por tener entre 25 mil y 100 mil habitantes en la cabecera o que, a pesar de tener cabeceras menores, presentan alta densidad poblacional (más de 10 hab/km ²)
	Municipios Rurales	Tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25 mil habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab/km ² y 100 hab/km ²)
	Rural disperso	Municipios y Áreas No Municipalizadas —ANM— que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab/km ²)

Fuente: DNP (2014).

Vale la pena citar como ejemplo la tipología desarrollada por el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas de la Amazonía (SINCHI, 2009), en la que hace una clasificación jerárquica de los centros urbanos de la región amazónica, según la oferta de servicios y equipamientos que prestan en su área de influencia, dividiendo el territorio en cinco niveles de regiones y subregiones funcionales. Para ello tiene en cuenta 3 metodologías de clasificación: 1) la síntesis de la jerarquía urbana, que se basa en la oferta de servicios y equipamientos, tamaño poblacional, ingresos corrientes de la nación; 2) un análisis de morfología basado en la distribución espacial y el tamaño de los centros poblados, y la densidad de centros poblados; 3) la especialización funcional e industrial de diferentes subregiones, o Método de Nelson⁴⁶, tomando como base “los datos sobre población económicamente activa que reportó el Censo DANE 2005” (Sinchi, 2009, p. 269). De acuerdo con esta tipología, los asentamientos humanos pueden clasificarse en:

- i) **Centros de primer nivel:** constituidos por metrópolis de importancia nacional y regional y centros regionales, principalmente capitales departamentales que cuentan con equipamientos especializados, administrativos (de categoría mayor e intermedia), económicos, socioculturales y turísticos. Están conectadas por vía terrestre, aérea y red de comunicaciones con la capital del país y con otros centros de mayor jerarquía.
- ii) **Centros subregionales de nivel mayor e intermedio:** sirven de lugar de acopio de la producción agropecuaria y centro de servicios de apoyo a las capitales en actividades comerciales y turísticas. Estos centros tienen equipamientos indispensables para el servicio de la población del núcleo urbano.
- iii) Los **centros urbanos de nivel local:** aquellos con servicios mínimos para atender la población residente en su núcleo y proximidades inmediatas.
- iv) Los demás **centros urbanos de nivel menor:** cabeceras municipales que dependen totalmente de los servicios ofrecidos por los centros de nivel superior y que presentan un menor grado de inserción en la economía de mercado.

Los **centros poblados ubicados en cabeceras corregimentales**, demandantes de servicios y muy dependientes de las capitales departamentales. En la etapa de diagnóstico, la administración departamental debe identificar las principales tendencias demográficas de la población del departamento para los últimos 3 a 5 años, de modo que se examine sus cambios en términos de tamaño, densidad y localización o distribución espacial. El análisis demográfico se complementa con la fotografía de la composición de la población en términos de grupos etarios, sexo y grupos étnicos. En un segundo momento, el diagnóstico debe identificar los escenarios futuros a partir de proyecciones demográficas, tendencias migratorias. De otro lado, este diagnóstico debe examinar la relación entre las áreas rurales y áreas urbanas en el departamento, para dar cuenta del comportamiento de la migración entre municipios y entre el campo y la ciudad, examinar su relación con la expansión

⁴⁶ El método de Nelson clasifica las ciudades de acuerdo a “la proporción de empleo en cada rama de actividad económica considerada como normal en los distintos centros urbanos” (Sinchi 2009, p. 118). En el caso de la Amazonía, las actividades económicas consideradas fueron: a) Explotación de minas y canteras; b) Industria manufacturera; c) Suministro de electricidad, gas y agua; d) Construcción; e) comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos; f) Hoteles y restaurante; g) Transporte, almacenamiento y comunicaciones; h) Intermediación financiera; i) Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; j) administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria; k) Educación; l) Servicios sociales y de salud; m) Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales; n) Hogares privados con servicio doméstico, y; o) Organizaciones y órganos extraterritoriales.

geográfica y el crecimiento o decrecimiento demográfico en dichas áreas. Adicionalmente, el departamento debe identificar la distribución espacial de los asentamientos humanos dentro de su jurisdicción y las relaciones de funcionalidad e intercambio entre ellos y con otros departamentos.

A partir de este diagnóstico, identifica las formas de ocupación actual del territorio, su relación con los usos del suelo y los conflictos asociados a estos dos aspectos, con el fin de dar lineamientos para la ocupación del suelo desde una perspectiva regional y/o departamental. El resultado final del diagnóstico son los escenarios de ocupación y visión territorial de largo plazo, a partir del rol o función del departamento en la región y en el país.

Los insumos y productos básicos para el diagnóstico se presentan de manera detallada en la siguiente tabla :

Tabla 23. Matriz insumos-productos para el diagnóstico de dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos

¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Tamaño de la población		
Crecimiento/decrecimiento poblacional y los factores que lo explican (si es por crecimiento vegetativo, migración económica o desplazamiento forzado).	<ul style="list-style-type: none"> -Resultados Censo poblacional. -Tasas de crecimiento demográfico anual en el municipio para los últimos 3 a 5 años. -Tasa anual de natalidad. -Tasa anual de mortalidad. Información de desplazamiento forzado (recepción y expulsión). -Información de migración campo-ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> -Análisis de tendencias de crecimiento demográfico para los últimos 3 a 5 años. -Proyecciones de población a mediano y largo plazo (10 y 30 años). -Diagnóstico del peso del desplazamiento forzado y la migración en el crecimiento/decrecimiento demográfico en el municipio.
Estructura poblacional		
Composición de la población por sexo, grupos etáreos y grupos étnicos.	<ul style="list-style-type: none"> -Resultados Censo poblacional. -Información del número de mujeres y hombres y sus grupos etáreos, así como su pertenencia a grupos étnicos. 	Pirámide poblacional del municipio por rangos de grupos etáreos, sexo y pertenencia a grupos étnicos.
Densidad poblacional y habitacional		
<ul style="list-style-type: none"> -Cambios en las densidades poblacionales y habitacionales (número de habitantes y de viviendas por kilómetro cuadrado). -Localización de las mayores densidades. 	<ul style="list-style-type: none"> -Resultados Censo poblacional. -Información de densidades poblacionales y habitacionales para los últimos 3 años que permitan identificar los principales cambios y su localización. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tendencias en términos de densidades poblacionales y proyecciones a mediano plazo -Georreferenciación de los asentamientos humanos por rango de densidades poblacionales y habitacionales
Distribución espacial de la población		
Localización de la población según se encuentre en: zonas urbanas, zonas rurales (centro poblado, suelo suburbano, disperso) zonas de amenaza y riesgo, zonas de protección	<ul style="list-style-type: none"> -Resultados Censo poblacional. -Información de asentamientos humanos y características del lugar de asentamiento. -Información del Plan de gestión de riesgos de los municipios 	Georreferenciación de los asentamientos humanos identificando si se encuentra en área urbana, rural, suelo suburbano, de expansión, de protección, de amenaza y/o riesgo.
Movilidad y/o comutación		
Intercambios de población al interior del municipio y con municipios vecinos sea entre áreas rurales o entre áreas rurales y urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> -Información sobre el volumen, duración, frecuencia y trayectoria de viajes realizados por la población de las áreas rurales y urbanas. 	Diagnóstico de dinámicas de movilidad de población asentada en áreas rurales de carácter intra e inter municipal y con departamentos vecinos, entre

¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
	<ul style="list-style-type: none"> -Información sobre los motivos de los viajes realizados por la población de áreas rurales, si es por actividades económicas, educativas o de otro tipo. 	áreas rurales y urbanas, al interior de las zonas rurales.
Vocación y uso del suelo		
<p>Conflictos de uso del suelo actuales y potenciales, con base en información de vocación y uso del suelo. Ej. Suelo con vocación agrícola y es utilizado para minería.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Información de uso y vocación del suelo con los siguientes datos: -Información de actividades agropecuarias en los municipios (Censo Agropecuario del DANE, 2015 e información del IGAC). -Información de otras actividades económicas extractivas a gran escala presentes y proyectadas (minería, hidrocarburos, canteras). -Información de cultivos de uso ilícito. -Información de suelo improductivo. -Información de acciones jurídicas de la sociedad civil, jurisprudencia o acciones colectivas que den cuenta de conflictos por el uso. -Información de suelo de protección en el municipio y sus características. -Información de prácticas tradicionales de producción y consumo agrícola o pecuario en el municipio. 	Diagnóstico de usos y vocación del suelo que haga georreferenciación de los principales conflictos y actividades productivas en el territorio, así como su correspondencia con la vocación.
Ordenamiento social de la propiedad rural		
<p>Figuras del OSPR que inciden en las dinámicas de ocupación del territorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> Información de clasificación y calificación del suelo con los tipos de OSPR en términos de: resguardos (Decreto 1953 de 2014, Ley 152 de 1994 y Resoluciones y solicitudes de ampliación y constitución de resguardos); títulos colectivos de Ley 70 de 1993 para comunidades negras (Resoluciones de adjudicación); zonas de reserva campesina legalmente constituidas y en proceso (Ley 160 de 1994 y Resoluciones de adjudicación) y Zonas de Interés en el Desarrollo Rural, Económico y Social. 	Inventario de resguardos, títulos colectivos de comunidades negras y zonas de reserva campesina, Zonas de Desarrollo Empresarial, Zonas de Interés en el Desarrollo Rural, Económico y Social constituidos y en proceso de constitución.
Formas de apropiación cultural, social y económica del territorio		
<p>Propuestas de ordenamiento territorial de grupos étnicos y comunidades campesinas bajo figuras asociativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Planes de vida y etnodesarrollo, planes de zonas de reserva campesina. 	Inventario de propuestas de ordenamiento territorial.
Proceso de restitución de tierras y reparación a víctimas del conflicto armado		
<p>Localización, naturaleza y volumen de predios en proceso de restitución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Solicitudes y demandas de restitución de tierras en el municipio y sentencias de restitución ya falladas. -Planes de retorno de víctimas en el municipio. -Planes de reparación colectiva y las disposiciones en materia de vivienda contenidos en el plan. -PDET -Información del registro único de Víctimas para los municipios y su 	<ul style="list-style-type: none"> -Inventario de predios en proceso de restitución o sucesibles de ser restituídos, identificando los usos asignados. -Obligaciones de los municipios en VIS y VIP para víctimas (suelo y unidades).

¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
	caracterización en términos de vivienda y hábitat.	

Fuente: elaboración propia.

Al finalizar el diagnóstico de la presente temática se debe identificar a qué se llega con la definición de la ocupación del suelo en el departamento, es decir se debe tener conocimiento sobre cuál es la distribución espacial del departamento; la relación de tenencia con la tierra; las formas de apropiación social, económica y cultural del territorio y sus cambios en el tiempo, además de determinar qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican a partir de ello, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.3.5. Cierre de brechas socioeconómicas departamentales

2.3.5.1. *Diagnóstico - qué es una brecha socioeconómica, definiciones y conceptos*

Desde el punto de vista normativo y de política de OT, el POD es un instrumento fundamental para lograr el cierre de las brechas entre diferentes territorios, producidas por las desigualdades socioeconómicas y territoriales; al mismo tiempo la convergencia territorial (o la superación de las desigualdades territoriales) es uno de los objetivos principales del OT. El análisis de las desigualdades territoriales parte de un ejercicio de comparación de variables entre entidades territoriales y/o territorios supramunicipales homogéneos, con el fin de identificar los déficits y superávits de bienes y servicios territoriales, y a partir de esto diseñar políticas, programas y planes ajustados a las particularidades de cada uno, de manera que permitan balancear y cerrar las brechas identificadas. El cierre de las brechas socioeconómicas entre diferentes territorios apunta a la aplicación del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios consagrados en la Ley 388 de 1997, desde una escala departamental.

Cómo **brecha socioeconómica** se entienden las diferencias en acceso, calidad y cobertura de bienes y servicios sociales y económicos entre dos o más espacios geográficos donde sus habitantes realizan la mayor parte de sus actividades diarias, y/o sus habitantes lo consideran como su territorio.

I. Clasificación de brechas que se pueden encontrar en los territorios departamentales

Las brechas socioeconómicas se pueden clasificar de diferentes maneras, entre las cuales se destacan: i) las de desigualdad económica; ii) las de desigualdad de género; iii) las de desigualdad en el acceso a la justicia; y iv) las de desigualdad informativa y educativa.

En el marco de los POD se analizan aquellas brechas de carácter supramunicipal que diferencian a un territorio de otro desde el punto de vista de acceso, cobertura y calidad en la provisión de un bien o un servicio. A continuación, se definen cada una de estas brechas:

- **Las brechas en salud** apuntan a las diferencias en recursos físicos, humanos y financieros para prestar el servicio de salud entre dos o más territorios, en términos de aseguramiento, acceso, calidad y cobertura.

- **Las brechas en educación** se refieren a las diferencias en recursos físicos, humanos y financieros para prestar el servicio educativo entre dos o más territorios, en los niveles de preescolar, básica, media y superior en términos de acceso, calidad y cobertura.
- **Las brechas en servicios públicos** muestran las diferencias en el acceso, cobertura y calidad de los servicios de carácter público (i.e. energía eléctrica, provisión de agua potable, saneamiento básico), entre dos o más territorios.
- **Las brechas en conectividad vial** señalan las diferencias en cobertura y calidad de vías de primer orden o arteriales y de segundo o intermunicipales, entre dos territorios o más.
- **Las brechas en infraestructura de riego** identifican las diferencias en la provisión de áreas destinadas a obras de infraestructura de riego, drenaje y protección contra inundaciones, entre dos territorios o más.
- **Las brechas en infraestructura logística** muestran las diferencias en provisión de herramientas e instalaciones que hagan eficientes el proceso de comercialización de productos y servicios desde el momento de la cosecha o elaboración hasta la entrega al cliente final, entre dos o más territorios.

Los insumos y productos básicos para el diagnóstico de brechas socioeconómicas departamentales se presentan de manera detallada en la siguiente tabla (ver Tabla 24):

Tabla 24. Matriz insumo-producto para el diagnóstico de brechas socioeconómicas

Brechas	¿Qué se diagnostica?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos ⁴⁷
Brechas en salud	-Acceso y cobertura en salud -Equipamientos de salud Hospitales primer, segundo y tercer nivel.	-Datos georreferenciados de acceso y cobertura en educación y salud	-Mapa de equipamientos en salud
Brechas en educación	-Cobertura en educación -Equipamientos de educación -Instituciones educativas preescolar, básica, media y superior.	-Datos georreferenciados de equipamientos en educación y salud.	-Mapa de equipamientos en educación
Brechas en servicio de energía eléctrica	-Cobertura en energía eléctrica	-Datos georreferenciados de cobertura en energía eléctrica.	-Mapa de cobertura en energía eléctrica
Brechas en provisión de agua potable	-Infraestructura para el suministro de agua potable -Cobertura en agua potable	-Datos georreferenciados de cobertura en agua potable	-Mapa de cobertura de agua potable (escala municipal)
Brechas en conectividad vial	-Kilómetros de vías primarias, secundarias y terciarias	-Inventario georreferenciado de vías primarias,	-Mapa de vías primarias, secundarias y terciarias.

⁴⁷ Dentro de los productos sugeridos se entiende que a excepción de donde se señale, la unidad mínima de análisis es el municipio, por lo que se esperan mapas de los sistemas estructurantes a nivel departamental.

		secundarias y terciarias.	
Brechas en infraestructura de riego	-Infraestructura de riego, drenaje y protección contra inundaciones.	-Inventario georreferenciado de distritos de riego	-Mapa de infraestructura de riego, drenaje y protección contra inundaciones.
Brechas en infraestructura logística	-Plataformas logísticas -Centros de acopio -Corredores logísticos -Puertos -Aeropuertos	-Inventario georreferenciado de infraestructura logística.	-Mapa de activos logísticos -Al finalizar un aparte del DTS con el análisis de brechas socioeconómicas entre los diferentes territorios del departamento.

Fuente: elaboración propia.

Al completar el diagnóstico de la presente temática se debe identificar a qué se llega con la identificación y definición de las brechas socioeconómicas en el departamento, es decir al terminar cuál es la situación de desigualdad en diferentes aspectos en el departamento, cuáles son los déficits y superávits de bienes y servicios territoriales qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican a partir de la situación presentada, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.4. Elementos institucionales

2.4.1. Diagnóstico - Articulación y arreglos institucionales en el marco del OT departamental, definiciones y conceptos.

En términos de los elementos institucionales, el POD presenta desafíos frente a la articulación y los arreglos institucionales propios de un instrumento supramunicipal con impacto e incidencia territorial tanto en cada uno de los territorios que lo conforman como más allá de sus límites político-administrativos.

Desde el punto de vista de las articulaciones institucionales, un instrumento de la naturaleza del POD implica coordinar con diferentes dimensiones:

- Coordinación multiescalar: entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental, metropolitano, municipal) y con tratados, figuras y acuerdos internacionales que afectan el ordenamiento de su territorio.
- Coordinación entre pares: con otros departamentos con los que comparte territorios y límites político-administrativos.
- Coordinación entre sus componentes territorial⁴⁸: de tipo político y administrativo entre sus municipios y de interacciones entre los territorios que lo componen.
- Coordinación entre políticas públicas, programas y planes: de tipo sectorial, ya sean desde el gobierno central o con las dependencias rectoras del mismo departamento.

A partir de una perspectiva de arreglos institucionales, el POD es una herramienta que le otorga la oportunidad al departamento de regular las interacciones entre sus componentes

⁴⁸ En este apartado se habla de componentes territoriales dado que en la actualidad los territorios no tienen estatus de entidad territorial a diferencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas (estas últimas no están definidas como tal, pero gozan de las mismas garantías de acuerdo con la Sentencia C-072/14 de la Corte Constitucional).

territoriales (municipios y territorios) a partir de la naturaleza de los flujos de intercambio, al evitar dinámicas de competencia y antropofagia territorial, e impulsar la complementariedad y los acuerdos gana-gana territoriales, basados en la vocación del suelo y la especialización de un territorio.

Los POD son el espacio por excelencia para promover la articulación con los municipios de los asuntos de interés nacional. Algunos de estos asuntos son líneas de acción que se deciden en el nivel nacional y pueden afectar a varios municipios como la constitución de figuras territoriales. Los departamentos están llamados a promover la articulación entre las entidades territoriales de los diferentes niveles, al actuar como bisagra en el proceso de planificación y de OT, entre las instancias nacionales de toma de decisiones y las áreas espaciales en las que estas decisiones se materializan, es decir, los municipios. En ese sentido, la Ley 1454 de 2015 constituye una apuesta por el departamento como institución que coordinará y armonizará los intereses de los diferentes sectores y de los diferentes niveles territoriales, así como de los municipios y poblaciones presentes en su territorio, para generar discusiones y resolver o conciliar posiciones y prevenir y solucionar conflictos en torno al OT.

Con el fin de abordar la temática de la articulación institucional y los arreglos entre componentes territoriales es necesario abordar algunos conceptos fundamentales en los que se basan estas dinámicas de coordinación y acuerdos, con el fin de entender su importancia para estos fines. Tanto la articulación institucional como los arreglos interterritoriales son fundamentales para que la implementación del POD sea satisfactoria, y se convierta en un instrumento de peso en el OT nacional.

Primero, es importante establecer que un **instrumento de OT de escala supramunicipal**, aunque no puede, bajo los preceptos de ley, regular los usos del suelo y su clasificación, busca promover la integración territorial trascendiendo los límites político-administrativos de la unidad municipal, a partir de la armonización de los intereses de los municipios con los de la organización supramunicipal (en este caso, el departamento). Estos instrumentos deben reconocer las potencialidades de cada uno de sus componentes territoriales, y establecer directrices que promuevan la planificación y gestión, así como orientaciones para armonizar los usos y ocupación del suelo y las relaciones con el medio ambiente derivadas de los procesos productivos, orientando la localización de las actividades económicas en función del interés general y en armonía con el medio natural y construido (DNP, 2013a).

Los **arreglos institucionales** se pueden definir como el conjunto de acuerdos, reglas y procesos que son posibles de realizar entre los actores del OT de los diferentes niveles de gobierno y entre sectores. Por su parte los **mecanismos de articulación** son los medios a través de los cuáles es posible materializar los propósitos y resultados de los acuerdos, reglas y procesos previstos para los arreglos institucionales, al condicionar el accionar de los agentes que se relacionan con el uso del suelo a una escala de coordinación supramunicipal. Para efectos del OT departamental, es posible utilizar las figuras asociativas que propone la Ley 1454 de 2011 - LOOT.

Los **esquemas asociativos** son figuras flexibles de integración o asociatividad como mecanismo para “hacer frente a la progresiva complejización de las demandas ciudadanas o la irrupción de problemas públicos que superan las fronteras y límites jurisdiccionales existentes” (LOOT). Estas asociaciones se “conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios” (artículo 11, LOOT).

Las **figuras territoriales** sectoriales se definen como aquellas disposiciones sobre el uso y la planificación del suelo que se orientan a consolidar un fin de política que tiene una expresión física y espacial en el territorio. Estas figuras por lo general no se definen desde un principio político administrativo del ordenamiento del territorio, por el contrario, responden a requerimientos específicos frente a un espacio geográfico de interés para el alcance de dichos objetivos a nivel sectorial. De acuerdo con la normatividad vigente se pueden definir tres tipos de figuras territoriales que intervienen en el ordenamiento departamental: las agropecuarias y rurales, las ambientales, y las étnicas y culturales.

Las **figuras territoriales agropecuarias y rurales** son figuras de ordenamiento del territorio que promueven el desarrollo rural, a partir de la reivindicación del derecho a la tierra y el ejercicio de autodeterminación de las comunidades campesinas para el logro del reconocimiento estatal (Reyes, 2013). Las **figuras territoriales ambientales** se orientan a regular el uso y conservación del territorio a favor de la preservación, recuperación, manejo y control del aprovechamiento de recursos naturales y culturales (Rojas, 2007). Por su parte, las **figuras étnicas y culturales** son un reconocimiento que hace el Estado colombiano a los grupos étnicos de su derecho inalienable, imprescriptible e inembargable al territorio, a sus tierras ancestrales, como propiedad colectiva de las comunidades étnicas que gozan de protección constitucional especial (Defensoría del Pueblo, 2014).

El **Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR)** es un instrumento que permite al departamento conocer las figuras presentes en su suelo y que, aunque sean promovidas desde el orden nacional, van a incidir enormemente en su planificación del suelo rural, ya que su delimitación y ejecución exige la participación de los alcaldes y su alineación con los Planes de Ordenamiento Territorial.

2.4.1.1. Caracterización de figuras territoriales

Las figuras territoriales se pueden considerar como determinantes del ordenamiento territorial a escala intermedia en la medida que definen y condicionan el accionar y las decisiones de los agentes en relación con el uso del suelo a una escala supramunicipal. Estas figuras pueden generar tensiones y conflictos en el proceso de OT, en el sentido que se propone en los lineamientos conceptuales de este documento, si no se cuentan con instrumentos que faciliten su incorporación en el proceso y faciliten su concreción y articulación dentro del POD. Así mismo, desde el ámbito departamental se pueden convertir en una herramienta de coordinación, consolidación y concreción de los objetivos sectoriales nacionales y regionales, así como en el medio para la armonización de visiones, instrumentos y procesos de planificación multinivel.

A continuación, se describen las principales figuras territoriales que se deben tener en cuenta al momento de adelantar el diagnóstico del POD:

I. Figuras agropecuarias y rurales

Las figuras territoriales agropecuarias y rurales fundamentalmente se desarrollan en la normatividad de tierras y de desarrollo rural (Ley 160 de 1994, la Ley 41 de 1993). En la siguiente tabla se explica en qué consisten:

Tabla 25. Figuras agropecuarias y rurales

Figura	En que consiste
Zonas de Reserva Campesina	<p>-El Artículo 80 de la Ley 160 de 1994, establece que las Zonas de reserva Campesina son “áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad, para la estabilización y consolidación de la economía campesina”.</p> <p>-El acuerdo 024 de 1996 señala que son un mecanismo encaminado a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico, y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos.</p>
Zonas de Desarrollo Empresarial	<p>-La Ley 160 de 1994 (art. 18) las define como “áreas donde se encuentren establecidos, o puedan establecerse predios en condiciones de óptima y eficiente explotación económica, uso adecuado de los recursos naturales y con sostenibilidad ambiental, que generen empleo en el municipio y cuya fragmentación implique deterioro en los volúmenes actuales o potenciales de producción, unidades de empleo y generación de ingreso”.</p>
Distritos de Adecuación de Tierras - DAT	<p>-La Ley 41 de 1993, define los DAT como el área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones; para los fines de gestión y manejo, se organizará en unidades de explotación agropecuaria bajo el nombre de Distritos de Adecuación de Tierras.</p>
Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Ambiental - ZIDRES	<p>-La Ley 1776 de 2016 (art. 1) crea estas Zonas, y las define como territorios con aptitud forestal, agroforestal, agrícola y pecuaria, aptos para el desarrollo agroindustrial, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral, en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial desarrollo social y sostenibilidad ambiental.</p>

Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista institucional, es importante que el departamento mapee los polígonos afectados por estas figuras del orden nacional debido a que de esta forma podrá diagnosticar la incidencia de éstas en las dinámicas de ocupación, en especial en la cantidad de tierra que ocupan, las características de los sujetos que la ocupan que en algunos casos vienen acompañadas de restricciones en los usos que se le pueden dar a estas tierras.

II. Figuras ambientales

Las figuras territoriales de tipo ambiental se encuentran precisadas en el Decreto 2372 de 2010, el cual define el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, a partir de las áreas protegidas que contribuyen a alcanzar los objetivos específicos de conservación del país. Cada una de estas áreas se define a través de una unidad de clasificación que determina una categoría de figura territorial, dependiendo de los objetivos de conservación bajo unas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos. En este sentido, la reserva, alinderación, declaración, administración y sustracción de estas áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se convierten en determinantes ambientales del OT a nivel departamental (ver Tabla 26):

Tabla 26. Figuras ambientales

1.1.1 Figura/Categoría	1.1.2 En que consiste
Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que se reservan en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o

	históricas. Incluye los Parques Nacionales, Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, Santuarios de Flora, Santuarios de Fauna y Vías Parque.
Reservas Forestales Protectoras.	Espacio geográfico de propiedad pública o privada, en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.
Parques Naturales Regionales.	Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.
Distritos de Manejo Integrado.	Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.
Distritos de Conservación de Suelos.	Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute. Esta área se delimita para someterla a un manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.
Áreas de Recreación.	Espacio geográfico en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.
Reservas Naturales de la Sociedad Civil.	Parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo.

Fuente: elaboración propia

A estas determinantes, se suman las relacionadas con las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959; las Áreas de Manejo Especial, que comprenden las áreas de protección de las cuencas de los municipios; las áreas de especial importancia ecosistémica, las áreas de interés estratégico y las áreas de amenaza que generen condiciones de riesgo para la localización de asentamientos humanos y el desarrollo de infraestructura. Todas las cuales deberían ser recopiladas en los correspondientes POT municipales como parte de la EEP.

III. Figuras étnicas y culturales

Las figuras étnicas y culturales se desarrollan en la normatividad de tierras para el caso de los resguardos indígenas (Ley 160 de 1994) y en la normatividad específica para comunidades negras (Ley 70 de 1993). En la Tabla 27 se explican estos dos tipos de territorios:

Tabla 27. Figuras étnicas y culturales

Figura/Categoría	En que consiste
Territorios ancestrales - resguardos indígenas	Son una institución especial de comunidades indígenas, que gozan de garantías sobre al territorio acorde con la jurisdicción indígena y su propio sistema normativo. Su finalidad es la protección de la diversidad étnica y cultural en sus territorios ancestrales, por lo que otorga autonomía total sobre el territorio, así como obligaciones jurídicas y ambientales para con el mismo (con base en Trujillo et al 2015).
Territorios colectivos afro descendientes	Son territorios localizados en las zonas rurales ribereñas de la cuenca del Pacífico que han sido ocupados históricamente por las comunidades afrodescendientes para realizar prácticas tradicionales de subsistencia, producción y reproducción social de la comunidad, esta figura fue creada por la Ley 70 de 1993 (con base en Trujillo et al 2015). Estos territorios son adjudicados por parte de la Autoridad de Tierras a los Consejos Comunitarios y otorgan derechos de aprovechamiento del territorio. De acuerdo a lo establecido por el Consejo de Estado, entre las funciones que tienen los consejos comunitarios, están las de administrar internamente las tierras de propiedad colectiva, delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas, vigilar la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, así como el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales.

Fuente: elaboración propia.

2.4.1.2. *Interdependencias municipales*

Las interdependencias son los flujos de intercambio de bienes y servicios entre dos o más municipios en los cuales las economías de aglomeración de un territorio desbordan los límites político-administrativos de los municipios que lo componen. En este caso un(os) municipio(s) con una oferta de un bien o servicio particular requiere(n) de la demanda de otro(s) y viceversa, o existen intercambios balanceados donde cada una de las partes son proveedoras y demandantes al mismo tiempo. Se denominan interdependencias precisamente por la relación de dependencia entre oferta demanda que trasciende los límites municipales.

En el proceso de diagnóstico del POD debe hacerse un análisis de las interdependencias de los municipios que componen el departamento tanto a partir de la caracterización de los flujos de intercambio intermunicipales como de los factores facilitadores o inhibidores de las interdependencias que son de carácter municipal pero que tienen un impacto supramunicipal (BID, 2017).

El análisis de las interdependencias existentes en un departamento, permite identificar debilidades y oportunidades de mejora en la coordinación de políticas a partir de arreglos institucionales cuyos incentivos deben plantearse en el marco de la formulación del POD. Los siguientes son los pasos para caracterizar las interdependencias municipales en el diagnóstico del POD:

- i) El departamento debe definir, de acuerdo con la información estadística que posee, las categorías de análisis de las interdependencias municipales (i.e. movilidad, servicios públicos, servicios sociales, servicios ambientales, bienes industriales, bienes agrícolas, etc.).

- ii) A partir de la identificación de las categorías, se procede a cuantificar su magnitud y a clasificar su naturaleza (i.e. cuáles son los municipios con interdependencias más fuertes, quién depende de quién, de qué grado es el intercambio, etc.) para cada una de las categorías.
- iii) Finalmente se deben analizar los factores municipales que facilitan, obstaculizan o determinan la calidad de las mismas (i.e. particularidades institucionales de un municipio, esquemas de regulación, estructuras tributarias, limitaciones presupuestales, regulación de usos del suelo, etc.).

2.4.1.3. Antecedentes de OT departamental

La articulación institucional y los acuerdos inter-territoriales se construyen a partir de dinámicas existentes sobre el territorio, relacionadas con procesos de gobernanza. Por tal razón es necesario consultar ejercicios de OT supramunicipal que se hayan realizado con anterioridad a la elaboración del POD. Algunos de los ejercicios antecedentes de OT departamental que han adelantado algunos departamentos y territorios supramunicipales son los siguientes (DNP, 2013a) (ONU-Hábitat, 2015):

- Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT)⁴⁹
- Lineamientos de Ordenación Territorial⁵⁰
- Aproximación a directrices de ordenamiento territorial⁵¹
- Planes de Ordenamiento Territorial Departamental⁵²
- Modelos de ocupación territorial y departamental⁵³
- Lineamientos y directrices para el ordenamiento territorial departamental⁵⁴
- Lineamientos departamentales para la planificación y el ordenamiento territorial⁵⁵
- Formulación del modelo físico del ordenamiento territorial departamental⁵⁶
- Incorporación de lineamientos metropolitanos y regionales en los instrumentos municipales de gestión territorial⁵⁷
- Visiones departamentales
- Planes de acción con un horizonte de largo plazo determinado⁵⁸

Estos ejercicios han sido esfuerzos individuales que, dado el vacío normativo que existía frente al diseño de este tipo de instrumentos, no son estandarizados y responden a los

⁴⁹ La figura de las áreas metropolitanas ha tenido un desarrollo como herramientas de articulación de iniciativas regionales. Las áreas metropolitanas fueron reconocidas por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1968 y actualmente están reguladas de manera específica en la Ley 1625 de 2013 que derogó la Ley 128 de 1994. Estas entidades administrativas son concebidas como formas asociativas voluntarias, orientadas a la prestación de servicios públicos, a la planeación y prestación del servicio de transporte metropolitano, y más recientemente con la LOOT, a definir lineamientos ambientales para los municipios asociados, entre otras facultades. A pesar de estos antecedentes, es importante señalar que todavía está por lograrse planificación coordinada de los usos del suelo en el esquema de las áreas metropolitanas. Actualmente Colombia cuenta solo con seis áreas metropolitanas conformadas jurídica y administrativamente (ver descripción en la Tabla 41. Esquemas de asociación de entidades territoriales).

⁵⁰ Ver Antioquia 2004-2007 y 2008-2011.

⁵¹ Ver Cundinamarca 2000 y 2015.

⁵² Ver Huila 2000 y Valle del Cauca 2017.

⁵³ Ver Quindío 2013, Risaralda 2012-2013.

⁵⁴ Ver Santander 2000 y 2014.

⁵⁵ Ver Valle del Cauca 2010-2011.

⁵⁶ Ver Valle del Cauca 2004.

⁵⁷ Ver Región Metropolitana del Valle de Aburra 2015.

⁵⁸ Ver Sabana Centro Sostenible 2013.

intereses y alcances que cada entidad territorial les otorgó en su momento. Lo anterior no quiere minimizar el valioso aporte de estos ejercicios para entender las dinámicas territoriales, los modelos de ocupación territorial y las visiones de futuro planteadas. Cada uno de estos documentos es un camino recorrido y el punto sobre el cual debe construirse el POD.

2.4.1.4. Acuerdos y tratados internacionales

Finalmente, existen compromisos y obligaciones internacionales adquiridos por la Nación, que han sido incorporadas al ordenamiento jurídico nacional, y que tienen incidencia en el OT departamental. En ese sentido, los marcos normativos y de política pública deben articularse y alinearse con estos estándares, por lo que los POD no deben ser ajenos a estos propósitos, sino más importante aún, se convierten en uno de los instrumentos que permiten concretar las agendas globales en contextos territoriales específicos.

En esta línea aparecen los **acuerdos globales** y los **tratados internacionales** firmados y ratificados por Colombia. Estos constituyen instrumentos que no solo definen consensos internacionales sobre la hoja de ruta que deben seguir los países en distintos temas, sino que adicionalmente, deben traducirse en políticas nacionales, departamentales y locales que permitan medir la contribución de Colombia a estos estándares. Dentro de esta categoría se encuentran los siguientes (ver Anexo 1: Marco normativo):

- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) 17 objetivos y 169 metas que definen la agenda de sostenibilidad con un énfasis multidimensional. Los ODS tienen una vigencia a 2030.
- El Acuerdo de París (COP21) se realizó en el marco de la vigésimo primera versión de la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, en la cual el país acuerda medidas para enfrentar el cambio climático.
- El Marco Sendai es un acuerdo internacional para la reducción del riesgo de desastres con vigencia a 2030.
- El Protocolo de Kyoto es un acuerdo internacional en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que tiene por objeto la reducción de emisiones de gases efecto invernadero que causan el cambio climático.
- El Protocolo de Montreal es un tratado internacional diseñado para reducir la producción de sustancias responsables del agotamiento de la capa de ozono.
- El Convenio No. 169 es una convención adoptada por la Organización Internacional del Trabajo referente a los derechos de los pueblos indígenas.
- La Nueva Agenda Urbana es el documento final resultante del acuerdo en la conferencia Hábitat III, y constituye una guía para orientar esfuerzos en materia de desarrollo de sistemas de ciudades, sentando bases de política y estrategias que se extenderán durante los próximos 20 años y tendrán un impacto a largo plazo.
- Áreas protegidas por instrumentos internacionales.

Con respecto a estas últimas, desde el siglo pasado Colombia ha firmado diferentes tipos de convenios en los que se compromete a conservar ciertos lugares con características específicas, como áreas o sitios de relevancia internacional, formalmente designadas de conformidad con las características propias de los convenios y acuerdos internacionales firmados por la Nación. A continuación, se describen algunas:

- **Las Reservas de la Biósfera** son ecosistemas terrestres o costeros que buscan integrar la protección de los elementos naturales existentes con la protección de formas tradicionales de explotación sostenible de los recursos naturales. Son figuras propuestas por los estados y reconocidas a nivel internacional por la UNESCO (Europarc España, 2016).
- **RAMSAR** en un tratado intergubernamental relativo a los humedales que busca integrar las bases sobre las cuales asentar y coordinar las principales directrices relacionadas con la conservación de los humedales. Contiene un listado de humedales clasificados como de importancia internacional (Europarc, óp. cit).
- **El Patrimonio Mundial Cultural y Natural** representa espacios que recogen áreas que se destacan por sus valores culturales o naturales. Existe un listado de patrimonio mundial reconocido a nivel internacional por la UNESCO, que incluye partidas presupuestales para su conservación (Europarc, óp. cit).

Al finalizar el diagnóstico de la presente temática se debe contar con claridad respecto a cuál es la situación actual con respecto a la articulación y los arreglos institucionales del departamento y presentes en éste, es decir cuál es la situación institucional departamental que tiene incidencia en el OT, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.

2.5. Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT) actual

Como resultado del diagnóstico y de cada una de las diferentes temáticas tratadas a lo largo de este, se obtiene el MOT actual, que no es más que una foto del estado de la ocupación territorial. Además, el MOT actual tiene la función de identificar las bases socioeconómicas y ambientales para la gestión del OT departamental, cuyo resultado se verá plasmado en el MOT futuro producto de los procesos de formulación temática y prospectiva.

El MOT actual se concibe como el esquema departamental que plasma de manera integrada las estructuras ambiental, funcional y de servicios, y socioeconómica y espacial existentes, con base en un sistema de asentamientos humanos y las redes de diferentes tipos (ecosistémicas, de servicios públicos, de infraestructura, etc.) que se derivan de este.

Además de la espacialización de las estructuras, el MOT debe incluir la identificación de problemáticas territoriales vistas a la luz desde las mencionadas estructuras, desde una perspectiva de departamento, así como aquellos aspectos estratégicos que se deben abordar conjuntamente entre los municipios dada su incidencia en el desarrollo territorial supramunicipal y departamental.

Finalmente, el MOT debe identificar aquellas particularidades de los municipios que conforman un territorio y que obstaculizan la gestión de proyectos de carácter supramunicipal, como la ausencia de una visión compartida acerca de la vocación del territorio, la ausencia de mecanismos que faciliten la coordinación intermunicipal, el bajo sentido de identidad frente al territorio, la baja disponibilidad de recursos financieros, los obstáculos en términos de regulaciones e impuestos locales, etc.

El MOT actual, por encima de todo, debe mostrar claramente cuál es el estado del arte en términos de integración regional de los municipios y territorios que conforman el

departamento como punto de llegada de la fase de diagnóstico, y punto de partida de la fase de formulación.

3. FORMULACIÓN

¿Qué es formulación?

La formulación en el proceso de OT se refiere al momento en el cual se establecen las guías maestras del OT pretendido. Es el momento metodológico en el que se definen los objetivos y estrategias que configurarán el MOT deseado y su expresión espacial a través de programas, planes y proyectos que preparan las condiciones para que el desarrollo territorial se dé en un territorio determinado. El MOT deseado se concreta a partir de la definición de directrices de OT y acciones de corto, mediano y largo plazo fruto del proceso de formulación.

¿Cómo se hace la formulación en un POD?

El proceso de formulación se hace a partir de la definición de las estructuras territoriales en el MOT deseado y la determinación de criterios de actuación y directrices para llegar a éste.

La formulación en el POD, según el Acuerdo 010 de la COT, comprende:

- La **construcción de escenarios**, es el proceso prospectivo mediante el cual se crean imágenes posibles de estructuración territorial futura del departamento, teniendo en cuenta las tendencias y los factores determinantes de transformaciones del territorio (ver subcapítulo de formulación prospectiva – construcción de escenarios). Estos escenarios se concretan tanto en una visión territorial departamental de largo plazo que guiará las acciones de los diversos actores y organizaciones para alcanzar objetivos de interés común, como la concreción en un MOT deseado.
- La **concreción del MOT deseado**, el cual se diseña bajo el marco estratégico de la prospectiva, a partir de la identificación de las posibilidades, potencialidades y de los intereses conjugados entre el departamento, los municipios y la región en el contexto nacional y a partir de la visión definida para el largo plazo, que será referencia para el desarrollo socioeconómico deseado. El MOT deseado posibilitará concretar los objetivos y metas con respecto a los componentes estructurantes y a sus interrelaciones identificadas desde la etapa de diagnóstico y permitirá materializar y desarrollar la visión territorial departamental de largo plazo concertada.

El MOT deseado deberá antes que todo representar el acuerdo resultado de un proceso participativo de principio a fin.

- La **definición de directrices de OT**, determinación de estrategias, programas y proyectos, de desarrollo futuro y su expresión espacial. A través de las directrices se trazan los lineamientos que orientan los asuntos estratégicos a tener en cuenta para tratar los conflictos y aprovechar los potenciales del territorio, procurando construir la estructura del modelo y la visión departamental adoptada. Estas directrices buscan armonizar el POD con los lineamientos estratégicos definidos en los POT y orientar a los municipios en la integración de una visión de desarrollo regional.

En la formulación, el departamento deberá partir de un análisis prospectivo que se concrete en la definición de una visión territorial departamental. A través de la construcción de escenarios, la definición de un escenario objetivo y de unas apuestas territoriales, los departamentos deberán determinar su visión territorial y el modelo de desarrollo que éste implica. Al contar con un panorama estratégico de hacia dónde ir, por medio de la formulación temática se debe definir la localización estratégica y el dimensionamiento de los diferentes aspectos identificados a partir del análisis temático de escala regional requerido para el funcionamiento del MOT.

Los proyectos, programas y sus estrategias de implementación deben ser priorizados dentro de un plan de largo plazo y estar articulados con la revisión y ajuste de los POT municipales y los planes sectoriales, planes nacionales y demás instrumentos con injerencia en el OT departamental. Estas determinaciones deben convertirse en directrices para las inversiones que se realicen a través de los Planes de Desarrollo Departamental y aún para los Planes de Desarrollo Municipal, a través de su incorporación en los correspondientes POT.

De igual forma, se recomienda articular el plan con análisis de proyectos financiados con recursos de regalías y aprobados en los respectivos OCAD, así como con proyectos incluidos en Contratos Plan (en donde existan). El plan debe no solo identificar aquellas áreas deficitarias que requieren de inversiones públicas de nivel regional y municipal, y cuya solución represente un aporte al equilibrio regional, si no también definir apuestas regionales que deben ser fortalecidas a través de la inversión pública y la gestión con el sector privado.

La etapa de formulación requiere como insumos mínimos para su desarrollo, el diagnóstico territorial por temáticas, y los MOT de los POT municipales; lo anterior con el fin de identificar las políticas, objetivos estratégicos, estrategias, y directrices formulados desde una escala local, y los potenciales programas, planes y proyectos sectoriales con una escala regional. Este ejercicio se traduce en apuestas estratégicas y directrices sobre acciones de corto, mediano y largo plazo, y finalmente en la definición de programas, planes y proyectos de escala regional en la Estrategia de Gestión del POD (ver subcapítulo Estrategia de Gestión). Bajo ésta estructura se desarrollará en primer lugar una fase de formulación prospectiva, para luego contar con una fase de formulación por temáticas.

En general se definirán directrices y orientaciones tanto estratégicas integrales como temáticas de forma sectorial, con el fin de determinar escenarios de uso y ocupación del espacio, de tal forma que se facilite la localización de bienes públicos con el fin de que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo departamental y municipal.

3.1. Formulación Prospectiva

La formulación prospectiva es el proceso mediante el cual se construyen de forma integral y estratégica directrices y orientaciones cuyo objeto es que el sistema estructurante territorial alcance las condiciones necesarias para el desarrollo estratégico del MOT futuro.

La prospectiva en éste sentido, es una pieza que articula e integra el diagnóstico territorial a la etapa de formulación, al ser un insumo determinante para la definición de la visión territorial departamental, la cual consta de la construcción de escenarios, la selección del escenario objetivo y la creación de apuestas compartidas de territorio, a partir de los cuales se logra determinar las estrategias generales a mediano y largo plazo encaminadas a espacializar el desarrollo territorial y definir el MOT futuro.

La formulación prospectiva es fundamental en el proceso de conexión entre el OT y el desarrollo territorial, ya que actúa como puente entre una visión producto de escenarios y apuestas de desarrollo territorial, y la espacialización y territorialización de las condiciones en el territorio a través del MOT, que permite que dicho desarrollo se pueda dar.

La formulación prospectiva permite vincular tanto la situación actual del territorio, con sus conflictos y fortalezas, con una situación futura deseada que refleje posibles soluciones y oportunidades en la integración estratégica de las diferentes temáticas identificadas como prioritarias a nivel del ordenamiento departamental. Es decir, la formulación prospectiva marca, a partir del diagnóstico, una clara hoja de ruta que permite hacer el tránsito entre el MOT actual y el MOT deseado a partir orientaciones y lineamientos estratégicos y temáticos que se traducen en objetivos y estrategias que definen programas, planes y proyectos de corto, mediano y largo plazo que permiten alcanzar de manera gradual la visión compartida de desarrollo del territorio espacializada en el MOT futuro.

3.1.1. Visión departamental

3.1.1.1. ¿Qué es visión territorial departamental?

Es la determinación de una visión territorial compartida a escala departamental, producto de acuerdos sobre lo que se define como situación deseable, posible y realizable para el territorio, en el mediano y largo plazo en términos de asuntos claves para la ocupación y el desarrollo territorial; esta herramienta es fundamental para la planificación y gestión territorial.

Ésta visión entiende la proyección del futuro del departamento a partir de la definición de un horizonte temporal, dentro del cual se establecen posibilidades de desarrollo con la ponderación de potencialidades y dificultades para visualizar una transformación de la realidad territorial. Pretende describir de manera sucinta el modelo de desarrollo deseado del territorio, al que le apuestan conjuntamente sus habitantes y que posteriormente debe ser territorializado en el MOT. Debe ser estructurada con un horizonte de largo plazo propicio para la orientación y coordinación de estrategias de políticas públicas de mediano y largo plazo.

La visión de territorio deseado inspira y guía las acciones de los diversos actores y organizaciones territoriales a unir esfuerzos para alcanzar objetivos de interés común, en este caso respecto al reordenamiento territorial requerido para corregir los desequilibrios existentes y lograr contar con territorios más cohesionados y sostenibles. Se requiere llegar a acuerdos sobre los asuntos fundamentales para el uso apropiado del territorio, y a partir de ellos realizar una reflexión prospectiva y exploración de futuros alternativos por medio de la construcción de escenarios y la definición de un escenario objetivo y unas apuestas territoriales que contemplen un horizonte de largo plazo (DNP, 2015).

Explícitamente el DNP en sus lineamientos para la realización de POD estipula que “la elaboración de visiones de territorio deseado no debe ser un ejercicio coyuntural; lo fundamental es lograr movilizar a los representantes de una sociedad diversa para que conciban un futuro promisorio, desplegando su imaginación y voluntad de cambio, delineando la imagen del territorio futuro y comprometiéndose con su construcción, por lo cual se requiere un buen soporte técnico y una participación proactiva, de tomadores de decisión, expertos y representantes de organizaciones departamentales y municipales” (DNP, 2014).

De igual forma se identifican unas características con las que debe contar una visión territorial (como se cita en Vitale, Javier, Pascale Medina, Carla - Barrientos María Julia - Papagno Silvina,2016, p. 56) que se enumeran a continuación:

- Un horizonte de tiempo de planificación claro, 10, 15, 20 o 30 años, casi siempre relacionado con un hecho histórico o un hito social que estimule a los habitantes del territorio y a sus instituciones a unir esfuerzos en pro de un propósito común (por ejemplo, la elaboración de un instrumento de OT a 16 años como el POD).
- Ser construida bajo coordinación y ejecución interinstitucional y social, con decisiones y recursos para hacerla realidad.
- Ser llamativa, motivadora e inspiradora.
- Tener doliente institucional y respaldo social.
- Ser flexible, con la posibilidad de adecuarla y ajustarla.
- Invitar a realizar cambios, concretos y tangibles, en los elementos fundamentales (variables determinantes/factores de desarrollo) y por ende en el modelo de desarrollo o de ocupación.
- Acompañar el proceso con una estrategia de comunicación sobre los logros y avances del proceso, para crear identidad, pertenencia y compromiso con el proyecto, el ordenamiento y el desarrollo territorial.

3.1.1.2. Componente regional en la visión territorial departamental

La visión territorial departamental debe tener inmersa una perspectiva regional, por lo que el proceso tendrá que circunscribirse en el análisis de las estructuras a partir de las dinámicas funcionales existentes tanto en su contexto regional supramunicipal, es decir de los territorios que lo componen, como en su entorno supradepartamental, incluyendo un contexto nacional e incluso internacional.

La visión territorial departamental debe expresarse desde el entendimiento del territorio, tanto de los diferentes municipios que lo componen, en especial de las relaciones funcionales que conforman territorios funcionales, como del departamento con respecto a sus relaciones con otros departamentos, a partir de sus diferencias y complementariedades. En tanto lo anterior, la visión territorial departamental recoge un gran número de visiones inmersas en el departamento, por lo que debe tener en cuenta los POT de los municipios que lo conforman, los planes sectoriales y lineamientos de política nacional, y los ejercicios prospectivos que existan en los municipios, departamentos vecinos y regiones a la que pertenezca el departamento. No obstante, no podrá ser la sumatoria de visiones, por el contrario, debe ser la expresión de un ejercicio de armonización de las diferentes perspectivas que se concreta en una visión compartida funcional departamental.

La visión regional es intrínseca a los POD, dado que la naturaleza de los mismos es brindar directrices de ordenamiento de carácter supramunicipal. En el marco del desarrollo del POD la visión regional se traduce en la comprensión supramunicipal y supradepartamental de las dinámicas territoriales, es decir la consideración de las interacciones entre las diferentes dimensiones que trascienden los límites político-administrativos de los municipios que la componen y del mismo departamento.

3.1.1.3. ¿Cómo se define una visión territorial departamental?

La visión territorial departamental parte del diseño metodológico del proceso prospectivo⁵⁹ realizado en el alistamiento (ver subcapítulo de Alistamiento Institucional) y se nutre del diagnóstico territorial con énfasis en su noción contextual y retrospectiva, para la construcción de escenarios prospectivos del territorio, la selección de un escenario objetivo y la definición de apuestas territoriales que le apunten a la visión del territorio departamental definida.

El DNP en su publicación de contenidos y procedimientos para el proceso de OT departamental de 2015 recomienda que la definición de visión utilice metodologías de evaluación de los escenarios territoriales construidos y consulta a expertos y tomadores de decisión, con el fin de llegar a acuerdos sobre el escenario al que se le va a apuntar (escenario objetivo) y elaborar el modelo de desarrollo territorial deseado correspondiente. Estipula cómo este ejercicio debe incluir la delineación de mapas y utilización de coremas⁶⁰ de los componentes estructurantes de cada dimensión territorial y de los aspectos relevantes que facilitarán entender la estructura futura y la manera como se relaciona con el desarrollo territorial pretendido, propiciando la superación de conflictos y aprovechamiento de potenciales (sostenibilidad, competitividad, sistema urbano - regional, reducción de desequilibrios, protección y aprovechamiento de ecosistemas, etc.). Asimismo, identifica cómo la construcción de una visión requiere los siguientes elementos:

- Acuerdos con los diferentes actores identificados en un sociograma sobre el escenario apuesta.
- Articulación con el resultado de declaraciones de visión derivadas de estudios o planes relacionados con temas o sectores específicos (turismo, ambiental, forestal, etc.), o con planes estratégicos, de competitividad, equidad territorial, entre otros.
- Articulación de los intereses y apuestas de los diferentes municipios y subregiones del departamento.
- Reflejar los intereses de orden nacional y su articulación con intereses regionales y locales.
- Inclusión dentro de la visión del enfoque regional y las alianzas que se pretendan adelantar en este sentido, los proyectos regionales necesarios (i.e. prestación de servicios públicos, PTAR, residuos sólidos, servicios ambientales y ecosistémicos, etc.).

La configuración de la visión territorial departamental es un proceso participativo en el que por medio de talleres los actores estratégicos generan aportes y construyen colectivamente escenarios como herramienta para la toma de decisiones, establecen el escenario al que se le va a apuntar, definen las apuestas territoriales y finalmente configuran la visión territorial departamental. Todo esto como un proceso que genera legitimidad al proceso de OT departamental y que procura fortalecer la gobernanza territorial.

La definición de la visión territorial departamental permite contar con las apuestas que en consenso están dispuestos a hacer los actores territoriales para encaminarse a alcanzar dicha dirección compartida. Éste insumo articulado con la territorialización de dichos

⁵⁹ Para desarrollar este proceso se cuentan con diversas metodologías adaptables a las condiciones particulares del territorio; según las características de los actores sociales con los que se trabaja, las capacidades institucionales y su contexto social y cultural, de forma que la metodológica se adecue a las necesidades y demandas de cada territorio.

⁶⁰ Un corema es una representación gráfica del espacio en su estructura elemental, es decir, una abstracción geométrica que facilita entender la estructura del espacio.

acuerdos por medio del MOT permiten avanzar en la relación entre la visión y modelo de desarrollo territorial y el OT como medio para conseguir efectivamente unos territorios desarrollados, cohesionados y sostenibles.

De ésta manera la construcción de escenarios, la definición de un escenario objetivo y la determinación de apuestas territoriales son pasos estratégicos que definen la visión territorial departamental, reflejo del modelo de desarrollo territorial del departamento. Este proceso otorga un marco estratégico e integral, a partir del cual es posible la formulación temática de orientaciones y directrices con el fin de que aporten a la construcción del MOT futuro.

AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN DEPARTAMENTAL

Los ejercicios de prospectiva no son nuevos en el país, de un tiempo para acá municipios, departamentos e incluso sectores han vinculado este tipo de ejercicios a su planeación estratégica. Como un ejercicio válido y de gran ayuda para la definición de una visión departamental dentro del proceso de OT, 8 de los 32 departamentos nacionales (Arauca, Atlántico, Boyacá, Cauca, Cesar, Magdalena, Meta y Risaralda) han definido su visión de desarrollo territorial de largo plazo en el marco de ejercicios de prospectiva territorial orientados por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP. De igual forma, otros departamentos como Tolima, Valle, Cundinamarca, Casanare, Santander y Quindío cuentan con ejercicios particulares que de una manera u otra avanzan en esta materia.

Ésta construcción de visión de desarrollo departamental y definición de modelo de desarrollo territorial son un aporte fundamental en la planificación estratégica, el aprendizaje técnico, el empoderamiento de actores locales y los consensos en el rumbo que se debe tomar para lograr esa visión común, han favorecido la formulación de políticas regionales diferenciadas, la articulación entre las políticas y programas nacionales y territoriales, y el liderazgo de actores territoriales como las gobernaciones.

Este ejercicio representa una oportunidad para propiciar la concurrencia de esfuerzos en la ejecución de proyectos estratégicos de interés nacional. Promover la construcción de visiones subregionales y regionales que orienten la gestión de los esquemas asociativos propuestos por la LOOT, y propender por la incorporación permanente de la planificación estratégica territorial con perspectiva de largo plazo en las decisiones de política pública.

Para este tipo de ejercicios es de especial importancia las sinergias con instrumentos de gestión territorial como los planes de desarrollo y los ejercicios de OT municipales y supramunicipales, así como avanzar hacia la formulación de políticas públicas territorializadas, que acompañen el desarrollo de las agendas departamentales. Es por esto, que al contar los departamentos con estos ejercicios se tendrá un camino avanzado en la construcción del POD, puesto que ya se contará con una visión compartida del territorio.

I. Construcción de escenarios

La construcción de escenarios es el punto clave para la conexión entre las condiciones pasadas, presentes y las condiciones futuras deseadas para el territorio. Los escenarios prospectivos se circunscriben en el análisis de las estructuras territoriales a partir de las dinámicas funcionales existentes en relación al contexto regional, supradepartamental, nacional e incluso internacional, en busca de responder la pregunta ¿para dónde vamos?

¿Qué es un escenario?

Un escenario es “un conjunto formado por la descripción de una situación futura y la evolución de los eventos que permiten pasar de la situación originaria a dicha situación futura” (Mideplan, 2005, pág. 80) Un escenario no es una realidad futura, sino un medio de representarla de forma que permita visualizar mejor la acción presente a la luz de los posibles y deseables futuros. Los escenarios cuentan con ciertas condiciones básicas con las que deberán contar:

- **Coherencia interna:** la trama de cada escenario construido debe contar con la coherencia interna de todos sus elementos.
- **Plausibilidad:** Los participantes deben reconocer los diferentes resultados como algo factible en una determinada escala de tiempo.
- **Creatividad:** se requiere de capacidad de imaginación creativa de los participantes para construir anhelos y deseos que sean prolongables al mediano y largo plazo.
- **Pertinencia:** se buscan escenarios que sean adecuados y oportunos a las condiciones del territorio y a las condiciones contextuales que puedan afectar en caso de hacerse realidad.
- **Transparencia:** que reflejen claramente y sin omisión alguna el proceso, los consensos, los resultados y conclusiones del ejercicio.

Los escenarios no son un resultado, son un proceso que no es definitivo. Están sujetos a modificaciones continuas, con el transcurso de las circunstancias, como parte del proceso de planificación y gestión territorial.

¿Cómo se construye escenarios?

No existe una única forma o técnica para construir escenarios. Sin embargo, existen pasos generales que comparten la mayoría de metodologías, a saber: análisis del problema, identificación de tendencias e incertidumbres, construcción de escenarios y definición de orientaciones estratégicas.

La construcción de escenarios busca analizar e imaginar cuál será la trayectoria y desarrollo de las variables para el año horizonte y cómo la combinación de éstas genera diferentes condiciones resultantes. Los escenarios toman forma a partir del análisis de la descripción del camino entre la situación actual y el horizonte, tomando como punto de partida la evolución de las principales variables.

Los escenarios son el resultado de la definición de:

Procesos de transformación que condicionan la evolución, trayectoria y dinámica del sistema territorial en el año horizonte definido y constituyen las claves para el desarrollo y sustentabilidad del territorio. Se identifican a partir del diagnóstico por cada una de las estructuras de análisis del territorio, con su respectiva definición, descripción y explicación, por medio de procesos participativos⁶¹.

Factores de cambio del territorio, conjunto de fenómenos y hechos correspondientes a la evolución de las estructuras territoriales que afectan positiva o negativamente el desarrollo y organización actual y futura del territorio departamental, pueden ser internas al territorio (endógenas) o externas al territorio (exógenas). Son identificados y listados

⁶¹ Se sugieren las siguientes preguntas para la evaluación del listado propuesto por los actores: ¿falta algún proceso por listar?, ¿se pueden agrupar o unir algunos de los procesos listados?, ¿sobra algún proceso del listado?, ¿es correcto el nivel de generalidad/especificidad utilizado?, ¿estos procesos críticos tienen incidencia en el ámbito rural?, ¿tienen relevancia estos procesos para el año horizonte definido?

participativamente por medio de diferentes metodologías, entre ellas árbol de Marc Giget⁶² (DNP & Gobernación del Cauca, 2011, pág. 102), a través de las cuales se trazan evoluciones pasadas, se identifican variables que dan origen a la evolución, se caracteriza la situación actual y se descubre las tendencias o rupturas futuras, de manera que se señalen los factores que determinan el cambio en el territorio.

Variables generadoras de cambio y variables estratégicas sobre las cuales es necesario intervenir de forma directa e inmediata para lograr la transformación deseada. Las variables generadoras de cambio orientan la construcción de escenarios de futuro, y es a través de las combinaciones entre éstas en una matriz, que se busca identificar, relacionar y jerarquizar las variables estratégicas para el territorio. De esta manera, las variables identificadas encierran los problemas, potencialidades y capacidades del territorio, de tal forma que al modificar alguna de ellas se generará un gran impacto en el resto de estructuras del sistema territorial. Este ejercicio se puede realizar por medio de técnicas de análisis estructural⁶³ o el método Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada a una Clasificación (MIC-MAC)⁶⁴, entre otras técnicas⁶⁵.

A partir de la definición de variables estratégicas el proceso de construcción de escenarios continúa con la formulación de hipótesis de futuro en relación con cada una de las variables identificadas. Estas hipótesis llevan a la construcción de los escenarios, los cuales se proyectan a través de diferentes métodos como Ejes de Peter Schwartz, procesos críticos, caja morfológica o mini-DELPHI.⁶⁶

Los escenarios son entonces, la combinación de los factores clave más importantes del sistema que conforma el territorio, las evoluciones más probables de las variables estratégicas, la interacción y negociación de los actores, y las transformaciones que pueden emerger, lo cual permite contar con una serie de hipótesis, las cuales al ser modificadas afectan la tendencia o la variación de los elementos principales del sistema territorial. A partir de este proceso se puede obtener una serie de futuros posibles basados en apreciaciones diversas de la evolución del sistema (Mideplan, 2005).

Así, cada toma de decisiones que afecte el futuro del territorio se podrá contrastar por medio del análisis de la incidencia que tiene sobre la evolución de las variables generadoras de cambio y sus combinaciones.

⁶² Por medio del análisis pasado, presente y futuro, evalúa y visualiza de forma colectiva las capacidades, aptitudes y habilidades tecnológicas, organizativas, productivas y comerciales de un territorio o región. Los factores de cambio pueden ser definidos como tendencias, rupturas o hechos portadores de futuro.

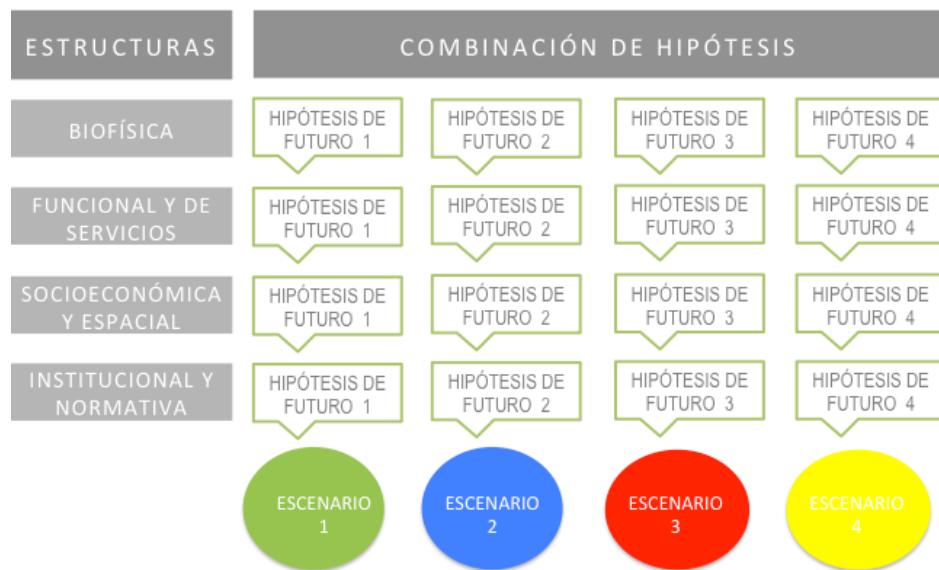
⁶³ Para más información sobre la metodología de análisis estructural consultar: Guzmán Vásquez, Alexander. [et. al] Análisis estructural. Técnica de la prospectiva. Centro de estudios de la universidad del Rosario. Bogotá. 2005. Disponible en la web: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1204/B1%202024.pdf;jsessionid=32DAC3F10A9FC59F0F4FFD8A2A34B100?sequence=1>

⁶⁴ En la siguiente dirección web podrá encontrar el software de forma gratuita para implementar el método <http://es.laprospектив.fr/metodos-deprospectiva.html>

⁶⁵ Se sugiere siempre validar los ejercicios por medio de talleres participativos.

⁶⁶ Para más información sobre estas metodologías consultar Godet, Michel. Prospectiva estratégica: problemas y métodos. Cuaderno no.20. París .2007. Disponible en la web en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/Godet2007.pdf>

Ilustración 16. Definición de hipótesis y construcción de escenarios



Fuente: Elaboración propia con base a Vitale, Pascale Medina, Barrientos, & Papagno (2016).

Es deseable que los escenarios que se formulen producto de la combinación de hipótesis, comprendan:

- El escenario de tendencias (o referencia), que corresponde al camino más probable y que se impone, teniendo en cuenta las tendencias inscritas en la situación de origen.
- Uno o más escenarios contrastados, de anticipación, que corresponden a un proceso imaginativo, anticipador, normativo. Puede ser un escenario temido/pesimista, o un escenario ideal, basados en la exploración de una situación extrema, o escenarios voluntaristas resultado de situaciones buscadas. Es importante que en esta categoría se cubra el campo de los escenarios potenciales resultado de una determinación a priori de una situación futura.
- Un escenario intermedio que refleje un punto medio entre el escenario tendencia y el o los escenarios contrastados o de anticipación, que tenga en cuenta las tendencias, pero tome en consideración aspectos de cambio (positivos o negativos i.e. proyectos deseables, riesgos, la consecución de metas de desarrollo)

Generalmente suelen construirse familias de escenarios futuros que garantizan contraste con la situación presente y un futuro posible y deseable (Mideplan, 2005, pág. 81). Se recomienda un número intermedio de escenarios entre 3 y 5, de manera que no se generen tendencias que propendan por un escenario intermedio o una gran cantidad de escenarios que dificulte la generación de consensos.

Una vez creados los escenarios se presenta una descripción de cada escenario resultante, de manera que cada uno refleje una visión departamental de largo plazo.

II. Selección del escenario objetivo

¿Qué es el escenario objetivo?

Es el escenario al que conjuntamente se decide se va a apuntar como escenario deseado, por encima de los otros escenarios construidos, para un horizonte de tiempo dado y

partiendo del escenario actual (MOT actual). Es un escenario que refleja un modelo de desarrollo territorial y que debe estar sujeto a procesos de revaluación colectiva de mediano y largo plazo.

¿Cómo se selecciona el escenario objetivo?

Posterior a la construcción de los escenarios de futuro y con un panorama más claro de los diferentes rumbos que podría tomar el territorio, los participantes del proceso de OT deben realizar un análisis⁶⁷ y evaluación de los escenarios prospectivos. El análisis y evaluación de los escenarios se puede desarrollar bajo diferentes metodologías, entre ellas la del Ábaco de Regnier⁶⁸, a partir de estos se establece cómo los escenarios alcanzan los propósitos establecidos en las hipótesis y visión de futuro y cómo reflejan el interés de cambio de los participantes en el proceso.

Se selecciona aquel escenario que refleja de mejor manera el interés de cambio de los actores territoriales y una mayor concordancia con las hipótesis y la visión territorial departamental. Subsecuentemente, se escribe la trama o guión del escenario seleccionado, que debe vincular de forma coherente los distintos aspectos presentes en el mismo, capturar de la mejor manera la dinámica de la situación y comunicar el mensaje efectivamente.

El escenario objetivo en términos de OT, será la expresión espacializada del tipo de desarrollo que se promueve, reflejará un enfoque de desarrollo territorial en tanto es un modelo de desarrollo territorial que determina la visión territorial departamental.

III. Definición de apuestas

Esta fase expresa el consenso de las posturas particulares de los participantes del proceso prospectivo respecto al territorio que quieren a futuro. Refleja el diseño del futuro deseable, al responder a la pregunta ¿hacia dónde queremos ir? por medio del análisis y evaluación de múltiples apuestas. De esta manera, mientras el escenario objetivo muestra una foto general producto de la combinación de las variables de cambio en una concepción estática, las apuestas detallan las acciones que componen dicho escenario.

De esta manera, la definición de apuestas es un componente fundamental de la definición de la visión del territorio; las apuestas territoriales son el camino elegido para alcanzar de manera detallada aquella situación deseable, posible y realizable que representa la visión territorial departamental y se refleja en el escenario objetivo. Para ello, las apuestas territoriales deben articularse con los diferentes tipos de apuestas tanto territoriales (de otras escalas) como sectoriales.

¿Qué son apuestas territoriales?

Las apuestas territoriales apuntan a un resultado, idea o iniciativa a la que se debe perseguir con un fin determinado; aparecen como un eje estratégico a partir del cual se estructura la visión compartida de desarrollo territorial departamental. Son las acciones prioritarias de carácter estratégico definidas por el conjunto de agentes sociales de un territorio como

⁶⁷ Estos análisis deben tener presente a la heterogeneidad territorial del departamento, parámetros de diferenciación y diversidad para departamentos con condiciones especiales: fronterizos, costeros, con presencia de grupos étnicos aislados, de consolidación territorial, entre otros (DNP, 2015).

⁶⁸ Para más información sobre la metodología ábaco de Regnier consultar en Mojica Sastoque, Francisco (1991). El ábaco de Regnier. En La Prospectiva (21-33). Bogotá: Legis Editores. Disponible en la web: http://recursos.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/bitstream/20050101/1263/1/EI_abaco_de_Regnier.pdf

centrales y fundamentales para su desarrollo, que traducen los intereses de éstos agentes en el marco del OT. Dichas apuestas no son estáticas, por el contrario, deben estar en permanente ajuste dado la evolución de las particularidades de un entorno territorial.

Existen diferentes tipos de apuestas territoriales:

- Por escalas territoriales, correspondientes a diferentes niveles de gobierno (i.e. nacional, regional, departamental, subregional, municipal)
- Temáticas, de sostenibilidad (de carácter ambiental), de competitividad (apuestas productivas que buscan armonizar las vocaciones del suelo con el fin de impulsar los niveles de inclusión productiva y social),
- De desarrollo físico (proyectos estratégicos de infraestructura y equipamientos)
- Institucionales (i.e. tipo de instituciones, fortalecimiento institucional, etc.),
- De sectores con impacto en el territorio (i.e. ampliación de coberturas en educación y salud, proyectos de desarrollo rural, etc.).

Dichas apuestas pueden manifestarse en Planes y Acuerdos estratégicos departamentales, Planes maestros, Planes de acción entre otros (i.e. Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en CTI-PAED).

¿Para qué sirven las apuestas territoriales?

Las apuestas territoriales permiten que acciones de desarrollo territorial (planes, programas y proyectos) sean espacializadas, es decir, impulsan la implementación de aquellas decisiones de política pública orientada a la gestión y ejecución con alcances de manifestación física en el territorio a partir de un norte definido, planificado y de interés general construido colectivamente sobre un territorio determinado.

De esta manera, las apuestas territoriales buscan aunar los esfuerzos de las diferentes políticas, tanto territoriales, como aquellas sectoriales que impactan el territorio, con el fin de adelantar acciones territorializadas (COT, 2014) de mediano y largo plazo, las cuales contribuyen al desarrollo del mismo, al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de sus habitantes y en últimas a la consecución de la visión territorial departamental definida.

Apuestas territoriales en el marco del POD

Las apuestas territoriales en el marco del POD buscan acercar aquellas acciones del desarrollo territorial departamental que han sido acordadas como prioritarias a una espacialización en el marco del OT; además, tienen como objeto alcanzar, a partir de dichas acciones una integración territorial que trasciende los límites político-administrativos de un municipio.

Las apuestas territoriales usualmente tienen una naturaleza físico-espacial, pero paralelo a estas deben existir unas apuestas institucionales y de gestión que buscan establecer el tipo de instituciones y arreglos institucionales necesarios para lograr desarrollar las apuestas físico-espaciales, es decir, el cambio, consolidación o fortalecimiento de los actuales procesos de gobernanza territorial; también tienen como objeto garantizar los recursos para su implementación, incluso en los casos en que ésta supera el margen de maniobra del marco fiscal departamental, a partir de la búsqueda de figuras de estructuración que permitan su concreción, así como la gestión de figuras que permitan a varios entes territoriales trabajar conjuntamente y adelantar procesos de gestión y uso de recursos compartidos.

Las apuestas territoriales de carácter local y nacional que se territorializan en los respectivos instrumentos de OT (POT, PGOT) usualmente están presentes en los planes de inversión de los respectivos planes de desarrollo (Gallo, 2015). Extrapolando lo anterior, en el caso de los POD un insumo importante se encuentra en los correspondientes planes de inversión departamental de los planes de desarrollo departamental. Dentro de las apuestas territoriales departamentales presentes en los planes de desarrollo se pueden incluir proyectos regionales, nodos de desarrollo estratégico supramunicipal, y todos aquellos planes, programas y proyectos que persigan una visión compartida de carácter supramunicipal.

De ésta manera las apuestas territoriales departamentales se encaminan hacia la materialización de esa visión territorial departamental definida en procura de la transición del escenario objetivo hacia su espacialización en el MOT futuro.

¿Cómo se definen las apuestas territoriales departamentales?

La configuración de apuestas territoriales departamentales es un ejercicio colectivo y de concertación. Éste proyecto de reflexión constructiva pretende establecer aquellas acciones territoriales que lograrán generar procesos de desarrollo territorial sostenible, al identificar las transformaciones requeridas para lograr el departamento que quieren los actores territoriales⁶⁹⁷⁰.

Como parte del proceso de definición de apuestas departamentales los participantes del proceso de OT deben realizar un análisis, evaluación y espacialización de apuestas municipales de los POT, apuestas supramunicipales de esquemas asociativos, apuestas nacionales e incluso apuestas globales.

Las apuestas departamentales y municipales, se pueden analizar y evaluar al territorializar en un modelo las apuestas de los planes de desarrollo y otros instrumentos de OT de entidades territoriales que hacen parte del departamento (POT, PBOT, EOT, PEMOT). Con esto se busca identificar acciones territoriales exitosas en las políticas, programas y proyectos departamentales en los últimos años, con el fin de establecer las condiciones territoriales (para el caso del OT) por las cuales funcionaron.

Por su parte las apuestas supramunicipales parten del análisis de las dinámicas ambientales, poblacionales, demográficas, físico-espaciales y de competitividad que trascienden los límites municipales, al tener en cuenta la importancia de variables como las vocaciones del suelo y los sistemas estructurantes, y el enfoque de desarrollo que determinan los modos de relacionamiento, uso, aprovechamiento, conservación y/o protección de los elementos que componen dichas variables (Gallo, 2015). Lo anterior redunda en apuestas supramunicipales de sostenibilidad, de competitividad y de desarrollo físico pertinentes a las condiciones particulares del entorno.

El departamento debe unificar apuestas a nivel supramunicipal, de manera que se busque tener una mirada a una mayor escala de éstas en su territorio, es decir, localizándolas geográficamente y planificando planes, programas y proyectos que deben desarrollarse en cada uno de los territorios seleccionados, conciliando intereses con los gobiernos locales en el marco de una visión compartida.

Estas apuestas, además, deben estar en línea con las decisiones, proyectos e iniciativas que desde el nivel nacional se han dispuesto para el departamento, así como con la

⁶⁹ En este punto es primordial que la gobernación lideré éste proceso

⁷⁰ Ver capítulo 1, numeral 6.3 La participación en el OT departamental.

caracterización regional incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y metas, para posteriormente establecer cuáles de estas tienen un impacto directo en el territorio departamental. También es importante tener en cuenta aquellas apuestas en el marco de la globalización, es decir las decisiones o acuerdos alcanzados en el ámbito internacional que dan pauta sobre los enfoques de desarrollo territorial departamental (Gallo, óp. cit.).

Éste es un proceso necesario para incorporar, complementar y aportar a las estrategias de desarrollo de todas las escalas de planificación, particularmente la de territorios que no están contenidos dentro de límites político-administrativos y que depende de las interacciones con su entorno.

Las apuestas sectoriales con incidencia en el territorio departamental deben ser objeto de un ejercicio de construcción en función de la intersectorialidad, con el fin de definir acciones que armonicen el conjunto de éstas con las apuestas territoriales de carácter territorial.

Las apuestas territoriales departamentales deben estar representadas en la cartografía del POD como punto de partida de los ejercicios de diagnóstico y formulación, a un nivel de detalle que permita establecer la naturaleza de dichas apuestas, sin llegar a la escala necesaria para implementarlas, la cual será objeto de un estudio de detalle posterior al momento de decidir su ejecución.

Las apuestas territoriales deben coincidir con el escenario objetivo, y ser reflejo de una construcción producto de análisis sectoriales y escalares; es primordial que represente efectivamente esa meta de territorio, que responda a ese depósito de confianza que los participantes tienen en esa visión territorial departamental, y por la que estos estarían dispuestos a asumir riesgo y empeño por conseguirlo.

Este ejercicio de establecimiento de las apuestas territoriales departamentales facilita futuros procesos de revisión y valoración de dichas apuestas, y por tanto deben ser medibles, es decir, incorporar indicadores que permitan valorar la eficiencia de los procesos de transformación/consolidación del territorio. Lo anterior permite garantizar la implementación eficaz de las apuestas, el cumplimiento de las metas definidas, y debe estar enmarcado en un proceso de rendición de cuentas, donde la administración departamental socialice periódica y sistemáticamente los avances en el tiempo de dichas apuestas territoriales.

Tabla 28. Matriz insumo – producto formulación prospectiva

¿Qué se Formula prospectivamente?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Visión territorial		
- Visión territorial departamental compartida, reflejo de acuerdos sobre la situación deseable, posible y realizable para el territorio en el mediano y largo plazo en términos de ocupación y desarrollo territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes de procesos prospectivos de municipios, departamentos vecinos y regiones a la que pertenezca el departamento. (p.e visión territorial de desarrollo DNP) - Diagnóstico territorial retrospectivo y contextual - Metodologías prospectivas para la construcción de visión territorial - POT de municipios que conforman del departamento - Planes y estudios sectoriales - Lineamientos de política nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos entre diferentes actores sobre el escenario objetivo. - Articulación de los intereses y apuestas de los diferentes municipios y subregiones del departamento. - Articulación de intereses de orden nacional con intereses regionales y locales. - Articulación visiones derivadas de estudios o planes sectoriales. - Definición de visión de desarrollo territorial (guion + escenario representativo) - Propuesta de Modelo de desarrollo territorial

	- Identificación de relaciones funcionales supramunicipales	
Escenarios		
- De 3 a 5 escenarios que den cuenta de posibles condiciones futuras del territorio	- Análisis de trayectoria y desarrollo de factores de cambio (variables de cambio) - Hipótesis de cambio	- Grupo de escenarios futuros coherentes, plausibles, creativos, pertinentes y transparentes.
Apuestas territoriales		
- Acciones prioritarias de carácter estratégico centrales y fundamentales para el desarrollo territorial	- Planes de inversión departamentales. - Apuestas nacionales, regionales y municipales actuales y previas. - Apuestas sectoriales actuales y previas.	- Proyectos regionales, nodos de desarrollo estratégico supramunicipal, y todos aquellos planes, programas y proyectos que persigan una visión compartida de carácter supramunicipal.

Fuente: Elaboración propia

3.2. Formulación Temática

La formulación temática es el proceso mediante el cual se construyen a partir de un análisis temático-sectorial las orientaciones y lineamientos, de las 4 estructuras que conforman el sistema estructurante territorial, con el fin de lograr las condiciones del desarrollo sectorial del MOT futuro, particularmente en temáticas de carácter supramunicipal.

A partir del análisis temático del diagnóstico y el marco general y estratégico de la formulación prospectiva, la formulación temática busca identificar los componentes estructurantes supramunicipales de las 4 estructuras, de forma que se logre la solución de conflictos sectoriales supramunicipales, la gestión conjunta de los conflictos o relaciones y la definición de apuestas temáticas que promuevan el desarrollo sectorial a corto, mediano y largo plazo, todo lo anterior en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad del POD. A continuación, se presentan las directrices de formulación para cada una de las 13 temáticas definidas por el Comité Especial Interinstitucional (CEI).

3.2.1. Estructura biofísica

3.2.1.1. Estructura ecológica principal departamental

La etapa de formulación debe conducir hacia la delimitación regional de la EEP, iniciando con el reconocimiento de las determinantes ambientales de superior jerarquía para el OT (artículo 2.2.2.1.2.10, Decreto 1076 de 2015), las cuales deben ser espacializadas y superpuestas a la cartografía de cada POT relacionada con las áreas de especial importancia ecosistémica, infraestructura ecológica y áreas de protección por amenaza y riesgo identificadas por los municipios.

De acuerdo con la legislación vigente, las categorías de elementos que conforman la EEP son:

- i) Las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.

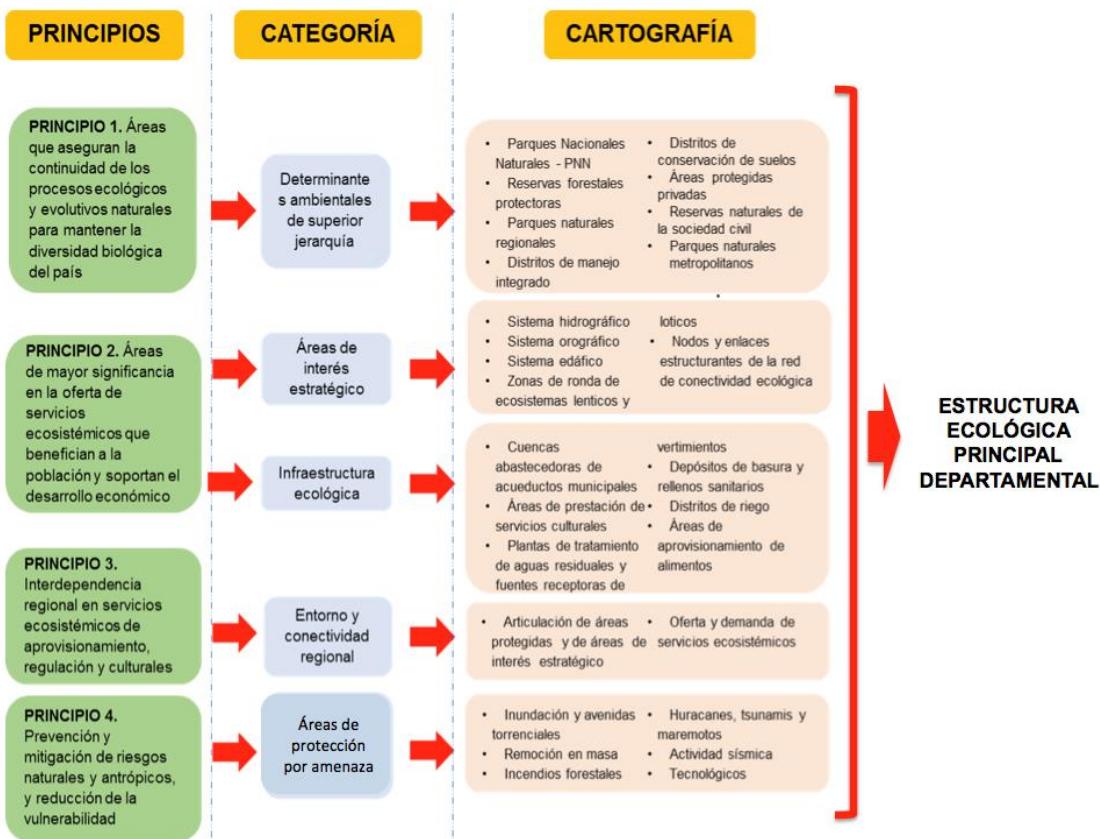
Ámbito de gestión	Categoría de manejo área protegida		Competencia	
	Declaratoria	Administración		
Nacional	Sistema de Parques Nacionales Naturales	Parque Nacional Natural PNN	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Parques Nacionales Naturales (PNN)
		Reserva Nacional Natural RNN		
		Área Natural Única ANU		
		Santuario de Fauna y Flora SFF		
		Vía Parque		
	Reserva Forestal Protectora Nacional	MADS	CARs	CARs
	Distrito de Manejo Integrado Nacional	MADS	CARs	CARs
Regional	Reserva Forestal Protectora Regional	CARs	CARs	CARs
	Parque Natural Regional	CARs	CARs	CARs
	Distrito Regional de Manejo Integrado	CARs	CARs	CARs
	Distrito de Conservación de suelos	CARs	CARs	CARs
	Área de recreación	CARs	CARs	CARs
Local	Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Iniciativa voluntaria de propietarios privados. El registro se hace ante Parques Nacionales		

Fuente: Parques Nacionales (2013)

- ii) Las zonas de reserva forestal, declaradas por la Ley 2 de 1959 (Zonas de Reserva Forestal del Pacífico, Central, del Cocuy, de la Amazonia, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de los Motilones).
- iii) Las áreas de manejo especial, que comprenden las áreas de protección de las Cuencas de los municipios. Como áreas de manejo especial están La Macarena Decreto 1989 de 1989, AME Darién y Ame Bahía de Cartagena y Canal del Dique.
- iv) Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares, pastos marinos, corales, bosque seco tropical y reservas de flora y fauna.
- v) Las áreas de interés estratégico que incluyen los “nodos y enlaces estructurantes de la red de conectividad ecológica” y la “infraestructura ecológica” que son parte del suelo de protección y hacen parte del sistema de conectividad.
- vi) Las áreas de amenaza que generen condiciones de riesgo para la localización de asentamientos humanos y el desarrollo de infraestructura.

En esta etapa, también se deben incorporar las áreas de entorno y conectividad regional. Este proceso, fundamentalmente consiste en reconocer la oferta y demanda de servicios ecosistémicos mediante la articulación y participación entre actores (MADS, 2012, p. 7), proceso que es detallado en la siguiente ilustración, donde se toman como punto de partida 4 principios orientadores (ver subcapítulo de diagnóstico EEP) que conducen a 5 categorías de elementos de la EEP.

Ilustración 17. Proceso de delimitación de la EEP



Fuente: Elaborado a partir de IDEAM (2011).

Con esto se puede dejar en claro que el POD no sustituye a los otros instrumentos de planeación como lo son los POMCA y POT, sino que por el contrario se articula con estos y los complementa. Así, a partir de la información de determinantes ambientales de superior jerarquía y del planteamiento de la EEP propuesta por cada municipio en su POT, es posible identificar, en el POD y ya en una escala regional, la conformación de la EEP departamental y la necesidad o el potencial de establecer nuevas áreas de protección ambiental que permitan fortalecerla, ya sea a través de la declaratoria posterior de áreas protegidas por parte de las entidades ambientales competentes o a través de la definición de proyectos de escala regional (por ejemplo la definición de parques regionales).

De esta manera, la consolidación de la EEP involucra como mínimo tres elementos: la producción de cartografía que integre las distintas categorías de áreas protegidas; la identificación de la necesidad de incorporación de nuevas áreas por parte de las autoridades ambientales competentes; y, en articulación con lo establecido por la normativa vigente y por las entidades ambientales competentes, la definición de directrices para su manejo, protección y regulación.

IV. Criterios de Actuación

A continuación (ver Tabla 29), se delinean los principales criterios que se deben usar al momento de hacer la formulación del POD en el marco de la EEP departamental:

- Definir corredores ecosistémicos mediante la incorporación de nuevas áreas protegidas bajo criterios de integridad ecológica, complementariedad de hábitats y conectividad del paisaje.
El propósito de estos corredores es fortalecer la resiliencia de las áreas existentes y la oferta de los servicios ecosistémicos. Un elemento fundamental es evitar el aislamiento de áreas a manera de parches, siendo conveniente aprovechar el bosque de galería y la zona de ronda hídrica como elementos de conectividad.
- Fomentar estrategias de conservación in situ, es decir, en medios silvestres y naturales, garantizando los procesos de desarrollo evolutivo, genético y regulatorio. Esto es el resultado de la delimitación de la EEP y la definición clara del régimen de usos, en el cual se establecen las actividades permitidas, compatibles y restringidas.
- Establecer estrategias para asegurar el abastecimiento de agua para consumo humano y sistemas productivos (distritos de adecuación de tierras) en áreas con déficit hídrico (índice de aridez e índice de retención y regulación hídrica).
Resulta indispensable identificar y delimitar las cuencas abastecedoras, establecer su nivel de vulnerabilidad o conservación apoyado en los índices del ENA-2014, y formular estrategias como la recuperación de cobertura vegetal, la formulación de planes de uso eficiente y ahorro del agua (PUEAA), el establecimiento de metas de consumo en los sistemas de abastecimiento y la restricción de usos en las cuencas abastecedoras.
- Recuperar y proteger procesos ecológicos, ecosistemas y especies relevantes, afectados por actividad minera, embalses e infraestructura regional.
Se parte de la valoración de impactos ambientales tanto en proyectos existentes como en futuros desarrollos, diferenciando el carácter de las medidas resultantes, recuperación en el primer caso y mitigación en el segundo.
- Contribuir a la adaptación al cambio climático mediante la incorporación de escenarios de riesgo asociados a procesos de desarrollo lento, como las sequías, que exigen seguimiento riguroso y un esfuerzo particular en términos de prevención.

Resulta relevante mencionar que en su conjunto la EEP, es un elemento clave en los procesos de adaptación al cambio climático, teniendo en cuenta que garantizar el desarrollo de los procesos ecosistémicos, implica aumentar la capacidad de soporte natural a las variaciones graduales en la media de la temperatura, así como al control de los efectos de las variaciones en términos de precipitación y la velocidad de respuesta de las cuencas hidrográficas.

Tabla 29 Matriz insumo-producto para la formulación de EEP

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Escenarios ideales de conectividad de la EEP	-Identificación cartográfica de la EEP actual, los procesos ecológicos, ecosistemas y especies de importancia y servicios ecosistémicos relevantes (núcleos y corredores).	-Propuestas de nuevas áreas para iniciativas de conectividad de la EEP. -Establecimiento de corredores de conservación entre áreas protegidas existentes.
Medidas para asegurar el abastecimiento de recurso hídrico	-Mapa de cuencas hidrográficas y acuíferos prioritarios para el abastecimiento de recurso hídrico. -Metas y objetivos de calidad establecidos en el PORH.	-Lineamientos para conservación de cuencas hidrográficas y acuíferos utilizados y/o proyectados para el abastecimiento de acueductos y distritos de adecuación de tierras. -Requerimientos de ampliación y/o construcción de PTAR prioritarias

		para la recuperación de fuentes hídricas.
Medidas de protección para procesos ecológicos, ecosistemas y especies relevantes a nivel regional	-Informe de áreas con posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, embalses e infraestructura regional.	-Propuesta de medidas de protección por posibles afectaciones a procesos ecológicos, ecosistemas y especies relevantes, derivados de la actividad minera, embalses e infraestructura regional.

Fuente: Elaboración propia

A manera de conclusión, se puede decir que en la formulación del POD, el departamento debe establecer lineamientos para incorporar las áreas de entorno y conectividad regional, asegurar la prestación de servicios ecosistémicos demandados dentro de su territorio y por regiones vecinas, así como la priorización de inversiones para la recuperación y conservación del recurso hídrico superficial y subterráneo, dando especial importancia a los páramos, humedales, cuencas abastecedoras y la conformación de corredores ecosistémicos (Ley 1454 de 2011 en sus artículos 29 y 174). Esto implica la cofinanciación con las autoridades ambientales para adquisición de áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación, así como la implementación en ellas de esquemas de pago por servicios ambientales u otros.

3.2.1.2. Gestión del riesgo departamental

En la formulación los departamentos deben plantear políticas, programas, planes y proyectos, que permitan precisar los estudios técnicos necesarios a realizar a un nivel más detallado y que propendan tanto por la reducción de los factores de riesgo identificados y analizados en el componente de diagnóstico, como por la preparación para la respuesta a situaciones de emergencia, calamidad o desastre que se puedan presentar en su jurisdicción. Para ello se deben desarrollar acciones en el marco de los tres procesos de la gestión del riesgo, como lo define la Ley 1523 de 2012.

El nivel de decisiones que un departamento debe tomar en la formulación del POD a nivel de gestión del riesgo, debe basarse en los resultados identificados en la etapa de diagnóstico. A continuación se presentan algunas líneas claves, por cada uno de los procesos de la gestión del riesgo (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres) que deberían ser tenidas en cuenta en la etapa de formulación del POD.

El proceso de conocimiento del riesgo a nivel departamental es la base para la toma de decisiones, esto implica formular un conjunto de acciones permanentes orientadas sobre los siguientes componentes:

- Perfilamiento de Escenarios de Riesgo: si bien en la etapa de diagnóstico, se identificaron y se analizaron escenarios de riesgo priorizados, es importante formular proyectos que permitan que el departamento pueda estar constantemente preparado frente al desarrollo de nuevos escenarios de riesgo en su jurisdicción.
- Análisis de riesgo: en muchos casos, los escenarios de riesgos identificados y analizados, requieren estudios detallados. De igual manera los escenarios que se desarrollan después de realizado el POD, implican nuevos análisis, para lo cual el departamento debe estar preparado.
- Monitoreo y evaluación: los escenarios de riesgo son dinámicos, lo cual requiere establecer condiciones para que se puedan monitorear los factores de riesgo identificados y analizados, cuando sea necesario.

- Comunicación del riesgo: se deben formular acciones para garantizar que la información sobre los factores de riesgo, su estado y comportamiento, sean de conocimiento público y tanto los municipios, las comunidades como los actores involucrados, estén constantemente enterados.

En la misma línea del proceso de conocimiento del riesgo, para llevar a cabo el proceso de reducción del riesgo, los departamentos deben perfilar acciones en dos líneas:

Fortalecimiento de la capacidad de los municipios para el desarrollo e implementación de medidas estructurales (obras de mitigación) y no estructurales (educación, preparación) tanto a nivel de mitigación (gestión correctiva) como de prevención (gestión prospectiva), para lo cual es clave la articulación desde el nivel departamental con los planes municipales para la gestión del riesgo y demás instrumentos de planificación.

Desarrollo de una perspectiva regional para identificar, priorizar y desarrollar acciones en el marco de la reducción del riesgo (prevención y mitigación), a partir de los escenarios de riesgo identificados por el departamento. Resulta relevante la articulación entre los planes de desarrollo departamental y municipal, políticas nacionales y sectoriales. El desarrollo de proyectos en el marco de los esquemas asociativos territoriales entre corporaciones autónomas regionales, de acuerdo al artículo 9 de la Ley 1454 de 2011, puede asumirse como una forma de materializar el proceso de reducción del riesgo.

El departamento debe trabajar en la articulación entre la escala municipal y la escala nacional, pero a su vez, debe garantizar una forma propia de actuación en el marco de su incidencia regional.

V. Criterios de actuación

Existen algunas premisas o criterios que son de suma importancia para que los departamentos lleven a cabo el proceso de la gestión del riesgo, en el marco del OT. A continuación, se postulan los criterios de mayor relevancia.

- **Acciones bajo el principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad**: en el marco de la gestión del riesgo, los departamentos deben asumirse como subsidiarios de aquellas entidades territoriales municipales que no cuenten con información y/o recursos para adelantar estudios y desarrollar obras de mitigación. En este mismo sentido, los departamentos como parte del sistema nacional de gestión del riesgo, deben coordinar acciones con las entidades territoriales municipales y con la nación, de manera que se sumen esfuerzos para poder llevar a cabo las acciones identificadas.
- **Principio de prevención**: no se debe esperar a que el riesgo se manifieste; se debe incluir la gestión prospectiva en la planificación. Esto permite establecer condiciones seguras en el mediano plazo, a través de programas de educación y sensibilización, proyectos de recuperación ambiental, definición de y condicionantes, restricciones de uso desde los POT con enfoque supramunicipal y adaptación en el marco del cambio climático.
- **Invertir en la reducción de vulnerabilidad**: si bien comúnmente, los esfuerzos de inversión se enmarcan en la reducción de amenazas, que muchas veces se refiere más a ‘control’ de los efectos adversos de los eventos amenazantes, la afectación se constituye, fundamentalmente por los niveles de vulnerabilidad de las comunidades, por eso es tan común encontrar comunidades que año tras año se afectan por los mismos eventos; en este sentido, invertir en reducir la vulnerabilidad tiene mucho sentido.

- **La gestión del riesgo en la inversión para el desarrollo:** Las políticas de desarrollo, en su conjunto, pueden ser asumidas como políticas para la gestión del riesgo, basándose en el principio de reducir la vulnerabilidad.

Las decisiones que se toman sobre la estructura socioeconómica, la estructura funcional y de servicios, la estructura biofísica y la estructura institucional pueden aumentar o disminuir los niveles de vulnerabilidad de un territorio. En ese sentido, asumir la gestión del riesgo como una forma de leer las dinámicas desde un enfoque territorial, permite ganar en términos de constituir bases sólidas para un desarrollo seguro, para mejorar las condiciones de vida de las personas y para aportar a un desarrollo sostenible.

A continuación, se presenta la matriz de insumo-producto para la formulación en el marco de la incorporación de la gestión del riesgo a los POD, en la cual se presenta el conjunto de medidas de gestión del riesgo a nivel departamental.

Tabla 30 Matriz insumo-producto para la formulación de gestión del riesgo

Proceso de la gestión del riesgo	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Conocimiento del riesgo	Áreas con condición de amenaza y áreas con condición de riesgo que necesiten estudios detallados como resultado de los estudios técnicos.	Resultados de los estudios técnicos Información cartográfica de cada uno de los elementos, que permitan llevar a cabo métodos determinísticos, modelos matemáticos, análisis asistidos por sensoramiento remoto de acuerdo al del escenario de riesgo	-Análisis generales de áreas con condición de amenaza. - Análisis generales de áreas con condición de riesgo. - Análisis generales de áreas con condición de riesgo. - Medidas de mitigación.
	Acciones para el monitoreo de los factores de riesgo	Resultados de los estudios técnicos. Plan Departamental para la prevención y atención de desastres formulado por el departamento en articulación con otras entidades del SNPAD.	Espacialización a escala regional de las principales amenazas en el territorio, en particular, aquellas que tienen un impacto supramunicipal. Esto a partir de información secundaria, entre la que pueden existir inventarios de eventos que se hayan presentado por municipio y otro tipo de datos, sin que esto implique la realización de un análisis detallado de vulnerabilidad y riesgo.
Reducción del Riesgo	Acciones o medidas específicas para la reducción del riesgo, ya sea: mitigación (gestión correctiva) y/o prevención (gestión prospectiva) del riesgo, en los escenarios identificados y priorizados.	Resultados de los estudios básicos y/o detallados (cuando se lleven a cabo)	Proyectos, programas o normas, que incluyan las medidas priorizadas para llevar a cabo el proceso de reducción del riesgo así: -A nivel de gestión correctiva: medidas estructurales como obras de mitigación. -A nivel de gestión prospectiva: medidas no estructurales como, acciones de recuperación ambiental, acciones para la adaptación al cambio climático, regulación de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo a través de norma urbanística.

Manejo del Desastre	Acciones o medidas específicas para la mejora de la capacidad de respuesta a emergencias, calamidades o desastres.	Resultados de los estudios técnicos.	-Proyectos, programas que incorporen medidas como el diseño e implementación de sistemas de alerta temprana, de acuerdo a los escenarios de riesgo identificados y priorizados.
----------------------------	--	--------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

3.2.1.3. Territorio marino-costero en departamentos costeros e insulares

Dado que el departamento debe incorporar lo que se determine en los POMIUAC, el mayor aporte en la formulación se centra en las políticas y lineamientos para la recuperación de los bienes de uso público y en el seguimiento a los conflictos de uso que se encuentran en los territorios marino-costeros.

VI. Criterios de actuación

A continuación (ver Tabla 31), y en línea con lo anterior, se delinean los principales criterios que se deben usar al momento de hacer la formulación del OT en las zonas marino-costeras de departamentos costeros e insulares:

- **Uso Eficiente del Suelo:** correspondencia entre la vocación del suelo y la cobertura y uso actual de la tierra.
- **Gestión y uso sostenible de los bienes de uso público:** identificar las estrategias más adecuadas para la recuperación y conservación de este tipo de bienes. En este proceso intervienen varias entidades, entre ellas la Procuraduría General de la República, la Agencia Nacional de Tierras, la DIMAR, el Ministerio de Ambiente, las gobernaciones, las Alcaldías Municipales, las corporaciones autónomas regionales, representantes de las comunidades (Procuraduría General de la República, 2009).

Tabla 31. Matriz insumo-producto para la formulación de territorios marino - costeros

Territorios Marino - Costeros	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Políticas para la gestión y uso sostenible de bienes de uso público	Acciones interinstitucionales	Manual de funciones de las instituciones relacionadas Realización de mesas de trabajo interinstitucional	Plan de acción interinstitucional
	Competencias de actuación institucional	Manual de funciones Mapa de diagnóstico de la situación de tenencia de la tierra en las zonas marino-costeras	
Seguimiento para la mitigación de conflictos de uso	Cómo mitigar el conflicto de uso e impedir su propagación	Mapa de conflicto de uso	Plan de mitigación del conflicto de uso
Incorporación de determinantes de superior jerarquía	Acciones ordenadas por las entidades ambientales	POMIUAC, zonificación y mapas asociados ⁷¹	

Fuente: elaboración propia.

⁷¹ Se tiene en cuenta que la aprobación de estos instrumentos, requiere consulta previa con las comunidades.

3.2.2. Estructura funcional y de servicios

3.2.2.1. Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua

En materia de servicios públicos, saneamiento y adecuación de tierras, el departamento debe formular lineamientos para el OT orientado al cierre de brechas e inequidades territoriales (Ley 1753 de 2015), para lo cual se aprovecharán las ventajas competitivas regionales y se promoverá la equidad en el desarrollo municipal (Ley 1454 de 2011).

En términos generales se busca privilegiar la conformación de esquemas asociativos con impacto regional para los sistemas de acueducto, gestión de residuos sólidos y adecuación de tierras, de tal forma que se mejore su sostenibilidad y se aprovechen las ventajas comparativas de cada municipio, en términos de infraestructura y servicios ecosistémicos. Así mismo se debe privilegiar aquellos proyectos en los que concurren distintas fuentes de financiación pública o privada y con cargo a las asignaciones de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional del Sistema General de Regalías.

De manera particular, para el sector de abastecimiento de agua y saneamiento las políticas públicas del orden departamental deben propender por una correcta articulación entre componentes, la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos, la reducción en la vulnerabilidad del sistema, la renovación y adaptación de sus componentes y empresas prestadoras y la preservación de los recursos naturales, paisajísticos y ambientales. Igualmente, se orienta a mejorar la calidad, eficiencia y acceso a la oferta de los servicios públicos y saneamiento en términos de calidad y continuidad, con el fin de mejorar el nivel de vida de la población. De acuerdo con el Conpes 3550, se deben fortalecer las acciones de la política de salud ambiental bajo el enfoque de vivienda y entorno saludable⁷².

Se debe fomentar la electrificación rural, con énfasis en la interconexión de escuelas, puestos de salud, infraestructura comunitaria, centros poblados y población nucleada, con lo cual se asegura un mayor impacto, se fortalecen actividades de seguridad alimentaria y se viabiliza el acceso al servicio universal a las TIC.

Para promover en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las TIC en las zonas apartadas del país, se tendrán en cuenta: i) la conectividad de los centros de acceso comunitarios a Internet rurales y urbanos; ii) los planes de masificación del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones para la población de menores recursos; y iii) el desarrollo de la Televisión Digital Terrestre (TDT) y Direct to Home (DTH), incluyendo el subsidio de equipos terminales, televisores, y paneles solares dirigidos a centros comunitarios y escuelas públicas en zonas apartadas del país (artículo 194, Ley 1753 de 2015).

VII. Criterios de Actuación

Para orientar la formulación de proyectos y estrategias tendientes al cumplimiento de los alcances anteriormente descritos, se proponen los siguientes criterios en el marco del POD:

⁷² EES, definido como aquellos en los cuales "...las autoridades de gobierno, las instituciones de salud y bienestar, las organizaciones públicas y privadas y la sociedad en general, dedican esfuerzos constantes a mejorar las condiciones de vida de la población, promueven una relación armoniosa con el ambiente y expanden los recursos de la comunidad para mejorar la convivencia, desarrollar la solidaridad, la cogestión y la democracia" (Secretaría de Salud México, 2007, pág. 12).

- Promover esquemas regionales asociativos para los sistemas de aprovisionamiento de agua para consumo doméstico, sistemas de adecuación de tierras y disposición de residuos sólidos.
- Consolidar áreas de producción agrícola mediante la formulación y desarrollo de sistemas de adecuación de tierras acorde con la vocación de uso del suelo, priorizando áreas con déficit o exceso de precipitación, proyectos de impacto regional, comunidades y agremiaciones organizadas con capacidad de autosostenibilidad y la reconversión productiva de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva que presentan conflicto en el uso del suelo.
- Fomentar en todos los sistemas de aprovisionamiento de agua para uso doméstico, agrícola y/o pecuario, el desarrollo e implementación de PUEAA.
- Desarrollar la infraestructura (PTAR, interceptores y colectores) necesaria para la protección y/o recuperación de fuentes de agua receptoras de vertimientos que hayan sido priorizadas.
- Buscar alternativas diferenciadas para saneamiento básico en centros nucleados y comunidades dispersas.
- Desarrollar programas y proyectos de abastecimiento de agua y manejo de agua residual de escala supramunicipal, de forma que se cuente con sistemas sostenibles.
- Fomentar el aprovechamiento de residuos sólidos mediante formas alternativas, tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos, entre otros.
- Buscar la articulación de los PGIRS municipales y plantear estrategias regionales.

En cuanto a los sistemas de adecuación de tierras, la identificación y priorización de proyectos debe responder a los siguientes criterios (INCODER 2012b. pp. 1-4):

- Actuar en relación al diagnóstico.
- Consolidación de las condiciones de las áreas en producción.
- Priorización de zonas de reserva campesina, proyectos estratégicos, zonas afectadas por la ola invernal, consejos comunitarios de comunidades negras y resguardos indígenas.
- Priorización de áreas con déficit o exceso de precipitación.
- Impulso de sistemas silvopastoriles y sistemas agropecuarios sostenibles, mediante la reconversión productiva de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva que presentan conflicto en el uso del suelo de acuerdo con su vocación, de tal manera que se propenda por la conservación, recuperación, rehabilitación y restauración de ecosistemas naturales, corredores ecológicos y suelos degradados en paisajes agropecuarios (Programa Nacional de Reconversión Pecuaria Sostenible)
- Fomento para el desarrollo e implementación de Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua –PUEAA- en distritos existentes, así como fortalecimiento de las Asociaciones de Usuarios con capacidad de auto sostenibilidad.

Así las cosas, el POD en el marco de los servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua parte su reconocimiento como sistema, por lo cual su diagnóstico y formulación debe realizarse de manera integral, valorando la interdependencia entre sus componentes a escala de cuenca. El fin último debe ser el mejoramiento de la calidad de vida y el cierre de brechas entre la población urbana y rural, incluyendo como resultados la identificación estrategias para la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos, el aseguramiento de fuentes de abastecimiento de agua, el uso eficiente y ahorro del agua, la depuración de las aguas residuales, la correcta disposición de los residuos sólidos, así como el acceso a agua potable y saneamiento mejorado en

áreas rurales, con alternativas diferenciadas para centros nucleados y comunidades dispersas.

A continuación, se presenta la matriz de insumo-producto en el marco de la formulación de los servicios públicos departamentales, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua en los POD:

Tabla 32. Matriz insumo-producto para la formulación de Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Definición de lineamientos e identificación de programas y proyectos que permitan garantizar la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos y el aseguramiento del abastecimiento de agua	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de EEP y sistema hídrico. -Identificación de áreas con déficit hídrico. -Valoración de la oferta hídrica superficial y subterránea. -Valoración integral de los sistemas de abastecimiento, alcantarillado, saneamiento básico y adecuación de tierras. -Evaluación Regional del Agua desarrollada por la autoridad ambiental competente, incluyendo: el análisis integrado de la oferta, demanda, calidad y análisis de los riesgos asociados al recurso hídrico (artículo 2.2.3.1.1.8, Resolución 1076 de 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de nuevas fuentes abastecedoras superficiales o subterráneas. -Incorporación de cuencas de fuentes abastecedoras a la EEP en coordinación con las autoridades ambientales. -Formulación de proyectos y programas de saneamiento básico, depuración de vertimientos en cuencas abastecedoras. --Apoyo técnico a la formulación e implementación de PUEAA en todos los sistemas de aprovisionamiento de agua para uso doméstico, agrícola y/o pecuario. -Definición de alternativas de esquemas de compensación por servicios ambientales, en el mantenimiento y conservación de las cuencas abastecedoras, acorde con lo establecido en el Decreto 953 de 2013. -Lineamientos para la recuperación de zonas de ronda y calidad del agua en fuentes receptoras, según objetivos de calidad establecidos en el PORH y POMCA.
Mejoramiento de la calidad, eficiencia y acceso a la oferta de los servicios públicos y saneamiento en términos de calidad y continuidad	<ul style="list-style-type: none"> -Relación de municipios con mayor rezago (urbano y rural) en cobertura y potabilización de agua para consumo doméstico. -Identificación de obras de infraestructura prioritarias para acueductos municipales y veredales. Índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano (IRCA). 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de posibles esquemas regionales asociativos para el abastecimiento de agua para consumo doméstico. -Proyectos de infraestructura prioritaria para acueductos municipales y veredales que den respuesta conjunta e integral a diferentes municipios de un departamento, a través de figuras de asociatividad y coordinación interjurisdiccional.
Aseguramiento de los usos actuales y potenciales de las fuentes hídricas, así como los objetivos de calidad establecidos por la autoridad ambiental no sean vulnerados por los vertimientos al cuerpo de agua	<ul style="list-style-type: none"> -Nivel de cumplimiento de indicadores del PSMV. -Necesidad de construcción, ampliación y/o modernización de la PTAR. -Requerimientos de nuevas obras de infraestructura: colectores, redes de alcantarillado, estaciones elevadoras. -En el caso de emisarios submarinos: estudio estadístico de corrientes oceánicas, mareas y ecosistemas existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Priorización de fuentes hídricas objeto de depuración y/o recuperación. -Proyectos de infraestructura (PTAR, interceptores y colectores) necesaria para la protección y/o recuperación de fuentes de agua receptoras de vertimientos de aguas residuales municipales que hayan sido priorizadas. -Proyectos, obras y actividades para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos sobre la fuente receptora y el suelo.

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
		-Formulación de alternativas para asegurar la correcta disposición de efluentes de PTAR en zonas costeras.
Áreas de producción agrícola que requieran proyectos de adecuación de tierras para su consolidación	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de proyectos estratégicos de fortalecimiento y reconversión productiva. -Mapa de áreas con déficit o exceso hídrico. -Inventario de infraestructura existente de sistemas de adecuación de tierras y acueductos de uso mixto. -Mapa de conflictos de uso del suelo. Relación de asociaciones de usuarios y agremiaciones existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación y priorización de sistemas de adecuación de tierras con impacto regional -Proyectos de reconversión productiva de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva que presentan conflicto en el uso del suelo. -Proyectos de separación de redes en sistemas de aprovisionamiento de agua con uso mixto (consumo doméstico, riego y abrevadero). -Identificación de zonas de reserva campesina, proyectos estratégicos, zonas afectadas por la ola invernal, consejos comunitarios de comunidades negras y resguardos indígenas, que tengan potencial para implementar sistemas de adecuación de tierras.
Disminuir la brecha de pobreza entre la población urbana y rural mediante el aumento del acceso al agua potable y saneamiento básico, entendiendo la conexidad con derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana y la salud.	<ul style="list-style-type: none"> -Cuenca priorizada para el abastecimiento de acueductos municipales y veredales. -Identificación de zonas rurales con abastecimiento de agua mediante fuentes subterráneas que no cuenten con sistemas de alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Promover el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, a través de soluciones diferenciadas para centros nucleados y comunidades dispersas. -Fortalecer las acciones de la política de salud ambiental bajo el enfoque de vivienda y entorno saludable – EES. -Formulación de programas de saneamiento en regiones con riesgo de contaminación de fuentes subterráneas utilizadas para abastecimiento (aljibes y pozos) por infiltración de aguas residuales domésticas.
Sostenibilidad del sistema de manejo y aprovechamiento de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> -Vida útil de los sitios de disposición final existentes y necesidad de nuevos sitios y/o ampliación de existentes. -Identificación de posibles esquemas regionales asociativos para el manejo y disposición final de residuos sólidos. -Nivel de cumplimiento de indicadores del PGIRS. -Necesidad de sistema de tratamiento de lixiviados. -Balance entre costos e ingresos del servicio de aseo público (Coeficiente de cubrimiento de costos). 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación clara de necesidades de nuevas áreas para disposición de residuos sólidos, incluyendo: año, volumen proyectado y procedencia de los residuos. -Evaluación de posibles esquemas regionales asociativos para el manejo y disposición final de residuos sólidos, acorde a Ley 1454 de 2011 y Resolución 0754 de 2014. -Evaluación de alternativas de aprovechamiento de residuos sólidos, tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos
Plantas de beneficio animal	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de racionalización departamental y su estado de implementación -Inventario de plantas existentes y diagnóstico de su estado - Identificación de impactos ambientales de los procesos de transporte de ganado, sacrificio y faenado 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de necesidades y sobreoferta de plantas de beneficio animal - Evaluación de posibles esquemas asociativos municipales para el manejo, financiación, localización y construcción de plantas de beneficio animal - Priorización de proyectos de plantas de beneficio animal de acuerdo con

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
		localización, demanda de los municipios y población beneficiada - Evaluación de alternativas de manejo ambiental, incluyendo medidas preventivas y de control para los impactos producidos por las plantas
Electrificación rural	-Identificación de áreas potenciales para electrificación rural. -Inventario de infraestructura existente del sistema de electrificación. -Localización de escuelas, puestos de salud e infraestructura comunitaria, centros poblados y población nucleada.	-Priorización de proyectos de interconexión eléctrica rural de escuelas, puestos de salud, infraestructura comunitaria, centros poblados y población nucleada
Acceso a gas natural en suelo rural y áreas de protección	-Inventario de infraestructura existente para la distribución de gas natural. -Localización de centros poblados y población nucleada. -Mapa de EEP.	-Estrategias para aumentar la cobertura de gas natural en áreas para la conservación y/o recuperación de bosques.
Acceso a sistemas de telecomunicaciones y TIC	-Priorización de áreas que requieran acceso a TIC. -Identificación de obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. -Mapa de áreas rurales con infraestructura para acceso a TIC -Localización de escuelas, infraestructura comunitaria, centros poblados y población nucleada.	-Desarrollo de planes, programas y proyectos que promuevan en forma prioritaria el acceso y el servicio universal a las TIC en las zonas apartadas del país.

Fuente: elaboración propia.

3.2.2.2. Sistemas estructurantes

Es necesario definir el sistema funcional que contemple las infraestructuras requeridas para garantizar el funcionamiento del Modelo de Ordenamiento Territorial (MOT) departamental; para esto, la administración departamental debe establecer directrices para la formulación de sistemas estructurantes de escala regional. Esto incluye el señalamiento del sistema de servicios públicos, saneamiento básico y aprovechamiento de aguas; la jerarquización de los diferentes corredores de movilidad y transporte intermodal; el sistema de equipamientos y el de espacio público de escala regional.

Este ejercicio de formulación de lineamientos debe ayudar a definir, en la escala regional, un sistema de infraestructuras, servicios y equipamientos que permita reducir los desequilibrios socioeconómicos evidenciados en el Diagnóstico territorial, y que permita preservar la sostenibilidad del medio natural.

VIII. Criterios de Actuación

Entre los criterios a tener en cuenta en este ejercicio, se encuentran los siguientes:

- Propender por el adecuado cubrimiento en servicios públicos domiciliarios en el departamento y sus distintas regiones, haciendo especial énfasis en la planificación de las infraestructuras de abastecimiento, tratamiento y distribución de escala regional que requieren de la gestión compartida entre municipios.
- Formular sistemas de movilidad y transporte de pasajeros, y carga que permitan mejorar las condiciones de conectividad de los municipios y sus asentamientos

humanos entre sí, a la vez de su interconexión con otros departamentos y con el país.

- Dirigir los esfuerzos para articular los sistemas de espacio público de escala regional con la estructura ecológica regional, de forma tal que se garantice su protección y manejo en términos sostenibles.
- Incentivar la estructuración de una red de equipamientos de escala regional, que permita balancear la oferta de servicios dotacionales de salud, educación, bienestar social, cultura y deporte.
- Identificar aquellos proyectos estratégicos en cada uno de los sistemas estructurantes que sea necesario gestionar a través de la articulación de actores supramunicipales.

En la formulación, el departamento debe definir la localización estratégica y el dimensionamiento de la infraestructura de escala regional requerida para el funcionamiento del MOT. Estas determinaciones deben convertirse en directrices para las inversiones que se realicen a través de los Planes de Desarrollo Departamental y aún para los Planes de Desarrollo Municipal, a través de su incorporación en los correspondientes POT.

Para este fin, el diagnóstico territorial elaborado permitirá la identificación, no solo de aquellas áreas deficitarias que requieren de inversiones públicas de nivel regional y municipal, y cuya solución represente un aporte al equilibrio regional, sino también de apuestas regionales que deben ser fortalecidas a través de la inversión pública y la gestión con el sector privado.

A continuación (ver Tabla 33), se presenta la matriz de insumo-producto en el marco de la formulación de los sistemas estructurantes en los POD:

En términos de la formulación del sistema de servicios públicos, saneamiento básico y de aprovechamiento de agua, se cuenta con determinantes, insumos y productos sugeridos resultado de entender la relación de estos con los otros sistemas estructurantes del territorio.

Tabla 33. Matriz de insumos y productos para la formulación de sistemas estructurantes⁷³

Sistema estructurante	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento	Acueducto. -Identificación de fuentes alternativas de abastecimiento de escala regional.	Acueducto. -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano perímetros sanitarios POT Municipios.	-Plano subsistema de acueducto. -Plano subsistema de aprovechamiento de agua.

⁷³ Para esta sección se identifica como fuentes de consulta del sistema de servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua: Normativa sectorial aplicable, CAR, empresas prestadoras de servicios públicos, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, CRA, CREG, Gobernación, estudios técnicos y académicos sectoriales, POT Municipales, DNP, Ministerio de Vivienda, Expedientes Municipales, Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, participación ciudadana. sistema de Movilidad y transporte a: Normativa sectorial aplicable, empresas prestadoras de servicio de transporte público, Superintendencia de Puertos y Transporte, Gobernación, estudios técnicos y académicos sectoriales, POT Municipales, DNP, Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura, Aeronáutica Civil, INVIA, Expedientes Municipales, participación ciudadana. Del sistema de equipamientos: Normativa sectorial aplicable, entidades prestadoras de servicios dotacionales, Ministerios, DANE, SISBEN, estudios técnicos y académicos sectoriales, POT Municipales, DNP, Expedientes Municipales, participación ciudadana. Del sistema de espacio público: Normativa sectorial aplicable, estudios técnicos y académicos sectoriales, POT Municipales, DNP, DANE, SISBEN, Expedientes Municipales, participación ciudadana.

	<ul style="list-style-type: none"> -Localización de infraestructuras de escala regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano de clasificación del suelo propuesto en POT Municipales. -Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada 	
	<p>Alcantarillado</p> <ul style="list-style-type: none"> -Localización de infraestructura para tratamiento de aguas residuales PTAR de escala regional. 	<p>Alcantarillado</p> <ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano de clasificación del suelo propuesto en POT Municipales. -Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema de alcantarillado y saneamiento básico.
	<p>Distritos de riego</p> <ul style="list-style-type: none"> -Identificación de fuentes alternativas de abastecimiento de escala regional. -Infraestructura para distribución de agua de riego de escala regional. 	<p>Distritos de riego</p> <ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano de clasificación del suelo propuesto POT Municipales. -Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema de adecuación de tierras.
	<p>Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> -Identificación de fuentes de abastecimiento tradicionales y alternativas. -Infraestructura de transformación de escala regional. -Redes de distribución de escala regional. 	<p>Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano de clasificación del suelo propuesto POT Municipales. -Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema de energía.
	<p>Gas</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fuentes de abastecimiento de escala regional. -Redes de distribución de escala regional. 	<p>Gas</p> <ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano de clasificación del suelo propuesto POT Municipales. -Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema de gas.
	<p>Residuos sólidos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación y localización de sitios de disposición final de escala regional. 	<p>Residuos sólidos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano de clasificación del suelo propuesto POT Municipales. -Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos municipales Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada. -Estudios de caracterización de residuos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema de gestión integral de residuos sólidos.
	<p>TIC</p> <ul style="list-style-type: none"> -Políticas, objetivos estratégicos, estrategias. 	<p>TIC</p> <ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema de TIC.

	<ul style="list-style-type: none"> -Lineamientos a ser tenidos en cuenta en los POT Municipales. -Identificación de tecnologías de información y comunicación existentes en la región. -Infraestructura de TIC de escala regional. -Redes de telecomunicación de escala regional. -Identificación de alternativas de telecomunicación para sectores apartados del territorio regional. -Programas y proyectos sectoriales de escala regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano de clasificación del suelo propuesto POT Municipales. -Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada. -Inventario de infraestructuras existentes. 	
Movilidad y transporte	<ul style="list-style-type: none"> -La infraestructura viaria de interconexión municipal y regional (clasificación de vías urbanas y rurales). -La infraestructura del sistema intermodal de transporte público de escala regional (terminales, puertos, aeropuertos, talleres, etc.). -La infraestructura de transporte de carga de escala regional (puertos, aeropuertos, centros logísticos, terminales de carga, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada. Identificación de áreas de densificación proyectadas. -Identificación de necesidades productivas y de transporte de carga. -Inventario de infraestructuras existentes. - Medición de comutación laboral. - Infraestructura de cadenas productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano subsistema intermodal de transporte público. -Plano subsistema vial intermodal. -Plano subsistema intermodal de carga y logística. -Anexo de clasificación de vías y perfiles viales.
Equipamientos	<ul style="list-style-type: none"> -Localización de equipamientos de escala regional (educación, salud, bienestar social, cultura, deportes, administrativos, seguridad, cementerios, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano de clasificación del suelo propuesto en POT Municipales. -Identificación de áreas deficitarias. -Información sectorial sobre planes de expansión.. -Estudios de demanda proyectada. Identificación de áreas de oportunidad de escala regional. -Identificación de áreas de densificación proyectadas en POT Municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano sistema de equipamientos.

Espacio público	<p>-La articulación de los elementos constitutivos artificiales o construidos del espacio público de escala regional⁷⁴ con los constitutivos naturales.</p> <p>-Modelo de ordenamiento Territorial. -POT y Expedientes Municipales. -Plano de clasificación del suelo propuesto en POT Municipales. - Identificación de áreas deficitarias de espacio público de escala regional. -Estudios de demanda proyectada. -Identificación de áreas de oportunidad de escala regional -Identificación de áreas de densificación proyectadas en POT Municipales.</p>	<p>-Plano sistema de espacio público</p>
------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2.3. *Patrimonio cultural departamental*

En la etapa de formulación la administración departamental debe formular lineamientos para la declaratoria, conservación, protección, salvaguarda y divulgación de los circuitos patrimoniales de nivel departamental identificados en el diagnóstico. Esto incluye: a) la actualización de inventario de Bienes de Interés Cultural (BIC) departamental que debe ser presentado ante el Consejo Departamental de Patrimonio para su aprobación, b) La formulación de Planes Especiales de Manejo de Bienes de Interés Cultural departamental, c) la delimitación de los circuitos patrimoniales de nivel departamental y los criterios de inclusión de patrimonio localizado en los ámbitos municipales, d) las orientaciones a los municipios para adelantar acciones con relación al circuito patrimonial del orden departamental, d) guía a los municipios para incorporar el paisaje cultural en los POT en caso que aplique y los criterios de sostenibilidad ambiental para las intervenciones en zonas consideradas parte del paisaje cultural, e) lineamientos para adelantar planes de arqueología preventiva en zonas donde estén desarrollándose o estén previstas obras de macro proyectos viales o energéticos, e) la identificación de necesidades en términos de equipamientos culturales de tipo departamental de acuerdo con los circuitos patrimoniales identificados en el diagnóstico.

IX. Criterios de Actuación

A continuación, y en línea con lo anterior, se presentan los principales criterios que se deben usar al momento de hacer la formulación del OT en el marco del patrimonio cultural departamental:

- Formular lineamientos para que los municipios armonicen las decisiones sobre calificación, clasificación y usos del suelo con circuitos patrimoniales del orden departamental.
- Definir metodologías de diagnóstico, evaluación y seguimiento participativo de manera concertada con instituciones del ámbito nacional, regional y local, organismos no gubernamentales, organizaciones y grupos sociales del área rural.

⁷⁴ Decreto Nacional de 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.1.5. Elementos del espacio público. Parágrafo. Los elementos constitutivos del espacio público, de acuerdo con su área de influencia, manejo administrativo, cobertura espacial y de población, se clasifican en: 1. Elementos del nivel estructural o de influencia general, nacional, departamental, metropolitano, municipal, o distrital de ciudad.

- Formular criterios para las intervenciones o actuaciones en los circuitos patrimoniales del orden departamental.
- Formular lineamientos para que los municipios incorporen los Planes Especiales de Manejo y Protección a los POT. (Numeral 1.3., Artículo 7, Ley 1185 de 2008).
- Delimitar los circuitos patrimoniales de alcance departamental a partir del Plan Decenal de Cultura de la Nación, los lineamientos y directrices de OT departamental previamente formulados, de áreas metropolitanas y de los planes de vida y de etnoderrollo de grupos étnicos asentados en el departamento.
- Formular y/o ajustar los Planes Especiales de Manejo para los circuitos patrimoniales de alcance departamental, orientados a la conservación, revitalización y promoción del patrimonio cultural, articulado al desarrollo regional.
- Promover la participación social en el proceso de valoración, comunicación y difusión del patrimonio cultural y los valores sociales del paisaje cultural.
- Promover la intervención adecuada en el patrimonio arqueológico, arquitectónico urbano y rural, y su articulación con los POT (Ministerio de Cultura - Federación Nacional de Cafeteros, 2012. p. 9).
- Formular lineamientos y criterios para adelantar Programas de Arqueología preventiva para los proyectos de construcción de redes de transporte de hidrocarburos, minería, embalses, infraestructura vial, así como en los demás proyectos y obras que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante la autoridad ambiental, como requisito previo a su otorgamiento (numeral 1.4., artículo 7, Ley 1185 de 2008).
- Definir los objetivos de la delimitación de áreas de interés patrimonial en términos de salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de servir como testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro (Ley 1185 de 2008).
- Identificar las estrategias que permitirán el cumplimiento de los objetivos previamente definidos a partir del diagnóstico participativo del patrimonio material e inmaterial, de acuerdo con las capacidades administrativas y financieras de los municipios del departamento y del departamento con base en la cooperación con la nación.

En Tabla 34, se presentan los lineamientos para llevar a cabo la formulación en el marco del patrimonio cultural departamental.

Tabla 34. Matriz insumo-producto para la formulación patrimonio cultural

¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
--------------------	-------------------	---------------------

<p>-Objetivos de la delimitación de áreas de interés patrimonial en términos de: salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural departamental y nacional, tanto en el presente como en el futuro (Ley 1185).</p> <p>-Estrategias que permitirán el cumplimiento de los objetivos planteados en el diagnóstico participativo del patrimonio material e inmaterial, de acuerdo con las capacidades administrativas y financieras del departamento y en cooperación con la nación.</p>	<p>-Diagnóstico participativo del patrimonio.</p> <p>-Delimitación del paisaje cultural en caso de ser considerado como patrimonio en el diagnóstico.</p> <p>-Inventario actualizado de BIC a ser presentado en el Consejo Departamental o Nacional de Patrimonio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de lineamientos para la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles identificados como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declaradas como BIC. - Orientaciones a los municipios para la declaración de suelo de protección en los POT a partir los circuitos patrimoniales de alcance departamental. -Lineamientos para la identificación y delimitación y gestión del Paisaje Cultural a los POT, en caso que aplique. -Identificación de BIC departamental y Paisaje Cultural que requieran la formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección -Identificación de Áreas Arqueológicas Protegidas existentes en el departamento, que requieran la formulación de Planes de Manejo Arqueológico -Criterios y estrategias mediante las cuales se desarrollarán los planes de manejo y protección patrimonial y arqueológico, de los circuitos patrimoniales del orden departamental. -Lineamiento para la incorporación de los Planes Especiales de Manejo y Protección que den alcance a BIC de escala supramunicipal a los POT.
<p>-Lineamientos para la armonización de la clasificación, calificación y tratamiento del suelo con los circuitos patrimoniales del orden departamental</p>	<p>-Clasificación, calificación y tratamiento del suelo en los POT municipales vigentes.</p>	<p>Lineamientos para ajustar la clasificación, calificación y tratamiento del suelo en los POT que propicien la protección o conservación de BIC de escala supramunicipal.</p>
<p>-Criterios para identificar intervenciones o actuaciones necesarias en términos de conservación, preservación y uso de los circuitos patrimoniales de alcance departamental</p>	<p>-Diagnóstico participativo del patrimonio.</p> <p>-Planes de Salvaguardia para patrimonio inmaterial.</p> <p>-Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del Municipio. Las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial podrán ser incluidas en esta lista.</p>	<p>-Estrategia de localización de equipamientos culturales.</p> <p>-Política de preservación y conservación del patrimonio.</p>

<p>-Necesidades en formulación de programas de arqueología preventiva</p>	<p>Información sobre localización y plazo de ejecución de los proyectos de construcción de redes de transporte de hidrocarburos, minería, embalses, infraestructura vial, así como en los demás proyectos y obras que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante la autoridad ambiental, como requisito previo a su otorgamiento (numeral 1.4., artículo 7, Ley 1185).</p>	<p>-Criterios y orientaciones para adelantar programas de arqueología preventiva.</p>
---	--	---

Fuente: elaboración propia.

3.2.2.4. Déficit habitacional en el sistema de asentamientos humanos

Como ya se anotó, el sistema habitacional está ligado no solo a factores cuantitativos asociados al volumen de población y disposición de territorio, sino también a factores cualitativos que tienen que ver con las características y condiciones socio-culturales de la población. Además, se relaciona con la determinación de los usos del suelo, principalmente las áreas residenciales, la dotación y características de las redes de servicios públicos, la distribución de las vías y el transporte, la provisión de espacio público, la provisión y localización de los equipamientos sociales y de las fuentes de empleo.

En este sentido, el POD debe establecer directrices tendientes a apoyar la disminución del déficit habitacional del departamento, dentro de una estructura regional equilibrada de localización de la población, que tenga en cuenta los factores geográficos y de sostenibilidad ambiental del territorio, su estructura socioeconómica y funcional, la posibilidad de provisión de servicios públicos, la densidad poblacional, la dimensión productiva y de generación de empleo y la posibilidad de acceso a la oferta de servicios dotacionales.

Estas directrices deben tener en cuenta que, en las estructuras actuales de sistema de ciudades, el problema de la localización de la población, supera límites urbano-rurales y municipio-municipio, para inscribirse en dinámicas que requieren una gestión compartida, ámbito en el cual el POD puede brindar lineamientos a los municipios.

X. Criterios de actuación

En este sentido, para la etapa de formulación del POD se plantean los siguientes criterios de actuación:

- Definición del sistema de asentamientos en red, en búsqueda de complementariedad a partir de las actividades residenciales y productivas que tienen lugar en los diferentes asentamientos humanos.
- Articulación del sistema de asentamientos humanos con la estructura ecológica departamental, teniendo en cuenta la protección del ambiente, la sostenibilidad ambiental, la gestión del riesgo y adecuadas condiciones bioclimáticas.
- Identificación de los requerimientos futuros de suelo para vivienda, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, ambientales y ecosistémicos; así como de equipamientos a partir de las proyecciones poblacionales del departamento y los municipios.
- Establecimiento de pautas de equilibrio territorial para la localización de la población y la generación de suelos tendientes a la producción de vivienda de interés social.

- Apoyo en la superación del déficit habitacional de vivienda social del departamento, a partir de la definición de directrices sobre la provisión de suelo para vivienda acorde con los patrones demográficos identificados y necesidades de suelo para vivienda no subsidiada, VIS y VIP y localización de equipamientos.
- Determinación de políticas para atender déficit de vivienda, que contemplen aspectos como el área requerida por cada vivienda, hábitos y costumbres habitacionales, posibilidades ambientales, técnicas y financieras de extender los medios y sistemas de transporte y servicios, etcétera.
Es necesario tener en cuenta dinámicas como los planes de retorno y planes de reparación colectiva (en estos es fundamental definir cuántos incluyen VIS y VIP y para cuántos con el fin de identificar necesidades de suelo en ese sentido). Además, es necesario identificar predios objeto de restitución a población víctima (el uso que se les asignó en la sentencia de restitución) con referencia a la Ley 1448 de 2011 (Título IV y artículo 97) según solicitudes de restitución de tierras a la Unidad de Restitución de Tierras.
- Identificar la existencia en el departamento de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, creados por el Decreto Nacional 893 de 2017, para facilitar la participación de los actores del orden departamental y la articulación en los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos. A continuación (ver Tabla 35), se presenta la matriz de insumo-producto en el marco de la formulación de la temática de déficit habitacional en los POD:

Tabla 35. Matriz insumo-producto para la formulación de déficit habitacional

Sistema de asentamientos humanos	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Definición de los roles funcionales de cada uno de los asentamientos en el sistema regional.	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de dinámicas funcionales en el sistema de asentamientos humanos. -Identificación de dinámicas de concentración de población que deben ser desincentivadas o fortalecidas. -Identificación de dinámicas de concentración de actividades económicas que facilitan la localización de vivienda. -Identificación de lógicas para la localización regional de servicios dotacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT municipales vigentes. -Proyecciones crecimiento poblacional en periodo de vigencia del plan. -Proyecciones de abastecimiento de servicios públicos. -Definición de densidades poblacionales deseadas en áreas urbanas y de expansión. Aerofotografías. -Expedientes Municipales. Información actividades económicas departamental. 	<ul style="list-style-type: none"> -Plano de directrices sobre estructura funcional del sistema de ciudades y de asentamientos humanos del departamento. -Definición de lineamientos sobre especialización funcional regional, de acuerdo con potenciales municipales.
Déficit habitacional.	<ul style="list-style-type: none"> -Lineamientos para la localización de VIS en la región. -Lineamientos para la producción de vivienda en el departamento. -Lineamientos para la regulación de procesos de expansión urbana planificada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT municipales vigentes. -Aerofotografías -Identificación de dinámicas territoriales y socioeconómicas -Aerofotografías. -Información sobre déficits cuantitativo y cualitativo municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de Directrices de ocupación del Suelo para proyectos de VIS. -Directrices para manejo de procesos de mejoramiento integral de áreas residenciales.

	<ul style="list-style-type: none"> -Lineamientos para la regulación de procesos de mejoramiento integral de áreas residenciales. -Problemáticas comunes que deben ser abordadas en los POT municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Proyecciones poblacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Directrices para procesos de renovación urbana. -Directrices para definición de tipologías de vivienda acordes con las condiciones socioculturales y ambientales de la región.
Oferta habitacional existente en la región.	<ul style="list-style-type: none"> -Lineamientos para la identificación de suelos para la generación de vivienda de interés social. -Lineamientos para la definición de proyectos de vivienda de interés social de iniciativa pública 	<ul style="list-style-type: none"> -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT municipales vigentes. -Aerofotografías -Identificación de dinámicas territoriales y socioeconómicas -Identificación de áreas para localización de proyectos habitacionales de VIS 	<ul style="list-style-type: none"> -Directrices para la ocupación del suelo para oferta de vivienda en el departamento. -Plano de proyectos habitacionales estratégicos de escala subregional y regional.
Condiciones de hábitat	<ul style="list-style-type: none"> -Lineamientos para la oferta de servicios públicos, de infraestructura dotacional y vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> (*) Ver información sobre sistemas estructurantes, relacionada con coberturas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Directrices sobre inversión pública en mejoramiento de las condiciones del hábitat a nivel regional.

Fuente: elaboración propia.

3.2.3. Estructura socioeconómica y espacial

3.2.3.1. Cadenas productivas y su relación con los asentamientos humanos

A partir de la información de tendencias de localización de actividades agropecuarias y otras actividades no agrarias, de indicadores de rentabilidad de los negocios, de la cantidad de establecimientos de comercio, de indicadores de exportación por tipos de producto, entre otros, se deben determinar las políticas, programas y proyectos de ordenamiento que incentiven el encadenamiento productivo tanto para el sector primario agropecuario como para actividades de producción, transformación y comercialización en zonas no rurales del departamento.

Para el caso del suelo rural donde se presenten conflictos de uso del suelo y se requieran procesos de reconversión productiva, el departamento debe formular y presentar programas específicos articulados al plan de desarrollo (UPRA, 2015)

Por su parte ante la identificación de conflictos de localización contrarios a lo dispuesto en los tratamientos y actividades, el departamento debe promover en conjunto con los municipios políticas, programas y proyectos para incentivar los cambios de uso para cumplir los objetivos de competitividad y desarrollo.

XI. Criterios de Actuación

A continuación, se delinean los principales criterios que se deben usar al momento de hacer la formulación del POD en el marco de las cadenas productivas departamentales:

- Coherencia de las actividades productivas con la vocación del suelo: correspondencia entre la vocación del suelo y la cobertura y uso actual de la tierra,

en el caso rural; en el sistema de asentamientos, correspondencia entre el desarrollo actual de actividades conforme a la normatividad vigente de áreas de actividad y tratamientos urbanísticos.

- Articular las acciones y los lineamientos definidos por el Gobierno central mediante el CONPES 3866 en las políticas productivas para el Departamento, propendiendo por la diversificación del aparato productivo hacia bienes y servicios más sofisticados
- Generar proyectos estratégicos: en el sistema de asentamientos se deben orientar las políticas para disminuir los costos relacionados con la estructura funcional, bien sea a partir de la relocalización de actividades, o basándose en el mejoramiento de la infraestructura.
- Generar lineamientos para reconversión productiva, que incluyan un modelo de producción que busque reducir los desequilibrios económicos, sociales y ambientales, para la mejora de la calidad de vida de la población campesina y un mayor crecimiento y competitividad del departamento.
- Establecer la Estrategia Territorial Agropecuaria Departamental para la reconversión productivaq. Por medio de la definición del modelo de ordenamiento de largo plazo del suelo rural agropecuario, la localización y distribución espacial de las actividades agropecuarias, la provisión delos bienes públicos rurales requeridos para soportar estas actividades y las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre las distintas zonas agropecuarias y entre éstas y los mercados y asentamientos poblacionales rurales (ídem).

A continuación (ver Tabla 36), se presenta la matriz de insumo-producto en el marco de la formulación de las cadenas productivas en relación con los asentamientos humanos en los POD:

Tabla 36. Matriz insumo-producto para la formulación de cadenas productivas y sus relaciones con los asentamientos humanos

Cadenas productivas	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Asentamientos humanos	Estrategia departamental de asentamientos humanos.	-Mapa de asentamientos. -Mapa de red vial.	Mapa de localización de centros de acopio y distribución de producción agropecuaria y áreas de influencia.
Localización de actividades comercial, industrial y servicios en zonas no rurales	Localización de actividades en relación con la distribución espacial de tratamientos urbanísticos, las áreas de actividad y uso permitidos y costo de la tierra	-Mapa funcional vial y servicios públicos. -Mapa de tratamientos y áreas de actividad de los POT municipales. -Zonas geoeconómicas.	Mapa donde se deben localizar las actividades productivas en zonas no rurales.
Políticas, programas y proyectos	Políticas, programas y proyectos para la fomentación de cadenas productivas industriales,	Todos los mencionados en el diagnóstico.	-Mapa de localización estratégica de actividades industriales, comerciales y de servicios.

	comerciales y de servicios.		-Documento de políticas productivas. -Política de estímulo económico, para actividades que se localicen de acuerdo con la vocación y normatividad de uso del suelo
Infraestructura para el sector agropecuario	Propuestas de localización y mejoramiento de vías, servicios públicos, equipamientos, distritos de riego.	-Plan maestro vial. -Plan maestro de servicios públicos. -Plan maestro de equipamientos. -Plan de distritos de riego.	Mapa de áreas estratégicas para el mejoramiento de la infraestructura agropecuaria.
Zonas que requieren reconversión productiva	Áreas que requieren intervención y programas para reconversión productiva	-Mapa de conflictos de uso del territorio.	Programa de reconversión productiva.
Zonas mineras e hidrocarburos	-Determinación de áreas explotables de extracción. -Lineamientos de gestión del suelo para mantener la producción agropecuaria	-Áreas de protección y conservación. -Mapa de vocación de uso del suelo. -Mapa de conflictos de uso del suelo. -Zonificación UPRA.	Propuesta de programas y proyectos de producción por UPR, incluidos los instrumentos de gestión.
Programa de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Acciones a realizar encaminadas a regular la propiedad rural	-Mapa de UPR. -Caracterización predial rural.	Propuesta de proyectos tendientes a regularizar los derechos de propiedad sin vulnerar los derechos de los habitantes rurales.

Fuente: elaboración propia.

3.2.3.2. Procesos de suburbanización

En la etapa de formulación del POD, se debe comparar lo encontrado en el diagnóstico territorial con lo definido por la corporación autónoma regional en cuanto al Umbral Máximo de Suburbanización, para la definición de directrices sobre la delimitación de la categoría de suelo suburbano al interior del suelo rural de los municipios, con el fin de establecer pautas de equilibrio territorial en la ocupación del suelo rural por parte de actividades urbanas (residenciales, industriales, comerciales, de servicios y dotacionales).

Para tal fin, deben tenerse en cuenta primordialmente los aspectos ambientales del territorio, las dinámicas socioeconómicas y la posibilidad de dotación de infraestructuras públicas que garanticen la localización y funcionamiento de las actividades antrópicas.

Especial atención debe ser puesta en aquellas zonas en proceso de conurbación, en las cuales las dinámicas de suburbanización existentes entre municipios vecinos ha llevado a un continuo de usos urbanos sobre sus suelos rurales, creando problemáticas comunes. Igualmente, en las áreas con potencial turístico o industrial, en las cuales, procesos inmobiliarios pueden poner en riesgo la sostenibilidad ambiental del territorio.

XII. Criterios de Actuación

En la formulación de directrices sobre los procesos de suburbanización en el territorio regional, el POD debe tener en cuenta los siguientes criterios de actuación:

- Garantizar la conservación de las áreas de mayor producción agropecuaria, teniendo en cuenta la vocación del suelo y su sostenibilidad ambiental y productiva.
- Identificar las dinámicas de uso del suelo acordes con el potencial identificado en el diagnóstico territorial y teniendo en cuenta la estructura funcional regional.
- Cumplir con las determinantes ambientales definidas por la corporación autónoma regional en cuanto al Umbral Máximo de Suburbanización, y la delimitación de los corredores viales suburbanos.
- Controlar la distribución espacial de los asentamientos humanos y el desarrollo de actividades no rurales de importante impacto ambiental, evitando el fraccionamiento incontrolado de la propiedad rural y la especulación en los precios de la tierra.
- Establecer pautas para la localización de los usos del suelo suburbanos, poniendo especial atención en las áreas en proceso de conurbación.
- Establecer directrices con el objeto de garantizar la relación de las áreas suburbanas con el suelo urbano, de expansión urbana y demás categorías del suelo rural, a través de la formulación e implementación de instrumentos de planificación y gestión del suelo rural, incluidas en las UPR.
- Dar lineamientos para garantizar la adecuada prestación de servicios públicos, así como la existencia de las infraestructuras públicas necesarias para el adecuado funcionamiento de las actividades localizadas en suelos suburbanos.

A continuación (ver Tabla 37), se presenta la matriz de insumo-producto en el marco de la formulación de los procesos de suburbanización en los POD:

Tabla 37. Matriz insumo-producto para la formulación de procesos de suburbanización

Suelos suburbanos	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Direcciones para la delimitación y regulación de suelos rurales suburbanos.	<ul style="list-style-type: none"> -Identificación de tendencias de ocupación de suelos suburbanos acordes con estructura funcional de la región. -Definición de conveniencia de la extensión de los corredores viales suburbanos -Identificación de dinámicas de ocupación del suelo rural que deben ser restringidas 	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico. -Modelo de ordenamiento Territorial. -Plano Suelos de protección. -POT municipales vigentes. -Plano de perímetros sanitarios. -Proyecciones de crecimiento poblacional en el periodo de vigencia del plan. -Proyecciones de abastecimiento de servicios públicos. -Definición de densidades poblacionales deseadas en áreas urbanas y de expansión. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de directrices de ocupación del suelo rural -Directrices para la definición de suelos rurales suburbanos.
Procesos de conurbación.	<ul style="list-style-type: none"> -Lineamientos para la regulación de procesos de expansión urbana planificada y no planificada, que vinculen dos o más municipios contiguos. -Identificación de problemáticas comunes que deben ser abordadas en los POT municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico. -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT municipales vigentes. -Aerofotografías Identificación de dinámicas territoriales y socioeconómicas 	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de Directrices de ocupación del Suelo Rural -Directrices para el manejo de procesos de conurbación.
Usos del suelo rural suburbano.	-Directrices sobre usos del suelo acordes a la	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico. -Modelo de ordenamiento Territorial MOT. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mapa de Directrices de ocupación del Suelo Rural

Suelos suburbanos	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
	estructura funcional regional. -Definición de lineamientos para la localización de actividades residenciales, comerciales, industriales, de servicios y dotacionales, de acuerdo con la estructura regional.	-POT municipales vigentes. -Aerofotografías Identificación de áreas residenciales. -Identificación de áreas para localización de actividades económicas (comercio, servicio, industria).	-Directrices sobre Usos del suelo rural suburbano.
Intensidades de uso del suelo rural suburbano.	-Definición de lineamientos para intensidades de uso del suelo rural suburbano de acuerdo con la estructura regional	-Diagnóstico. -Modelo de ordenamiento Territorial MOT. -POT municipales vigentes. Diagnóstico de sistemas estructurantes (sspp, movilidad, espacio público, equipamientos). -Plano Suelos de protección.	-Mapa de Directrices de ocupación del Suelo Rural -Directrices sobre intensidades de uso del suelo rural suburbano.
-Infraestructura pública -Sistema de servicios públicos, saneamiento básico y aprovechamiento de aguas. -Sistema de movilidad regional -Sistema de equipamientos regionales. -Sistema de espacio público regional.	-Definición de lineamientos para localización de infraestructuras de SSPP, saneamiento básico y aprovechamiento de aguas sobre suelo rural suburbano. -Definición de lineamientos para construcción infraestructura de movilidad sobre suelo rural suburbano. -Definición de lineamientos para construcción de equipamientos de escala regional sobre suelo rural suburbano.	-Diagnóstico. -Modelo de ordenamiento Territorial. -POT municipales vigentes. -Plano perímetros sanitarios. -Plano de clasificación del suelo propuesto en los POT municipales. -Información de los prestadores del servicio público sobre planes de expansión. -Estudios de demanda proyectada	-Mapa de Directrices de ocupación del Suelo Rural -Mapa de Infraestructura de SSPP requerida en suelos rurales suburbanos. -Mapa de equipamientos de escala regional a localizar en áreas rurales suburbanas -Directrices sobre infraestructura pública requerida en áreas rurales suburbanas.
Instrumentos de planeación y gestión en suelos rurales suburbanos.	Lineamientos sobre formulación e implementación de instrumentos de Planeación y Gestión del Suelo y la filosofía de cada UPR en áreas de interés regional.	-Modelo de ordenamiento Territorial. -POT municipales vigentes -Mapas de UPR municipales	-Directrices sobre formulación e implementación de instrumentos de planeación y gestión en suelos rurales suburbanos.

Fuente: elaboración propia.

3.2.3.3. Estructura departamental de tenencia de la tierra

La formulación de los POD debe incluir las herramientas del OSPR que le permitan al Departamento prevenir, mitigar y solucionar los conflictos relacionados con los derechos de uso y propiedad que se puedan presentar en la implementación de los POD. Adicionalmente deben incorporar los insumos del OSPR necesarios para garantizar la implementación del POD.

En la medida en que las figuras del OSPR deben contar con la participación de los alcaldes para su identificación y ejecución, los Departamentos, como aglutinadores institucionales

del ordenamiento territorial, cuentan con un papel privilegiado para propugnar por la articulación de las entidades del orden nacional con las del orden territorial.

Así mismo, en la medida en que los POD deben articularse con los POT, se articularán igualmente con las figuras del OSPR que deben contar con la alineación y participación del ordenamiento territorial municipal ejercido en los POT.

I. Criterios de actuación

Al incorporar en la formulación de los POD herramientas del OSPR, se contribuye al aprovechamiento de las competencias regionales y la equidad en el desarrollo intermunicipal. En la medida en que la tierra es un activo productivo, la formalización de la propiedad y el acceso a la tierra eliminan algunas de las barreras para que los territorios sean más equitativos socialmente y contribuyan a una mayor productividad y competitividad. Se espera que un mayor acceso a la tierra, como un activo productivo y de inversión, en conjunto con el acceso a otros recursos, bienes y servicios, acompañados de instrumentos de política adecuadamente diseñados, sean todos factores que contribuyen a aumentar la producción y la inversión en los territorios. Los siguientes son los criterios de actuación que se deben tener en cuenta al formular el POD en el marco de la estructura departamental de tenencia de la tierra:

- Promover la articulación entre las entidades territoriales de los diferentes niveles territoriales. El departamento debe actuar como articulador en los procesos de OT entre instancias nacionales de toma de decisiones de tipo territorial y las entidades sobre cuyas competencias tendrán injerencia dichas decisiones (los municipios).
- Definir las estrategias para garantizar, de ser posible, la armonización de los derechos de uso y propiedad, y el uso del suelo permitido por el tipo de área de conservación y protección, esto con la finalidad última de evitar al máximo que el POD sea fuente de conflictos y que se afecten los valores ecosistémicos de estas áreas.
- Formular las acciones del OSPR, especialmente figuras de administración de la tierras tales como el saneamiento predial de parques naturales, reglamentos de uso, la sustracción de zonas de reserva forestal, la constitución de zonas de baldíos reservados, transferencias de predios baldíos a entidades de derecho público como las corporaciones autónomas regionales o municipios, y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que garanticen la protección y conservación de las zonas, lo que dará como resultado una debida gestión predial de acuerdo con las determinaciones previstas en el POD. Definir las acciones necesarias para prevenir que con la realización de esas actividades de producción se llegue a transgredir los derechos de las personas ubicadas los predios que se encuentran en esas áreas, situación que es muy probable en escenarios de inseguridad jurídica sobre los derechos de uso y propiedad.
- Incluir estrategias y metas relacionadas con garantizar el acceso y la formalización de la tierra que junto con las demás estrategias de equipamiento y dotación de bienes y servicios y la priorización de áreas para las actividades agropecuarias, permitan que la tierra sea usada de forma productiva contribuyendo y dinamizando la economía del territorio.
- Peomover regulaciones en torno a las categorías de protección y desarrollo restringido del suelo rural, patrones de suburbanización, la delimitación de las unidades de planificación rural y el sistema de centros poblados rurales en concordancia con las regulaciones de la autoridad ambiental y los POT.

- Establecer un diálogo constante con la ANT con el fin de transmitir las preocupaciones y expectativas del OT frente al acceso, formalización, restitución y administración de los derechos de uso y propiedad en su territorio.
- Utilizar la información secundaria a escala predial que se encuentra disponible la realizar los análisis que permitan la formulación de especenarios de OSPR.
- Formular políticas relacionadas con la adquisición de los predios donde se ubicará la dotación de infraestructura y equipamientos.
- Formular políticas para la prevención de conflictos derivados de asentamientos humanos desordenados o que son consecuencia de la delimitación de zonas de protección y conservación y áreas de priorización para actividades de producción.
- Identificar las acciones y políticas del OSPR del orden nacional (ZIDRES, ZRC, territorios étnicos, etc.) y aquellas instituciones de planificación territorial de otros sectores (minero, hidrocarburos, ambiental) que se encuentran en etapa de planeación para disponer dentro de la formulación del POD los mecanismos de comunicación y articulación con las autoridades del orden nacional, con el fin de que éstas tengan en cuenta la visión de OT departamental a la hora de tomar este tipo de decisiones
- Definir en el mediano y largo plazo las metas y acciones que quiere lograr para ordenar socialmente la propiedad de todo su territorio, teniendo en cuenta la importancia que esto tiene para su desarrollo económico sostenible.
- Definir las líneas de acción del OSPR que sirven para delimitar, aclarar y consolidar los derechos de uso y propiedad, así como las acciones necesarias para la administración de la tierra que requiere.
- Incorporar las metas y objetivos a través de los cuales el departamento pretende ordenar socialmente la propiedad en su territorio, a partir de la articulación de las necesidades de los municipios en esta materia, cuando la UPRA elabore los POSPR.
- Articulación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural con el POD, aportando estos primeros insumos para la construcción de los últimos.

A continuación, se presenta la matriz de insumo-producto en el marco de la estructura de tenencia de la tierra en los POD (ver Tabla 38):

Tabla 38. Matriz insumo-producto para la formulación de la estructura departamental de tenencia de la tierra

¿Qué se formula?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Objetivos y metas relacionados con la protección de la tenencia y los derechos sobre la tierra.	Mapa de derechos y tipos de tenencia sobre la tierra.	-Plan de acción para la articulación de los derechos de propiedad y tenencia de la tierra con la planeación de los componentes de mediano y largo plazo de los POD, que incluye, como mínimo: -Ubicación de centros poblados rurales, con sus equipamientos y requerimientos de infraestructura y los proyectos de infraestructura de transporte y conexión del departamento. -La promoción de las figuras de OSPR y el uso eficiente de los suelos rurales. -La prevención y orientaciones de gestión de conflictos de uso de tierras. - Convenio interinstitucional con la UPRA para la atención de demanda o ejecución del POSPR según se defina.
Objetivos y metas relacionados con el uso eficiente de las tierras del departamento	Base de datos de mercado de tierras.	
Objetivos y metas relacionados con la promoción del OSPR en el departamento:	Mapeo de figuras OSPR (ZRC, ZIDRES, territorios Colectivos, Resguardos Indígenas, Restitución y Titulación).	

Estrategias para la prevención y solución de conflictos de uso sobre las tierras.	Mapa de conflictos.	
---	---------------------	--

Fuente: elaboración propia.

3.2.3.4. *Dinámicas de ocupación con relación a los asentamientos humanos*

En la formulación del POD, el departamento debe plantear lineamientos para que los municipios definan las políticas sobre ocupación del suelo, en términos de:

- i) Áreas de protección del suelo rural⁷⁵ a partir de las cuales se puedan establecer las áreas de desarrollo restringido factibles de ser ocupadas por asentamientos humanos.
- ii) Actuaciones o intervenciones necesarias en términos de:
 - Consolidación de dinámicas de ocupación del suelo.
 - Mitigación del riesgo en asentamientos humanos y reubicación de asentamientos en zonas de riesgo no mitigable (a partir de los asentamientos identificados en estas zonas) de acuerdo con lo señalado en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.
 - Mejoramiento integral de asentamientos humanos.
 - Localización de nuevos asentamientos humanos.
- iii) Clasificación y calificación del suelo teniendo en cuenta los tipos de ordenamiento social de la propiedad rural en términos de: resguardos (Decreto 1953, 2014; Ley 152, 1994; Resoluciones y solicitudes de ampliación y constitución de resguardos); títulos colectivos para comunidades negras (Resoluciones de adjudicación) (Ley 70, 1993); zonas de reserva campesina legalmente constituidas y en proceso (Ley 160, 1994; Resoluciones de adjudicación).
- iv) La clasificación y calificación del suelo con relación a los Planes de vida y Planes de Etnodesarrollo.
- v) La clasificación y calificación del suelo teniendo en cuenta los procesos de restitución de tierras y planes de reparación colectiva para víctimas del conflicto armado interno.
- vi) Los requerimientos futuros de suelo para vivienda, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, ambientales y ecosistémicos; así como de equipamientos a partir de las proyecciones poblacionales rurales en el departamento y los municipios.

Para el departamento estos lineamientos se traducen en criterios de actuación para los municipios. La fase de formulación comprende también programas, proyectos y metas.

II. Criterios de Actuación

A continuación, se presentan los criterios de actuación que se deben tener en cuenta al momento de hacer la formulación del POD en lo referente a dinámicas poblacionales con relación a asentamientos humanos:

- Armonización de la clasificación, calificación y usos del suelo con los circuitos patrimoniales de alcance departamental.

⁷⁵ Las áreas de protección pueden ser: a) áreas de conservación y protección ambiental, b) áreas de producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, c) áreas consideradas de patrimonio cultural, d) áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios, e) áreas de amenaza y riesgo.

- Incorporación de los lineamientos sobre áreas de importancia ecosistémica del ámbito departamental y regional en los POT.
- Restricción del modelo de ocupación de los municipios con base en el plan departamental de gestión de riesgo.
- Incorporación de los Planes de vida y etnoderrollo en los lineamientos departamentales para el OT.
- Incorporación de los planes de reparación colectiva para víctimas y de los planes de restitución de tierras a los lineamientos departamentales para el OT.
- Incorporación del sistema departamental de áreas productivas a los lineamientos departamentales para el OT, en concordancia con el modelo de desarrollo regional.

Los insumos y productos básicos para la formulación se presentan de manera detallada en la siguiente tabla (ver Tabla 39):

Tabla 39. Matriz insumos-productos para la formulación de dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos

Componente	¿Qué se determina?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Dinámicas poblacionales con relación a los asentamientos humanos	<ul style="list-style-type: none"> -Las necesidades en términos de sistemas de infraestructura de escala regional para la prestación de servicios públicos domiciliarios. -La localización y pautas de ordenamiento para el sistema de asentamientos, conglomerados urbanos, centros poblados rurales y ciudades, en armonía y equilibrio con las actividades rurales y los espacios naturales. -La localización y pautas para la planificación y ordenamiento de los elementos constitutivos naturales y construidos de espacio público y equipamientos de alcance departamental y/o regional. -Las orientaciones y mecanismos para la gestión del suelo necesario para responder a las necesidades de vivienda social y prioritaria. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnóstico que identifique necesidades y demandas de los asentamientos humanos en términos de infraestructura, equipamientos, sistema vial y de transporte, hábitat y vivienda, espacio público, servicios. -Diagnóstico que identifique red de asentamientos humanos en términos de su estructura funcional. 	Sistema de infraestructura de escala regional y departamental

Fuente: elaboración propia.

3.2.3.5. Cierre de brechas socioeconómicas departamentales

En la formulación los departamentos deben plantear políticas, programas, planes y proyectos, que propendan por el cierre de brechas económicas y sociales, para así aportar en el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita cada territorio.

III. Criterios de actuación

En la formulación de directrices sobre el cierre de brechas socioeconómicas de los territorios departamentales, el POD debe tener en cuenta los siguientes criterios de actuación:

- Fomentar un enfoque territorial que reconozca las diferencias territoriales.
- Construir instrumentos que permitan cerrar las desigualdades entre las áreas urbanas y rurales del departamento.
- Procurar un proceso de cierre de brechas con enfoque de derechos que contribuyan a la inclusión productiva a través del desarrollo de actividades competitivas.
- Focalizar los servicios sociales del Estado con un enfoque diferencial.
- Dirigir la inversión social a las áreas y segmentos de la población más necesitada.
- Proveer bienes públicos de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua, y saneamiento) con modelos de intervención que respondan a las necesidades más apremiantes de los territorios rezagados.
- Planificar el territorio en función de eliminar las brechas asociadas a la pobreza y a la ausencia de estándares de calidad de vida básicos que limitan los derechos socioeconómicos y culturales de los habitantes del departamento.

A continuación, se presenta la matriz de insumo-producto en el marco de la formulación del cierre de brechas socioeconómicas en los POD (ver Tabla 40):

Tabla 40. Matriz insumo-producto para la formulación de cierre de brechas socioeconómicos

¿Qué se formula?	Insumos sugeridos	Productos sugeridos
Plan para el cierre de brechas socioeconómicas entre los diferentes territorios que hacen parte del departamento, éste debe incluir estrategias para salud, educación, energía, agua potable, conectividad vial, infraestructura de riego e infraestructura logística.	Mapa de equipamientos en salud y educación (Hospitales de primer, segundo y tercer nivel)	Programas y proyectos específicos para salud con el objetivo de aumentar la cobertura, mejorar el acceso y la calidad e incrementar el número de equipamientos.
	Mapa de cobertura en energía eléctrica	Programas y proyectos específicos para garantizar la cobertura y mejorar la calidad de la energía eléctrica
	Mapa de cobertura de agua potable.	Programas y proyectos específicos para garantizar la cobertura y mejorar la calidad del agua potable.
	Mapa de vías primarias, secundarias y terciarias.	Programas y proyectos específicos para mejorar la conectividad vial intrarregional e interregional.
	Mapa de infraestructura de riego, drenaje y protección contra inundaciones	Programas y proyectos específicos para mejorar la economía regional a través de la provisión de infraestructura logística y de riego.
	Mapa de activos logísticos (Plataformas logísticas, corredores logísticos, centros de acopio, puertos, y aeropuertos)	Programas y proyectos específicos para aumentar la productividad regional desde el punto de vista logístico.
	Ánalysis de brechas socioeconómicas entre los diferentes territorios del departamento.	Lineamientos para cerrar las brechas socioeconómicas y alcanzar la convergencia territorial departamental.

Fuente: elaboración propia.

3.2.4. Elementos Institucional

3.2.4.1. Articulación y arreglos institucionales en el marco del OT departamental

Con el fin de incorporar las figuras territoriales y las nuevas figuras institucionales dentro del proceso de OT coherentemente, es necesario desarrollar un conjunto de arreglos institucionales formales e informales que garanticen coherencia y certeza frente a los objetivos del ordenamiento departamental. De igual forma es necesario incluir la consolidación de estas figuras como parte del proceso institucional y de gobernanza a

través del cual se vuelven operativas. A continuación, se plantean diferentes mecanismos de articulación por estructura, entre los municipios, entre estos con el departamento, y entre sí, los cuales propendan por una coordinación fluida y efectiva entre los diferentes niveles de gobierno y entre los instrumentos sectoriales existentes y el POD.

Dentro del proceso de elaboración del POD es conveniente incorporar dichos arreglos institucionales y mecanismos de articulación de forma que alivien las tensiones por superposición de estas figuras a una escala supramunicipal y sea posible llevar a cabo los objetivos previstos en el ordenamiento territorial a nivel departamental.

Para adelantar lo anterior, es necesario que dentro del POD se acoja la recomendación del Acuerdo COT y se identifiquen tanto las determinantes para el ordenamiento (Artículo 10 de la Ley 388 de 1997: ambientales, culturales, de infraestructura y relativas a áreas metropolitanas), como las figuras que afectan directamente el ordenamiento departamental (figuras agropecuarias y rurales, figuras ambientales y de conservación y figuras étnicas y culturales), las cuales permitan consolidar los esquemas asociativas propuestos por la Ley 1454 de 2007 y sus respectivos acuerdos. Lo antes mencionado, se da a partir de la definición de unos lineamientos sectoriales específicos que deben ser incorporados en la visión integral del territorio, planteada en los POD.

Además de las determinantes de superior jerarquía de los POT, es necesario tener en cuenta otras figuras. En el caso de las figuras agropecuarias y rurales, si bien en estricto sentido no son una determinante de superior jerarquía, al requerir la participación de municipios, de alguna manera si cumplen una función de regulación del uso del suelo a través del régimen de propiedad que proponen y el tipo de sistemas actividades productivas que se pueden llevar a cabo a partir de la definición de esta estructura, por lo que su injerencia es clara en el ordenamiento territorial tanto municipal como departamental. Por lo tanto, un mecanismo de articulación en este caso, se debe dar sobre la base de los lineamientos definidos por la UPRA, según los cuales se deben definir escenarios agropecuarios y rurales de largo plazo para que el departamento incluya las expectativas de los pobladores rurales, a partir de las instancias de participación en el OT que se definan. Esto se debe dar en términos de la conformación de las figuras agropecuarias y rurales previstas en este documento, además de lograr los objetivos propios del desarrollo rural y agropecuario para cada una de las estructuras.

En lo que se refiere específicamente a los temas ambientales, definidos como determinantes de superior jerarquía de acuerdo a la Ley (art 10 de la Ley 388 y Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto 1077 de 2015), en términos de arreglos institucionales y mecanismos de articulación, lo fundamental en el caso del POD es contar con un plan de gestión de áreas protegidas dentro del cual se integren los determinantes ambientales de superior jerarquía a nivel departamental. De igual forma es necesario tener en cuenta los Planes de Manejo y Ordenamiento de las Cuencas hidrográficas, POMCA, a través de los cuales se realiza la planeación del uso adecuado del suelo, así como de las aguas, de la flora y la fauna, convirtiéndose en un instrumento de ordenamiento supramunicipal y los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras - en los caso que aplique.

Para el caso de las figuras étnicas y culturales de los resguardos indígenas y los territorios colectivos afro-descendientes, éstas cuentan a su vez con mecanismos de planeación interna (planes de vida y planes de etnodesarrollo respectivamente), que deben estar en concordancia con los lineamientos establecidos para el OT departamental y deben ser tenidos en cuenta como insumos del POD cuando los proyectos del ordenamiento territorial departamental se encuentren dentro de sus territorios. En este sentido se recomienda el fomento de una amplia participación por parte de las comunidades indígenas y

afrocolombianas en la formulación de los POD, de forma que los planes de vida de las comunidades indígenas y los planes de etnodesarrollo de los territorios colectivos, reconozcan el planteamiento de los POD en la formulación o actualización de sus instrumentos y el POD se articule a los planes vigentes. El involucrar directamente a estas comunidades en el proceso de construcción colectiva del POD hace que los procesos de participación se conviertan a su vez en un mecanismo de articulación entre estos instrumentos de planeación.

Finalmente nos encontramos con los esquemas asociativos que permiten generar alianzas entre municipios o departamentos con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial comunes. Por medio de la unión de estas figuras asociativas es posible consolidar arreglos institucionales para la gestión, planeación y administración territorial, a partir de los cuáles es posible dirimir y resolver conflictos de carácter supramunicipal.

En el caso de existir superposición de expectativas entre figuras, se debe definir participativamente entre las comunidades involucradas los límites de cada una de ellas y conforme a eso incorporar dichos acuerdos dentro de la ordenanza del POD. Este ejercicio debe consolidarse a partir de la estrategia de participación ciudadana que se plantee para la elaboración del POD.

3.2.4.2. Gestión de las interdependencias municipales

La formulación del POD tiene como objetivo, entre otros, la identificación de potenciales arreglos institucionales de articulación y coordinación entre dos o más municipios que profundicen y potencien las interdependencias y que al mismo tiempo permita una mejor planificación, administración, gestión y financiación de las mismas. De acuerdo con el BID (2017), “los arreglos institucionales que se lleven a cabo pueden ser tanto transversales como sectoriales, ambos caracterizados por la naturaleza de sus partes: i) bilateral (entre dos municipios), ii) multilateral (entre más de dos municipios), iii) metropolitana (todos los municipios que componen un territorio), iv) por bloques (entre grupos de municipios con intereses compartidos o proximidad geográfica), y v) entre bloque-unidad (entre un grupo de municipios que comparten una interdependencia con un municipio en particular)”.

Las interdependencias tienen diferentes niveles de gestión en función de la naturaleza de las mismas. El BID (2017) propone tres niveles de gestión:

- i) Una gestión integral de las interdependencias para un grupo de municipios con fuertes interdependencias en la mayoría de las categorías de análisis y que se encuentran concentradas espacialmente. Lo anterior requiere tanto una coordinación vertical (intersectorial) como horizontal (intermunicipal) a partir de una mirada integral (dada por el departamento), y puede configurarse tanto de arriba hacia abajo, es decir con un mandato legal y control de un nivel de gobierno superior, como por esquemas voluntarios (i.e. áreas metropolitanas, Contrato Plan).
- ii) Una gestión sectorial de las interdependencias cuando se producen fuertes interdependencias entre un grupo de municipios, pero solamente en alguna de las categorías de análisis. Este tipo de gestión busca facilitar la coordinación sectorial (i.e. autoridades regionales sectoriales, convenios sectoriales).
- iii) Una gestión puntual de las interdependencias entre pares o pequeños grupos de municipios busca que los acuerdos de gobernanza centren sus objetivos de gestión en el detalle de la naturaleza de flujos de intercambio particulares (i.e. convenios interadministrativos, asociaciones de municipios, regiones de planificación y gestión).

Usualmente las interdependencias más importantes dentro de un territorio se dan entre el centro urbano principal y los municipios que lo rodean. Lo anterior hace que, en términos de negociación, un bloque de municipios tenga un peso relativo importante frente al peso del centro urbano, y por tanto que la interlocución sea más balanceada; esto incrementa las posibilidades de llegar a acuerdos que representen un gana-gana para todas las partes. En esta línea existen diferentes tipos de arreglos institucionales de acuerdo con la naturaleza de las interdependencias (BID, 2017):

- Arreglos institucionales transversales y bilaterales entre el centro urbano principal y cada uno de los municipios con los que comparte territorio.
- Arreglos institucionales transversales entre el bloque de municipios y el centro urbano principal.
- Arreglos institucionales sectoriales bilaterales entre el centro urbano y cada uno de los municipios a partir de las interdependencias más importantes.
- Arreglos institucionales sectoriales entre el centro urbano y el bloque de municipios a partir de las interdependencias compartidas más importantes.
- Arreglo institucional transversal entre el centro urbano y un municipio con una interdependencia muy fuerte y arreglos institucionales sectoriales con el resto, ya sea en bloque o bilaterales.

El rol del departamento frente a las interdependencias municipales es la reducción de obstáculos para el aprovechamiento de las interdependencias a partir de procesos de planificación estratégica y gestión de las mismas en un territorio determinado. Frente a esto, cabe anotar que la configuración de arreglos institucionales supera los alcances de un instrumento como el POD, pero a través de la cuantificación de las interdependencias durante el diagnóstico, y la identificación de potencialidades y estrategias en la formulación, se puede facilitar la adopción de dichos acuerdos a partir de directrices que estimulen su configuración o de incentivos de financiación.

3.2.4.3. Nuevas figuras institucionales

Uno de los rasgos del contexto institucional en el que se enmarcara el OT es la presencia de *nuevas figuras institucionales* que buscan incentivar procesos de asociatividad y coordinación regional y fomentar nuevas formas de gestión pública territorial como condición necesaria, más no suficiente para fortalecer la prosperidad y competitividad regional. A continuación, se describen algunas de estas figuras asociativas que pueden ser usadas para facilitar la gestión de las interdependencias o para apalancar recursos con el objeto de implementar proyectos estratégicos de carácter regional, y que por tanto deben estar presentes en la formulación del POD:

- Los esquemas de asociación de entidades territoriales establecidos por la Ley 1454 del 2011 (ver Tabla 41).
- Los **Contrato Plan** son un instrumento de planeación para el desarrollo territorial que se materializa mediante un acuerdo de voluntades entre los diferentes niveles de gobierno. Se estructura alrededor de una visión compartida de desarrollo regional, a partir de la cual se define un eje estratégico central. Este eje funciona como articulador de las apuestas territoriales, nacionales y sectoriales identificadas como prioritarias en los planes de desarrollo respectivos. De esta manera, los Contratos Plan buscan la coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales en pro del desarrollo regional (DNP, página web).

- Las alianzas público-privadas se refieren a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública, o de privatización de servicios públicos en los que existe un role continuo y limitado del sector público (Banco Mundial, página web).
- Los **Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)** son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor (DNP, página web). Existen diferentes tipos de OCAD de acuerdo con los diferentes fondos del SGR (OCAD de Ciencia y Tecnología, OCAD Regional, OCAD Departamental, OCAD municipal).

Tabla 41. Esquemas de asociación de entidades territoriales

Figura/Categoría	En que consiste
Áreas Metropolitanas	Son entidades administrativas de derecho público que constituyen un esquema asociativo territorial. El Área Metropolitana está integrada por dos o más municipios alrededor de un núcleo o metrópoli que tienen relaciones económicas, sociales y físicas características de un conjunto metropolitano. Las Áreas Metropolitanas en el marco de sus competencias, se ocupan de la regulación de los hechos metropolitanos. Se determinan como hechos metropolitanos aquellos que a juicio de la Junta Metropolitana (uno de sus órganos de administración) afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran, como consecuencia de fenómenos de conurbación. Por su naturaleza se podría relacionar con una asociación de municipios vecinos que comparten las problemáticas surgidas de la aglomeración urbana y en este sentido, se organizan y comparten funciones buscando economías de escala. Como esquema asociativo deben no solo regular los hechos metropolitanos sino también liderarlos, orientarlos y coordinarlos.
Provincias administrativas y de gestión	Son un esquema asociativo territorial integrado por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, que pueden ser creadas por los departamentos mediante Ordenanza para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional. Tiene como propósito la gestión ambiental, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional.
Regiones de planeación y gestión	Son esquemas asociativos territoriales conformados de manera libre y voluntaria que proponen las bases para un proceso de regionalización de competencias y recursos enmarcada en una visión de desarrollo enfocada hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad de acciones para la planeación departamental. Su principal objetivo es constituir bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Esto último implica que es una figura de transición que tiene un carácter temporal que sirve de base para estructurar procesos de integración territorial de largo plazo.
Regiones administrativas y de planificación	Son entidades conformadas por dos o más departamentos contiguos, así como por las asociaciones de departamentos siempre que sean contiguas son personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, con principios de gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.
Asociaciones de corporaciones autónomas	Las Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales son un esquema asociativo territorial que será promovido por el Gobierno nacional para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental.

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2013).

Estas nuevas *figuras institucionales* tienen un conjunto de objetivos amplios y ambiciosos:

- La consolidación de una nueva gestión pública (mejorar la gestión por resultados, impulsar relaciones público-privadas, evitar duplicidad de tareas y esfuerzos aislados, organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, reducir estructuras, bajar gastos de funcionamiento).
- La planificación y ejecución de proyectos regionales y con la integralidad en la visión del desarrollo territorial (ejecutar obras de ámbito regional y proyectos de desarrollo regional, impulsar alianzas estratégicas de largo aliento con metas compartidas, garantizar proyectos regionales que incorporen todas las dimensiones del desarrollo).
- La configuración de nuevas formas de gobernanza territorial (impulsar la asociatividad multinivel, promover la concurrencia entre niveles de gobierno, aumentar la capacidad de negociación de niveles locales con regionales y nacionales).
- La reducción de brechas entre municipios y departamentos, la generación de oportunidades, el desarrollo de capital social.

Los diseños e incentivos institucionales resultado de las directrices institucionales del POD a favor de la integración regional se desarrollan en el marco de la propuesta de Sistema de Ciudades que reconoce dos hechos: i) el claro proceso de urbanización y regionalización que vivió el país durante la segunda mitad del siglo XX; y ii) la necesidad de establecer un vínculo claro entre lineamientos de urbanización y el sistema de ciudades y lineamientos de OT.

Al comparar el número de esquemas asociativos territoriales existentes, con la estructura urbana del país establecida por el Sistema de Ciudades⁷⁶, se observa que más del 50% de los nodos del sistema carecen de dinámicas asociativas que reglamente su ejercicio supramunicipal. Aún en este escenario, los municipios y las subregiones son actores que vienen desarrollando un esfuerzo por impulsar esquemas asociativos municipales planteados en la LOOT para las regiones, y en comparación con las décadas anteriores se ha generado lo que se podría denominar como una nueva ola asociativa, que se puede explicar por las siguientes razones:

- iv) Los esfuerzos de municipios por resolver problemáticas de carácter funcional, ambiental o rural.
- v) El incremento de conflictos socio-ambientales en el país producto de la expansión de proyectos mineros, de hidrocarburos y energéticos y de la minería legal e ilegal.
- vi) Los procesos de defensa de sus territorios colectivos por parte de comunidades negras e indígenas o las aspiraciones a apuestas colectivas de producción por parte de comunidades campesinas.
- vii) Los conflictos por el uso del suelo como resultado de la debilidad del OT.
- viii) La existencia de *mecanismo* para garantizar la *cohesión territorial* en escenarios de integración económica y globalización. Esta cohesión incluye tres elementos: conectividad física, equidad territorial y capital social.

⁷⁶⁷⁶ El Sistema de Ciudades es una propuesta de estructura urbana nacional impulsada por el DNP en la que se establecen 56 nodos territoriales que deben ser fortalecidos para equilibrar el desarrollo del país. Este Sistema está compuesto por 18 aglomeraciones urbanas y 38 ciudades uninodales, que poseen entre ellas fuertes relaciones supramunicipales, y que dan forma a 10 ejes y corredores urbano-rurales. La propuesta de consolidar este sistema de ciudades se escaló a política pública en 2014 con la adopción del CONPES 3819.

El auge de los esquemas asociativos se explica como instrumentos para financiar la articulación física de los territorios, para avanzar en la equidad territorial mediante la prestación de servicios públicos y la construcción de equipamientos y promover el fortalecimiento del capital social.

En esta dirección, en varios departamentos las asociaciones de municipios se crean por diversos motivos como:

- Superar limitantes de conectividad o aislamiento frente a las capitales de los respectivos departamentos.⁷⁷
- Mejorar la prestación de servicios públicos.⁷⁸
- Proteger ecosistemas estratégicos de carácter departamental o regional (los ríos, las cuencas hidrográficas, los bosques, la fauna, entre otros).⁷⁹
- Desarrollar procesos de OT y planeación integral del largo plazo por medio de nuevos esquemas de gobernanza intermedia⁸⁰
- Propender por el desarrollo económico y social de la región, la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna de los servicios a su cargo.⁸¹
- Incentivar la ruralidad más allá de las actividades económicas de agroindustria y de hidrocarburos.⁸²

Finalmente existen limitaciones político-institucionales para la configuración y desarrollo de esquemas y prácticas de integración subregional y que deben ser evitados al momento de la formulación de un POD a partir del conocimiento de la verdadera naturaleza y magnitud de las interdependencias e intereses comunes. Las principales limitaciones son, entre otras, las siguientes:

- i) Débil diseño normativo institucional. A pesar de que la LOOT promueve esquemas asociativos, no les asigna competencias específicas, presupuesto, ni competencias de OT, quedando supeditadas a la rigidez de las estructuras municipales y departamentales.
- ii) La ausencia de una perspectiva supramunicipal en los POT municipales. Un rasgo que caracteriza el proceso de planeación municipal y departamental es la escasa incorporación de determinantes regionales y una perspectiva supramunicipal; en el país predomina un OT fragmentado compuesto por municipios desarticulados, que se ordenan de manera aislada y no configuran regiones y/o provincias.
- iii) El predominio de políticas públicas nacionales sectoriales que no integran la perspectiva territorial del desarrollo. Un rasgo del OT en Colombia es la ausencia de una política nacional de OT, el predominio de las políticas sectoriales del nivel nacional y la subordinación del ordenamiento ambiental y territorial a dichas políticas. Muchas de las iniciativas de integración regional siguen estando

⁷⁷ Ver Asociación de Municipios del Catatumbo.

⁷⁸ Ver Asociaciones en Córdoba y La Guajira.

⁷⁹ Ver asociaciones municipales orientadas a la protección del páramo de Santurbán, la serranía de los Yariguíes, la laguna del Guájaro, el río Ariari, el río Patía, el río Chinchiná, el río Catatumbo y el Macizo Colombiano.

⁸⁰ Ver G11, AMCKER, AMA, la Subregión Centro-Sur.

⁸¹ Ver RAPE Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

⁸² Ver Asociaciones en el Ariari, en Risaralda, en Cauca y Norte de Santander y el proceso de integración subregional Centro-Sur en el Caldas.

- orientadas a temas específicos y sectoriales, coyunturales, y no a modelos de OT de carácter regional y de largo plazo.
- iv) La visión cortoplacista enmarcada períodos de gobierno o intereses coyunturales que carecen de continuidad en el tiempo. La implementación de figuras asociativas en muchos casos no es fundamentada en criterios técnicos funcionales, que respondan a procesos de política pública que comprendan las dinámicas territoriales a largo plazo.

3.3. Estrategias para el ordenamiento del territorial departamental

Esta fase pretende pasar de la anticipación del futuro a la acción para llegar a éste. Busca trasladar todo el conocimiento y las herramientas del ejercicio prospectivo a la territorialización del mismo a través del MOT y a la toma de decisiones y acciones encaminadas al logro de la visión territorial departamental definida. Esta fase plantea un camino para la **definición de objetivos, estrategias y líneas de acción a corto, mediano y largo plazo para la planificación y gestión territorial**.

La estrategia para la ocupación territorial departamental refleja la sinergia entre la prospectiva territorial y la planificación y gestión del territorio; los objetivos, las estrategias, las líneas de acción e incluso los proyectos estratégicos definidos, los cuales deben partir de las apuestas territoriales y los enunciados descriptivos de la visión departamental, al ser los que definirán las directrices de ordenamiento departamentales (ver Ilustración 18).

Ilustración 18. Ejemplo paso de formulación de objetivos y estrategias

ESTRUCTURA	ENUNCIADOS APUESTA TERRITORIAL	OBJETIVO	ESTRATEGIA
SOCIOECONÓMICA Y ESPACIAL	TURISMO SUSTENTABLE: TURISMO DE MONTAÑA, IDENTIDAD REGIONAL	IDENTIFICAR Y DELIMITAR ZONAS TURÍSTICAS SUSTENTABLES	DESARROLLO DEL PLAN ESTRÁTÉGICO DE TURISMO
BIOFÍSICA	MECANISMOS LEGALES TENDIENTES AL CONTROL Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	DEFINICIÓN DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS SOPORTE DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS	PROMOCIÓN DE CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE Y GESTIÓN DE RIESGO

Fuente: Elaboración propia con base a Vitale, Pascale Medina, Barrientos, & Papagno (2016).

3.3.1. Objetivos y estrategias para la planificación y gestión territorial

3.3.1.1. ¿Qué son los objetivos en el OT?

Los objetivos son propósitos cuantificables y medibles que guían acciones de mediano y largo plazo para abordar los principales retos del OT. Deben ser concretos, tener un alcance geográfico y considerar las escalas espaciales y temporales de cada uno de los procesos con los que se vincula. Además de ser viables, es decir que se debe establecer el grado de probabilidad de cumplimiento basado en las características y capacidades (existentes y potenciales) del departamento y sus actores territoriales, al identificar las posibles contingencias que puedan comprometer el cumplimiento de los mismos.

La definición de los objetivos del OT departamental, toman en consideración el papel primordial otorgado al departamento dentro del sistema multinivel de OT del país, aspecto que hace que el proceso de OT sea más integral y comprehensivo.

Los objetivos deben fijarse bajo una mirada articulada del territorio, en la cual los diferentes sistemas estructurantes del territorio se entienden tanto desde sus particularidades como desde sus interacciones, evidenciando integralidad en sus componentes, aspecto que implica que los objetivos amplíen su alcance e incorporaren logros y resultados.

Una de las finalidades de los objetivos en un POD es dar un sentido de propósito y orientar a los actores territoriales frente a las apuestas territoriales que trascienden los períodos de las administraciones departamentales. A diferencia de otros procesos, en el marco del POD los objetivos no aparecen al principio del proceso como guías de lo que se busca lograr con el OT supramunicipal en su totalidad, sino que aparecen posteriormente a la definición de las apuestas territoriales. Los objetivos buscan justificar dichas apuestas y dar una dirección a las estrategias, programas, planes y proyectos a través de los cuales se busca llevar a la realidad la visión territorial departamental.

Definir los objetivos de largo plazo tiene como propósito contar con un marco de análisis y referencia que oriente las fases a través de las cuales se espacializa la visión de desarrollo territorial en un POD. Permite que el proceso de construcción sea ordenado y orientado a resultados. Vincula con la visión de largo plazo, articula con los objetivos de desarrollo previstos en las diferentes políticas y planes sectoriales a nivel nacional, territorial y locales.

3.3.1.2. ¿Cómo se construyen los objetivos?

Como manifestación del consenso de los actores estratégicos del territorio, los objetivos son aquello a lo que los actores le apuntarán de forma colectiva a través de las apuestas territoriales. Los departamentos deben plantear sus objetivos particulares para lograr materializar a través del OT su visión de desarrollo territorial. Por esta razón, para construir objetivos de mediano y largo plazo en el marco de un POD es necesario partir de lo manifestado en la visión territorial departamental y las apuestas territoriales, siempre teniendo presente las particularidades (problemáticas y oportunidades) del departamento, a partir de un ejercicio que busque establecer las causas de los desafíos a solucionar con el POD (i.e. causas de las problemáticas: ‘bajo número de escuelas en áreas rurales’, objetivo: ‘atender el déficit cuantitativo de escuelas rurales’).⁸³

En éste sentido los objetivos del POD deben planear como mínimo logros y resultados que apunten, a partir de cada una de las estructuras a:

Estructura Biofísica

- Delimitar las áreas de protección y conservación de los recursos naturales.
- Establecer acciones específicas en términos de la definición de la estructura ecológica principal y a la identificación, protección y articulación de ecosistemas estratégicos, considerando las disposiciones del sistema general de áreas protegidas, la conectividad ecosistémica y el manejo del paisaje.
- Identificar bienes y servicios ecosistémicos soporte de los asentamientos urbanos y de las actividades que se realizan en las zonas rurales.
- Garantizar una gestión integral del recurso hídrico, desde la protección de las zonas de recarga de acuíferos, las cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos, hasta el tratamiento de aguas, teniendo en cuenta escenarios de cambio.
- Contribuir al ordenamiento hidrográfico de las zonas rurales en coherencia con lo previsto en los planes de ordenamiento de las cuencas – POMCA, los comportamientos

⁸³ Este proceso se puede desarrollar a través del árbol de metodología que puede encontrar en la siguiente página web: http://www.cepal.org/es/search?as_q=%C3%A1rbol%20de%20objetivos%20

del recurso hídrico y la demanda de este en las actividades productivas que se llevan a cabo en las zonas rurales.

- Generar conocimiento y definir acciones para la gestión integral del riego en la escala supramunicipal..
- Identificar áreas vulnerables a la variabilidad climática y escenarios tendenciales de cambio climático.
- Identificar y delimitar las zonas con vocación agrícola, pecuaria y forestal.
- Proponer alternativas de gestión para resolver conflictos en términos de uso y regulación del suelo rural.
- Potenciar los vínculos urbano – rurales.
- Desarrollar un ordenamiento territorial rural integral y de las interrelaciones urbano – rurales, bajo una concepción de desarrollo con enfoque territorial, contemplando el ordenamiento productivo y social de la propiedad de manera articulada.

Estructura funcional y de servicios

- Proveer una oferta de bienes y servicios públicos eficientes y complementarios de escala intermedia.
- Identificar de zonas a escala intermedia que obedezcan a un modelo de ordenamiento coherente con las prioridades de conservación y de riesgo, así como la capacidad de atención por parte de la autoridad territorial.
- Identificar el sistema de asentamientos humanos, con los principales conglomerados urbanos, centros poblados rurales, suelos suburbanos, en armonía y equilibrio con las actividades rurales y los espacios naturales.
- Proveer de manera equilibrada y complementaria equipamientos, espacios públicos e infraestructura educativa y de salud.
- Proveer un sistema de movilidad a escala departamental que refleje los vínculos regionales y facilite la comutación laboral.
- Definir y localizar de la infraestructura de adecuación de tierras considerando el ciclo hídrico y la demanda de este recurso para el desarrollo de las actividades económicas de acuerdo con la vocación del suelo.

Socioeconómica y espacial

- Conectar zonas urbanas y rurales, así como subregionales y regionales que favorezcan los vínculos urbano – rurales, la comutación laboral, el acceso a servicios públicos y mercados, la provisión eficiente de servicios institucionales y la distribución y disponibilidad de alimentos.
- Proveer infraestructura productiva que facilite el acceso a mercados y la comercialización de productos agropecuarios en condiciones justas y competitivas.
- Implementar mecanismos para la gestión del suelo necesario para responder a las necesidades de vivienda social y prioritaria.
- Identificar y delimitar de áreas de patrimonio cultural e histórico, así como turístico si hubiere lugar.
- Promover acciones que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad en el marco del OSPP.
- Dar acceso y uso al factor productivo del suelo coherente con la vocación productiva del territorio en términos agropecuarios, minero-energéticos, de conservación, turísticos entre otros.

Institucional

- Participar en la definición del modelo de ordenamiento deseado de las zonas rurales.

- Proveer arreglos institucionales que faciliten la resolución de conflictos y el seguimiento y monitoreo a los objetivos y metas previstos en el POD.
- Diseñar mecanismos que permitan ajustes al proceso de implementación de los POD.
- Fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales y la sociedad civil para articular con la normatividad local y hacer cumplir lo determinado por el POD.
- Diseñar mecanismos de articulación de los procesos de planeación territorial municipal y departamental.
- Armonizar políticas sectoriales con los procesos de OT.

Después de definir los objetivos se contará con una dirección clara hacia lo que se pretende conseguir, lo cual se buscará cumplir por medio de acciones estratégicas. En este sentido, las estrategias a largo y mediano plazo se entienden como la definición de acciones territoriales que garanticen la consecución de los objetivos de desarrollo del departamento.

3.3.1.3. ¿Qué es una estrategia en un POD?

Las estrategias territoriales son el conjunto de acciones a desarrollar sobre la estructura territorial que se utilizan con el fin de movilizar recursos y establecer las potencialidades en función del modelo de ordenamiento. Las estrategias producen los programas, planes y proyectos para garantizar la funcionalidad del territorio.

Las estrategias de largo y mediano plazo de un POD permiten territorializar la planificación económica y social, y orientar el desarrollo y aprovechamiento sostenible a partir de una definición de las acciones establecidas para la ocupación y manejo del suelo, y la identificación de planes, programas y proyectos que concreten los objetivos anteriormente mencionados y contribuyan a la concreción del MOT (ver 5.3 Estrategia de Gestión).

3.3.1.4. ¿Cómo se construye una estrategia en un POD?

Durante el proceso de establecimiento de objetivos, una vez identificadas las alternativas de solución a determinados problemas, los equipos técnicos deben promover la definición de actividades que permitan alcanzar dicha solución y cumplir con los objetivos planteados anteriormente, a esta acción se le entiende como formulación de estrategias.

Para realizar este proceso, existen numerosas metodologías, no obstante, se considera fundamental como se ha sugerido anteriormente partir de las apuestas territoriales, la visión territorial departamental y los objetivos resultantes, para de allí pasar a considerar las soluciones que representan los objetivos como fines, y desde ahí garantizar que los medios (las estrategias) sean coherentes y consistentes. En este caso se sugiere utilizar el ejercicio de establecimiento de causas adelantado en el proceso de definición de objetivos, con el fin de cambiar el lenguaje de las mismas a un lenguaje positivo (i.e. causas de las problemáticas: ‘bajo número de escuelas en áreas rurales’, estrategia: ‘dotar al área rural de un mayor número de escuelas’).

Como parte del plan nacional de desarrollo, el Gobierno Nacional formula políticas, planes y programas tendientes a garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de las regiones. Estos instrumentos incluyen lineamientos, orientaciones, objetivos, estrategias y parámetros para la determinación de instrumentos subsidiarios de carácter sectorial o integral, y en algunos casos fuentes de financiamiento del orden nacional o departamental. Es necesario tener en cuenta las políticas, planes y programas de carácter nacional al momento de diseñar las estrategias para llevar a cabo el POD.

Las estrategias territoriales se deben establecer teniendo en cuenta que:

- Algunas estrategias son complementarias y otras excluyentes e independientes.
- Algunas estrategias requieren de acuerdos entre entes territoriales.
- Las estrategias son el primer paso para identificar hipótesis de proyectos que se detallarán en la formulación del POD y se consignarán en el programa de ejecución.
- Las estrategias deben comprender todos y cada uno de los objetivos establecidos anteriormente.

3.3.2. Modelo de ordenamiento Territorial – MOT

En el marco del POD existen dos tipos de MOT: un MOT actual (situación actual de los elementos, estructuras o sistemas territoriales) y un MOT futuro (escenario visionado o proyectado). El MOT actual es un hecho territorial, es decir, una foto que permite identificar la situación presente de la ocupación física de un territorio o proyectar la futura. El diagnóstico del MOT actual es fundamental para la formulación y concreción del MOT futuro, el cual, a partir de objetivos y estrategias busca alcanzar la visión definida por los actores de un territorio en particular.

Mientras el estado de la ocupación actual se identifica en la etapa de diagnóstico del POD, la definición del MOT futuro se encuentra en la etapa final de la formulación, y por tanto se desarrolla como resultado del proceso de formulación (tanto prospectiva como temática). Por tal razón, a partir de ahora, cuando se hable de MOT en este documento se refiere a la planificación de un MOT futuro a partir de una visión territorial departamental compartida, que parte del diagnóstico de la situación actual del territorio. En el presente subcapítulo se define qué es un MOT, para qué funciona, cómo se aplica este concepto en el marco de un POD y cómo se define un MOT departamental.

3.3.2.1. ¿Qué es un MOT?

Un MOT es una abstracción esquemática a manera de síntesis, del funcionamiento de un territorio, incluyendo la delimitación del mismo, la ubicación y distribución espacial de sus estructuras y sistemas territoriales, y la diferenciación de áreas o zonas de acuerdo con diferentes categorías de análisis; usualmente se representa a través de mapas o planos.

Este modelo se representa en diferentes capas que expresan atributos como los sistemas estructurantes de un territorio, los tratamientos y destinación del suelo, la clasificación del territorio, las indicaciones del tipo y dirección del crecimiento, las tipologías y definiciones de ocupación y protección de áreas, los parámetros de uso y aprovechamiento del suelo, etc.

De acuerdo con el Acuerdo CTO 010 de 2016, el MOT “Es la síntesis especializada de los principales sistemas de escala supramunicipal, que coexisten y se estructuran en el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas e infraestructuras productivas. En la construcción del MOT, se recomienda considerar la dinámica poblacional, la estructura de la propiedad y la distribución predial rural, la capacidad institucional de las regiones, entre otros aspectos. El MOT puede ser actual o futuro, dependiendo de la etapa en la que se encuentre el proceso”.

3.3.2.2. ¿Para qué sirve un MOT?

El MOT es el referente fundamental para el ordenamiento del territorio, ya que orienta el diseño de los objetivos y estrategias a través de los cuales se formulan y ajustan diferentes instrumentos de planificación y OT, otorgándoles una coherencia territorial en cuanto responden a un modelo establecido que actúa como marco de referencia.

Por otra parte, el MOT territorializa las apuestas de desarrollo territorial construidas y definidas en la visión territorial departamental, es decir, lleva a un lenguaje de OT apuestas de desarrollo territorial que a la vez son principio y fin del MOT. En esta línea y de acuerdo con el Acuerdo COT 010, el MOT funciona como puente con las iniciativas de desarrollo territorial, dado que “*El modelo de ordenamiento territorial futuro* se diseña a partir de la identificación de las posibilidades, potencialidades y de los intereses conjugados entre el departamento, los municipios y la región en el contexto nacional y a partir de la visión definida para el largo plazo, que será referencia para el desarrollo socioeconómico deseado.”

Por esta razón un MOT es la espacialización de las dimensiones del desarrollo sobre el territorio físico, con el fin de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo territorial definidos, al determinar los parámetros sociales, económicos y ambientales para el uso y ocupación sostenible del territorio, y territorializando las apuestas de la visión territorial departamental que se materializan primero, a través de estrategias, y segundo a partir de programas, planes y proyectos durante la Estrategia de gestión del POD (ver capítulo Estrategia de gestión).

El MOT fija escenarios para la optimizar la distribución de usos y actividades sociales, económicas y ambientales sobre el territorio de acuerdo con particularidades y potencialidades propias del mismo. En consecuencia, los MOT representan espacialmente el territorio al que se apuesta como resultado del cumplimiento de los objetivos, la implementación de las estrategias y en general el desarrollo de la formulación de un instrumento de OT.

3.3.2.3. MOT supramunicipal en el marco del POD

Un MOT en el marco del POD es un esquema que sintetiza los principales lineamientos sobre la forma de ocupación buscada en un futuro determinado del territorio departamental, a través de la identificación de intervenciones estratégicas sobre los territorios que lo conforman con el fin de solucionar problemáticas y alcanzar los objetivos de desarrollo territorial propuestos en la visión territorial departamental. Dado que el MOT departamental no puede (ni debe) llegar al detalle de un MOT municipal, es necesario que identifique aquellas dinámicas supramunicipales sobre las que se pueden dar orientaciones estratégicas (potenciar cadenas productivas, desarrollos turísticos vinculados a un paisaje determinado, consolidación de redes de asentamientos humanos, ampliación de cobertura de transporte interterritorial, etc.) con el fin de establecer las condiciones territoriales necesarias para potencializar el desarrollo de dichas actividades y/o sistemas.

Los MOT departamentales se concentran en resolver los conflictos territoriales o dinámicas que se localizan en las intersecciones de los MOT municipales. Para lograr esto, los MOT departamentales deben fortalecer los procesos de subregionalización, por el simple hecho de que un modelo de ordenamiento supramunicipal favorece dos dinámicas territoriales en apariencia contradictorias: por un lado, resalta la singularización de potencialidades y la diferenciación de territorios particulares que en este caso compondrían un departamento,

al tiempo que subraya las condiciones compartidas y similares que generan identidad y cohesión dentro de los mismos. Es decir, un MOT supramunicipal identifica factores que otorgan cohesión a un territorio como un continuo unitario, pero a la vez distingue aquellas áreas o zonas que requieren un tratamiento diferenciado con el objeto de alcanzar cohesión y sostenibilidad territorial.

En esta línea, al referirse a los MOT de carácter supramunicipal, Zoido Naranjo (2011) señala que un MOT tiene mayor sentido cuando los territorios a ordenar son tan extensos y complejos (como un departamento) que hacen necesario el diseño de “un esquema o interpretación sintética que permita comprender su estructura y funcionamiento” que trascienda su aparente agrupación sin coherencia. De acuerdo con este autor, un modelo de estas características permite que un territorio extenso y complejo sea delimitado, mientras se identifican los hechos o elementos que contribuyen a su cohesión, y al mismo tiempo a la diferenciación de “sus partes o componentes integrantes ya sea por su naturaleza o conformación, o por las funciones, usos, regímenes de tratamiento que les atribuyen”.

Por su parte, la Ley 1454 de 2011 señala que al departamento “le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, (...) 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”; la primera de estas normas indica además que dichas directrices y orientaciones permiten facilitar “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, (...) 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”.

Zoido Naranjo (óp. cit) insiste que en un MOT “(...) cuanto mayor es el ámbito o territorio de referencia, más generales y abstractos son los componentes de un posible modelo de ordenación territorial y mayor peso tiene en él su división política”. Lo anterior subraya la idea de que el MOT departamental, a diferencia de su contraparte municipal, “permite establecer un esquema básico de comprensión y actuación” y es responsable por la construcción de una estructura más general, pero a la vez más compleja, de cohesión en torno a elementos, actividades, estructuras y/o sistemas comunes o complementarios de un territorio, cuyo ordenamiento busca “una mayor equidad y eficiencia en el conjunto del espacio planificado”.

En relación con lo anterior se puede decir entonces que el MOT pretende garantizar la armonización de:

- Los principales espacios naturales (estructuras ecológicas regionales).
- La gestión integral de las amenazas y riesgos.
- La gestión integral del recurso hídrico.
- La gestión integral de los residuos sólidos e infraestructuras de escala regional para la prestación de servicios públicos.
- Los sistemas urbanos en armonía y equilibrio con el desarrollo rural.
- La formulación de sistemas de movilidad regional (vialidad y transporte).
- La definición de sistemas de espacio público y equipamientos regionales.
- Las orientaciones y mecanismos para la gestión del suelo necesario para responder a las necesidades de vivienda social y prioritaria.

- El aprovechamiento de las ventajas competitivas.
- El sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales.
- Las áreas productivas.
- La estructura de la propiedad y la distribución predial rural

3.3.2.4. ¿Cómo se define el MOT departamental?

La definición de un MOT departamental es el resultado final del proceso de formulación, del POD como parte de la estrategia para la ocupación territorial departamental. En términos de escalas de planificación tiene dos direcciones: i) el MOT debe reconocer las dinámicas de lo global a lo local, y ii) debe asumir las dinámicas definidas por lo local para construir lo departamental. En términos procedimentales, es la traducción en lenguaje de OT de las apuestas de desarrollo territorial de la visión departamental.

Con respecto a la primera dirección, un MOT departamental debe considerar en su proceso de diseño (o territorialización de la visión departamental) estrategias globales (i.e. ODS), referentes nacionales (i.e. Plan Nacional de Desarrollo), políticas y planes sectoriales (i.e. Planes de Gestión Ambiental Regional, POMCAS, Agenda Regional de Competitividad, etc.), figuras territoriales (i.e. zonas de reserva campesina) y otros ejercicios departamentales (i.e. Plan de Desarrollo Departamental).

El MOT debe partir de un ejercicio de alineación que le confiera una coherencia en línea con las políticas, programas, planes y proyectos de diferentes niveles y sectores gubernamentales, con el fin de enmarcarlo en propósitos compartidos de ordenamiento de orden superior, situación que redunda en la sostenibilidad del mismo en el largo plazo.

Con respecto a la segunda dirección, el MOT debe asumir los MOT municipales que existen en la actualidad como resultado de los POT vigentes para cada uno de los municipios que componen el departamento. Cabe resaltar que para la construcción de un MOT departamental es necesario analizar los ejercicios de modelación escritos en lenguaje de OT y no las visiones de los municipios; es decir, un MOT departamental no resume las visiones de los municipios que lo conforman, sino que se construye a partir de dichas visiones en su forma territorializada, es decir los modelos individuales de ocupación.

Cabe anotar que si bien en muchas ocasiones se cuenta con dificultades para contar con un MOT municipal definido y efectivamente territorializado, el reto del POD es lograr traducir dichas visiones y ejercicios municipales a un modelo compartido definido de visión territorial departamental.

Con el fin de configurar un MOT departamental que dé lineamientos y orientaciones para resolver los conflictos y/o desafíos resultantes de la intersección de los espacios de influencia de los municipios que componen un territorio, y de la superposición de dinámicas sociales, económicas y ambientales, que no pueden ser solucionadas por parte de los MOT municipales dado su alcance y escala, es necesario como primer paso determinar las unidades territoriales funcionales de análisis en las que se divide un departamento, con el fin de facilitar la identificación de municipios con cierto grado de homogeneidad, la cual permita una caracterización de dichos conflictos y/o desafíos, así como de las potencialidades, y de esta manera la orientación de soluciones articuladas dentro de un universo más reducido.

Posteriormente es importante hacer un análisis detallado de los MOT individuales de cada uno de los municipios que componen un departamento, particularmente las direcciones y magnitudes de crecimiento, las transformaciones productivas y las actividades con impacto en el sistema ambiental. Dado que los MOT municipales territorializan las apuestas individuales, una de las maneras de hacer un análisis individual en función departamental es a partir de la unión de las diferentes planimetrías municipales⁸⁴ en un “mosaico territorial”, con el fin de identificar patrones supramunicipales y potencialidades comunes, facilitando comprender qué pasaría si estos elementos o factores comunes se gestionan e implementan con una mirada más integral.

Lo anterior requiere de un ejercicio de estandarización y homologación, tanto cartográfica como conceptual, dada la naturaleza singular de cada MOT municipal. Esta estandarización permite obtener un lenguaje común que le de coherencia al MOT departamental. Una vez identificados los patrones supramunicipales y las potencialidades comunes (aquellas con una clara incidencia que trasciende los límites político-administrativos de un municipio) se debe producir un plano con una escala más general, en el que aparezcan las continuidades identificadas, así como los posibles conflictos y diferencias entre los municipios localizados dentro de las unidades territoriales funcionales de análisis definidas.

Luego de los procesos de identificación y caracterización de las unidades territoriales de análisis, sus conflictos y potencialidades, se procede a producir un plano que estandariza y localiza espacialmente las posibles estrategias que por un lado solucionen las problemáticas identificadas y por otro aterricen en términos de OT las apuestas de la visión departamental y cómo estas afectan cada una de las unidades territoriales.

Es necesario producir una matriz por unidad territorial de análisis que plasme lo identificado en la planimetría, incluyendo otra información pertinente como las categorías de suelo rural (ver Capítulo de diagnóstico, dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos), elementos estructurantes supramunicipales, y los patrones de ocupación y clasificación del suelo.

La caracterización de la naturaleza y los conflictos y potencialidades de las unidades territoriales funcionales de análisis, en conjunción con las particularidades territoriales de éstas permite territorializar los objetivos y estrategias de carácter supramunicipal en línea con la visión departamental. De esta manera el MOT se concreta a partir de la definición de estas directrices de OT (estrategias), y se traduce en programas, planes y proyectos (ver 5.3 Estrategia de Gestión) durante su gestión e implementación.

3.3.3. Cartografía para los POD

3.3.3.1. Diagnóstico - ¿Qué es la cartografía? definiciones y conceptos

El conocimiento del territorio permite tomar decisiones acertadas y los mapas son el método más eficiente para exponer la información necesaria sobre los recursos que yacen en él. Los mapas tienen un efecto catalítico sobre el desarrollo y solucionan una de las principales causas de la planificación al azar: la dificultad de acceso a información fácilmente comprensible (FAO, 2016). Bajo lo anterior, se considera fundamental el ejercicio cartográfico en el desarrollo de un proceso de ordenamiento territorial departamental.

⁸⁴ Donde exista una expresión gráfica del MOT, de lo contrario es necesario hacer un ejercicio de espacialización y construcción planimétrica a partir de los componentes generales y objetivos estratégicos de los POT individuales.

Aunque existe una gran cantidad de temas y conceptos relacionados con cartografía, para efectos del POD es importante tener los siguientes conceptos claros:

Cartografía es “el conjunto de estudios, operaciones científicas y técnicas para mapear el mundo o parte de él, va desde la planeación del vuelo para fotografías aéreas, la adquisición de imágenes aéreas o de satélite, hasta la impresión final de las copias. En esta ciencia la semiología, los modelos formas y representaciones de la tierra o cualquier parte del Universo, entre otras técnicas, permitiendo que el usuario haga lectura, interpretación y análisis por medio de los mapas”. (IGAC, 2016)

Plano es una representación geográfica de un territorio que no necesariamente tiene en cuenta la curvatura de la tierra –proyección cartográfica-.

Mapa es la representación gráfica convencional, de una porción de la tierra u otro cuerpo celeste que muestra el tamaño y la posición de elementos del paisaje de acuerdo con la escala y la proyección seleccionadas (IGAC, óp. cit).

Información georeferenciada es la información relacionada con el espacio geográfico, con la tierra, que determina la ubicación de un elemento geográfico en particular. Se conoce también como información espacial.

Cartografía análoga son mapas obtenidos por procedimientos gráficos y por extensión, todo el conjunto de operaciones destinadas a la obtención de la información en “soporte gráfico” con la que se diseña un mapa. En la cartografía análoga el mapa impreso o los positivos fotográficos constituyen los documentos finales donde queda guardada la información cartográfica. Cualquier corrección, modificación o actualización de la cartografía análoga se realiza actuando sobre los documentos gráficos que contienen la información.

Cartografía digital es “el campo que involucra la representación gráfica de elementos espaciales, entrada, manipulación y salida de datos geográficos con ayuda del computador”. Involucra el conjunto de operaciones con las que, partiendo de datos numéricos, se elabora un mapa trabajando con un ordenador en programas específicos. En la cartografía digital todo el proceso de elaboración del mapa, desde la captura de datos hasta la obtención de los positivos con los que se lleva a cabo la impresión del mapa en papel, se realiza en “soporte digital”. Con independencia de que la cartografía digital se obtenga un mapa impreso en papel, toda la información del mapa es de tipo numérico, y en este formato es como queda almacenada. Cualquier actuación posterior sobre la información que contiene el mapa se hará sobre su formato numérico (IGAC, 2016b).

Sistema de Información Geográfica (SIG) es un conjunto de métodos, herramientas y actividades que actúan coordinada y sistemáticamente para recolectar, almacenar, validar, manipular, integrar, analizar, actualizar, extraer y desplegar información, tanto gráfica como descriptiva (datos) de los elementos considerados, con el fin de satisfacer múltiples propósitos (IGAC, 2016b).

Estas operaciones y otras de análisis espacial, se realizan de forma eficiente, relacionando los siguientes componentes: usuarios, hardware, software, datos, análisis y procesos (IGAC, 2016b). Es de resaltar que, para garantizar el adecuado tratamiento y la calidad de la información, se requiere de personal calificado que adelante estas labores.

Los sistemas de información están contemplados para elevar la calidad de los puntos de análisis y relaciones que distinguen al territorio (Gutiérrez Ossa & Urrego Estrada, 2011)

Análisis Espacial es la conjugación de técnicas que buscan separar, procesar, clasificar y presentar con criterios cartográficos el estudio cuantitativo y cualitativo de aquellos

fenómenos que se manifiestan en el espacio y que son objeto de estudio; A partir de herramientas gráficas para la composición de cartografía de diferente tipo y herramientas estadísticas de distinta índole que permiten describir, inferir, significar y predecir cuantitativamente estos fenómenos. Esta información se puede usar en un SIG (Perez Royo, 2014).

Base de Datos Geográfica es una base de datos o estructura de archivos para almacenar, consultar y manipular datos espaciales. La geometría del almacenamiento de la base de datos geográficos corresponde a un sistema de referencia espacial, atributos y reglas de comportamiento para los datos. Varios tipos de conjuntos de datos geográficos pueden ser recogidos en una base de datos geográficos, incluidas las clases características, atributo de las tablas, conjuntos de datos raster, conjuntos de datos de red, topologías y muchos otros (IGAC, 2016c. p. 13).

Estructura de los datos en un SIG hace referencia a cómo se muestran y organizan las variables y objetos para lograr una representación lo más adecuada posible. En un SIG existen dos estructuras de datos: formato raster y formato vectorial, los cuales, a su vez, dan lugar a los dos grandes tipos de capas de información espacial.

Modelo de datos geográfico es una representación estructurada del mundo real de forma clara, útil y organizada para diferentes aplicaciones geográficas. Es la descripción conceptual de las entidades geográficas del mundo real con sus características, la forma en que deben almacenarse, el modo y las posibles relaciones entre esta información, de manera que facilite y optimice su almacenamiento y utilización.

Metadato es el conjunto de información sobre datos previamente recopilados, que buscan establecer un lenguaje común y concreto que describa un dato. Es decir, es toda información descriptiva sobre el contexto, calidad, condición o características de un recurso, dato u objeto que tiene la finalidad de facilitar su recuperación, autentificación, evaluación, preservación e interoperabilidad.

Estándar cartográfico es un conjunto de reglas (normas) que regula la realización de ciertos procesos o la fabricación de componentes para garantizar la interoperabilidad y calidad, logrando un lenguaje común, para lograr una comunicación que facilite el entendimiento entre distintos actores. Esto se materializa mediante acuerdos documentados que contienen especificaciones técnicas o criterios precisos que son utilizados consistentemente para asegurar que los materiales, productos, procesos y servicios cumplen con su propósito (IDECA, 2013)

Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) es un conjunto de medios que permite agrupar información geográfica que describe la distribución y las características de objetos y fenómenos que ocurren en la tierra. Incluye los materiales, la tecnología y la gente necesaria para adquirir, procesar, almacenar y distribuir dicha información para satisfacer una amplia variedad de necesidades.

Una IDE tiene que incluir datos y atributos geográficos, organizados en bases de datos, información sobre los datos geográficos (metadatos), herramientas informáticas para buscar, consultar, encontrar, acceder y usar datos geográficos (catálogos y servicios de cartografía en red), métodos para acceder a los datos geográficos y, sobre todo, acuerdos organizativos para su coordinación y administración.

La IDE está completamente enfocada a facilitar y coordinar el hecho de intercambiar y compartir la información espacial. Una IDE es una iniciativa necesaria para la recolección eficaz, gestión, acceso, entrega y utilización de datos espaciales (IDECA, óp. cit).

La Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) es un instrumento operativo a través del cual se integran políticas, estándares, organizaciones y recursos tecnológicos que facilitan la producción, el acceso y el uso de la información geográfica del territorio colombiano, para apoyar la toma de decisiones en todos los campos de la política pública.

En este sentido, la ICDE se constituye en un conjunto de estrategias articuladas alrededor de las principales instituciones productoras y usuarias de información geográfica que suman esfuerzos para orientar estratégicamente el flujo de este tipo de información del país

La escala es la relación de proporcionalidad que existe entre la magnitud representada sobre una ortofoto, carta geográfica, mapa u otro modelo cartográfico y su magnitud real en el terreno.

Los mapas multiescala son mapas dinámicos que muestran datos de varias formas para un rango de escalas. Los mapas multiescala son más eficaces cuando abordan una representación prácticamente sin interrupciones de los datos en una amplia variedad de escalas. Para conseguirlo se requiere simbolizar los datos adecuadamente y de forma similar en todas las escalas. Aunque puede acercar y alejar cualquier mapa, los mapas multiescala están creados específicamente para garantizar una continuidad visual en todas las escalas, a fin de comunicar el mapa de forma efectiva.

Catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica (Artículo 1, Resolución 70 de 2011).

Catastro multipropósito es aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y a la planeación social y económica (artículo 104, Ley 1753 de 2015).

3.3.3.2. Clasificación de la cartografía

Existen diferentes tipos de cartografía, tal como se detalla a continuación. A su vez, el tipo de cartografía temática (el más utilizado para las representaciones de los fenómenos espaciales en el marco de un POD) tiene su clasificación respectiva.

La cartografía social es una herramienta que sirve para construir conocimiento y reconocimiento territorial de manera colectiva, del espacio ocupado por los pueblos, de las modificaciones del medio natural que ha hecho el hombre. (Andrade & Santamaría, 2016)

La cartografía básica se elabora a partir de procesos directos de observación y medición de la superficie terrestre. Son los mapas topográficos puramente dichos.

La cartografía derivada se realiza a partir de la generalización de la información topográfica que viene representada en la cartografía básica existente.

La cartografía temática es aquella donde se dedica especial atención a un fenómeno geográfico determinado. Utiliza como soporte cartografía básica o derivada, para desarrollar algún aspecto concreto o algún fenómeno, pueden mostrar por ejemplo la distribución de habitantes en un territorio, concentración de recursos energéticos en un área, o la composición de un suelo en un municipio. Según ICA (Asociación Cartográfica Internacional): “Un **mapa temático** es aquel que está diseñado para mostrar características o conceptos particulares. En el uso convencional de los mapas, este término excluye a los mapas topográficos” (IGAC, 2014). Los mapas temáticos se dividen en:

- Mapas monotemáticos (un solo tema)

- Mapas politemáticos (integran dos o más temas)
 - de carácter cualitativo, que representan condiciones cualidades o características; y
 - cuantitativos, que establecen relaciones de cantidad.

El **mapa topográfico simplificado**, es equivalente al mapa base sobre el cual se plasma la información para producir un mapa temático. Éste último se clasifica de la siguiente manera:

Según contenido: suelos, geología entre otros.

Según uso: planeación regional, manejo de cuencas, explotación minera.

Según la forma de representación: mapas de puntos, los cuales representan sitios a los que se les especifica un valor a través del tamaño y una localización; mapas de isolíneas, que son segmentos que expresan igual valor como altura, precipitación entre otras; mapas de líneas de flujo, el cual brinda información de cantidad por medio del calibre o ancho del segmento; mapas coropletos y coremas, diseñados para mostrar una cantidad en una unidad de área como las unidades administrativas.

3.3.3.3. *Cartografía en el OT departamental*

En el ejercicio de ordenar el territorio la cartografía sirve como medio para comunicar de manera simple las interrelaciones multidimensionales, complejas y cambiantes que se presentan en el territorio. La cartografía es aquella herramienta que representa en el espacio las causas, tendencias y otros atributos que no se pueden percibir en la estadística numérica, la cual permite entender, comunicar y tomar decisiones para el diseño de políticas públicas con impacto territorial.

La Comisión de Ordenamiento Territorial - COT identifica la cartografía como un “referente obligado de las acciones de las diversas instituciones y actores relacionados con los planes de desarrollo departamental, los planes sectoriales, los objetivos de desarrollo del Milenio, los planes y proyectos de orden nacional y los de interés público, los planes regionales de competitividad, los planes estratégicos nacionales, regionales y subregionales, las visiones de desarrollo, los planes de vida y etno-desarrollo, los instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental del territorio, proyectos nacionales entre otros” (DNP, 2015).

En términos de OT Departamental el Acuerdo COT 010 recomienda que para los diferentes análisis que se realicen en el proceso de formulación, aprobación e implementación de los POD, se permita el acceso y se utilice la cartografía básica oficial del IGAC o de la autoridad cartográfica encargada de la gestión del Plan Nacional de Cartografía. Igualmente, que las cartografías temáticas desarrolladas a partir de estos análisis, sigan los parámetros establecidos por la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), explicitas en el documento del IGAC *especificaciones técnicas cartografía básica*, 2016. Lo anterior en consonancia con la Resolución 1392 de 2016 de IGAC.

El IGAC o la autoridad cartográfica que se defina, proporcionará a los departamentos la información disponible para adelantar los respectivos procesos.

Si bien se requiere de ejercicios cartográficos durante todo el proceso de elaboración del POD, se evidencia la importancia de éstos como insumo principal para el sistema de seguimiento y evaluación. Para realizar el seguimiento y la evaluación se requerirá un sistema de información que reúna y estructure una base de datos y de cartografía relativa

al sistema territorial, con el propósito de compararla con los principales indicadores de cambio que se referenciarán en el modelo territorial futuro.

Para ello será fundamental contar con las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la información cartográfica, específicamente las relativas a los Sistemas de Información Georreferenciada (SIG). Al entender que los asuntos cartográficos van más allá de un producto definido con un corte en el tiempo, la cartografía digital a través de los SIG son una herramienta poderosa para el control y seguimiento del territorio que evoluciona a la par de las transformaciones del mismo.

Los departamentos tendrán entonces la responsabilidad de realizar un esfuerzo de coordinar y entender la información proveniente de los POT municipales, a partir de la cual se espera generar una nueva escala de comprensión del territorio. Al tiempo debe procurar responder a la ausencia de cartografía departamental a escalas adecuadas para la elaboración de POD, la desactualización de líneas base de análisis de datos, así como a la falta de los sistemas de información.

3.3.3.4. *Productos Cartográficos relativos a los POD*

Previo a la fase de diagnóstico, dentro de la fase de alistamiento de la información, es necesario determinar los insumos cartográficos de los que se disponen. Es importante entender la relación entre los POT y POD desde el punto de vista de información geográfica, en especial la continuidad espacial de los elementos y componentes identificados y formulados en los POT. En el marco de la información multiescalar, es necesario el acopio debidamente estructurado y estandarizado (mediante SIG y lo dispuesto por la ICDE) de la información geográfica producida no sólo de los POT municipales, sino de entidades e instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales, la Agencia Nacional de Tierras, Autoridad Nacional de Tierras, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Agencia Nacional Minera, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre otras, que inciden en el ordenamiento regional y departamental.

Al igual que en el contexto municipal, no existen unos determinantes específicos, detallados e inequívocos de los productos cartográficos asociados a los POD, por lo tanto, se sugiere que un POD maneje las escalas de la información georreferenciada de la siguiente manera: en un primer escenario, mientras se logra incluir toda la información de los POT, existe diversidad de estudios y proyectos cartográficos de escala 1:100.000 como punto de partida para establecer una cartografía básica; en caso de que exista la capacidad, el departamento debe incluir sistemáticamente productos cartográficos, una vez aprobados, en niveles de información de escalas 1:25.000 o superiores, con el fin de mejorar la capacidad de análisis y seguimiento a los procesos de OT, especialmente en áreas donde se concentre la población, en riesgo o no, así como para análisis urbanos o donde se encuentren eslabones importantes dentro de las cadenas productivas. Finalmente, el departamento debe constituirse en un repositorio de los productos cartográficos de cada uno de los POT de los municipios que lo componen, y de esta manera tener disponibles niveles de información de escalas 1:2.000 a 1:5.000.

Para los productos cartográficos análogos –impresos, pero derivados de una estructura digital comprendida en el ámbito de los SIG- un POD, debería contener como mínimo, los siguientes mapas en condiciones de calidad acordes con la ICDE ver la siguiente Tabla:

Tabla 42. Mapas de diagnóstico y formulación para un POD

Fase: Diagnóstico		
Estructura	Mapa	Escala mínima de la fuente
General	Geológico	1:100.000 - 1:250.000
	Pendientes	1:25.000 - 1:100.000
	Isoyetas	1:100.000 - 1:250.000
	Isotermas	1:100.000 - 1:250.000
	Zonas de Vida	1:100.000 o Multiescala
	Sistema Hidrológico	1:25.000 - 1:100.000
	Clases Agrológicas	1:100.000
	Estructura Ecológica Principal	1:25.000 1:25000 o Multiescala
General	Servicios Públicos	1:25.000 1:100.000
	Red Vial	1:25.000 1:100.000
	Destino Económico Catastral	1:25.000 1:100.000
	Densidad de Población	1:25.000 1:100.000
General	Servicios Públicos	1:25.000
	Red Vial Actual	1:25.000 - 1:100.000
	Cobertura de la Tierra	1:25.000 - 1:100.000
	Vocación de Uso	1:100.000
	Conflictos de Uso	1:100.000
	Predial Actual	1:5.000 - 1:10.000 1:5.000 - 1:10.000
Fase: Formulación		
Estructura	Mapa	Escala mínima de la fuente
RegionalRegional	Sistemas de articulación regional y nacional - Proyectos Viales Regionales y NacionalesSistemas de articulación regional y nacional - Proyectos Viales Regionales y Nacionales	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Asentamientos HumanosAsentamientos Humanos	
Sistemas de AsentamientosSistemas de Asentamientos	Sistemas de articulación Urbano y RuralSistemas de articulación Urbano y Rural	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Jerarquización vialJerarquización vial	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Sistema de Conectividad No MotorizadaSistema de Conectividad No Motorizada	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Áreas Aptas para Asentamientos HumanosÁreas Aptas para Asentamientos Humanos	1:25.000 1:100.000 1:25.000 1:100.000
BiofísicoBiofísicoBiofísico	Clasificación del sueloClasificación del suelo	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Perímetro UrbanoPerímetro Urbano	1:2.000 1:2.000
	Perímetro de Expansión UrbanaPerímetro de Expansión Urbana	1:2.000 1:2.000
	Sistema de Áreas Protegidas Urbanas	1:25.000 1:100.000
Riesgo	Áreas Exuestas a Amenazas por Inundación	1:10.000 - 1:25.000

	Áreas Expuestas a Amenazas por Fenómenos de Remoción en Masa	1:10.000 - 1:25.000	
	Aproximación a las Amenazas por Avenidas Torrenciales	1:10.000 - 1:25.000	
	Áreas Expuestas a Amenazas por Sísmica	1:50.000 - 1:100.000	
	Áreas Expuestas a Amenazas por Antrópicos -Tecnológicos	1:10.000 - 1:25.000	
	Áreas Expuestas a Amenazas por Incendio	1:100.000	
Ambiente	Sistema Regional de Áreas Protegidas	1:25.000 - 1:100.000	
	Sistema Nacional de Áreas Protegidas	1:25.000 - 1:100.000	
	Zonificación de POMCAS (si existen)	1:10.000 - 1:25.000	
	Otras Áreas de Protección y Conservación Ambiental	1:10.000 - 1:25.000	
	Zonificación Pomcas y Otras Áreas de Protección y Conservación Ambiental (sumatoria de los 2 anteriores)	1:10.000 - 1:25.000	
Biofísico	Sistema de Áreas Protegidas UrbanasSistema de Áreas Protegidas Urbanas	1:25.000 1:100.000	
Amenaza y Riesgo	Amenaza y RiesgoAmenaza y Riesgo	Áreas Expuestas a Amenaza de Inundación	1:25.000 1:100.000
		Áreas Expuestas a Amenaza por Remoción en Masa	1:25.000 1:100.000
		Áreas Expuestas a Amenaza por Avenidas Torrenciales	1:25.000 1:100.000
		Áreas Expuestas a Amenaza por Antrópicos Tecnológicos	1:25.000 1:100.000
		Áreas de Intervención por Amenaza de Inundación	1:25.000 1:100.000
		Áreas de Intervención por Amenaza de Remoción en Masa	1:25.000 1:100.000
		Áreas de Especial Protección Histórica y Cultural	1:25.000 1:100.000
		Espacio Público Actual y PropuestoEspacio Público Actual y Propuesto	1:25.000 1:100.0001:25.000 1:100.000
		Equipamientos de escala departamental actual y PropuestoEquipamientos Colectivos Actual y Propuesto	1:25.000 1:100.0001:25.000 1:100.000
		Redes de servicios Públicos Actual y PropuestoRedes de servicios Públicos Actual y Propuesto	1:25.000 1:100.0001:25.000 1:100.000
Funcional	Funcional	Tratamientos UrbanísticosTratamientos Urbanísticos	1:25.000 1:100.0001:25.000 1:100.000
		Áreas de Actividad y UsosÁreas de Actividad y Usos	1:25.000 1:100.0001:25.000 1:100.000
		Áreas de Cesión Vial Proyectos RegionalesÁreas de Cesión Vial Proyectos Regionales	1:25.000 1:100.0001:25.000 1:100.000
		Sistema de MovilidadSistema de Movilidad	1:25.000 1:100.0001:25.000 1:100.000

Gobernanza	Modelo Funcional Rural - Equipamientos Modelo Funcional Rural - Equipamientos	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Tipología Modelo de Movilidad Tipología Modelo de Movilidad	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Unidades Territoriales Rurales Unidades Territoriales Rurales	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Unidades de planificación rural Unidades de planificación rural	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Clasificación General del Suelo rural Clasificación General del Suelo rural	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Clasificación de Asentamientos Humanos en Suelo Rural Clasificación de Asentamientos Humanos en Suelo Rural	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
Ambiente y Riesgo	Clasificación Desagregada del Suelo rural Clasificación Desagregada del Suelo rural	1:10.000 - 1:25.000 1:10.000 - 1:25.000
	Actividades en Suelo de Desarrollo Restringido Actividades en Suelo de Desarrollo Restringido	1:5.000 - 1:10.000 1:5.000 - 1:10.000
OSPR	Áreas priorizadas para la Reconversión Productiva	1:10.000 - 1:25.000
	Áreas priorizadas para programas y proyectos de ordenamiento social de la propiedad rural Áreas priorizadas para programas y proyectos de ordenamiento social de la propiedad rural	1:10000 1:10000

MAPAS DE DIAGNÓSTICO PARA EL POD

Estructura	Mapas Diagnóstico
Estructura Biofísica	Mapa de balance hídrico por cuencas del Departamento (Identificación de oferta y demanda de las fuentes abastecedoras)
	1.1.3 Mapa de identificación de vulnerabilidad hídrica regional
	1.1.4 Cobertura de la tierra (Corine Land Cover)
	1.1.5 Conflictos de uso del suelo
	1.1.6 Identificación y zonificación de amenazas de impacto regional
	1.1.7 (A partir de información secundaria: Plan Departamental de Gestión del riesgo y otros que existan)
	1.1.8 Identificación de estructura Ecológica Departamental (estado, conflictos, problemas y potencialidades) (con insumos de entidades competentes)

	1.1.9 Análisis del estado actual, y los conflictos de usos en territorios marino costeros e insulares
--	---

Estructura Funcional y de servicios	Servicios públicos, saneamiento básico, aprovisionamiento de agua y residuos (Coberturas y déficit, identificación de esquemas asociativas existentes para prestación de servicios públicos. Georreferenciación de PTAR, plantas de beneficio, rellenos sanitarios, PATP de cabeceras e identificación de áreas estratégicas de abastecimiento.) Unidad mínima de análisis: municipio.
	1.1.10 Clasificación de red vial (estado de las vías de competencia departamental). Mapas de análisis de movilidad, transporte e infraestructura logística: flujos, conectividad, accesibilidad, déficit. Etc.
	1.1.11 Mapa de localización de equipamientos de escala subregional y regional
	1.1.12 (clasificación del tipo de equipamiento y capacidad de cobertura actual, identificando gráficamente coberturas suficientes o insuficientes)
	1.1.13 Mapa de déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, y de oferta de vivienda y proyectos habitacionales de escala subregional. (Unidad de análisis: municipal)
	1.1.14 Mapa de Distritos de Riego-Drenaje y protección contra inundaciones

Estructura Socio-Económica	Mapa de la identificación de la estructura de la propiedad (unidad mínima de análisis sugerida: municipio)
	1.1.15 Localización, patrones de distribución y densidad de Población. Dinámicas de crecimiento.
	1.1.16 Análisis de la funcionalidad urbano regional, sistema de asentamientos y centros urbanos
	1.1.17 (territorios funcionales)
	1.1.18 Análisis de brechas en nivel subregional (unidad de análisis sugerida: municipio)
	1.1.19 Mapa de figuras del ordenamiento social de la propiedad rural (ZRC-ZIDRES-TC-TI-Restitución y Titulación)
	1.1.20 Mapa de cadenas productivas y productividad departamental
	1.1.21 Mapa de delimitación de áreas de interés arqueológico e histórico y localización de bienes de interés cultural de escala departamental
	Especialización de determinantes de superior jerarquía (ambientales, patrimonio, etc)

Instituciones	1.1.22 Análisis de POT municipales en los aspectos que inciden en la
	1.1.23 (identificación de clasificación de suelo, áreas suburbanas, centros poblados)
	1.1.24 Identificación y evaluación del estado de Asociatividad departamental (identificando debilidades y potencialidades)
	1.1.25 Espacialización y análisis de planes sectoriales (identificar convergencias, conflictos y vacíos)

Síntesis de las Estructuras	Modelo de ordenamiento territorial actual
------------------------------------	---

Estructura	MAPAS DE FORMULACIÓN PARA EL POD
Estructura Biofísica	Áreas aptas para conectividad de la estructura ecológica principal y de corredores de conservación entre áreas protegidas existentes
	1.1.26 Mapa de áreas para la producción y el aprovechamiento de recursos naturales
	1.1.27 Mapa regional de priorización de áreas en las que se requiere intervención a nivel de asistencia técnica para los municipios desarrollen estudios básicos de amenazas u otro tipo de medidas de alcance departamental.
	1.1.28 Estructura ecológica departamental y espacialización de determinantes ambientales pertinentes para el POD
	1.1.29 Mapa de priorización de proyectos para superación de conflictos aprovechamiento de oportunidades en territorios marino- costeros
Estructura Funcional y de servicios	Mapa de priorización de proyectos de nivel departamental en servicios públicos, saneamiento básico, aprovisionamiento de agua y residuos
	1.1.30 Sistemas de movilidad y transporte, articulación regional y nacional- Proyectos Viales Regionales y Nacionales. (Priorización de proyectos en relación con superación de brechas, fortalecimiento de clúster, cadenas económico productivas, etc.)
	1.1.31 Propuesta de localización y priorización de equipamientos para mejoramiento de la cobertura de nivel departamental
	1.1.32 Propuesta de priorización de proyectos de vivienda de escala subregional
	1.1.33 Propuesta para priorización de proyectos de distritos de riesgo y drenaje
	Áreas priorizadas para la reconversión productiva

Estructura	MAPAS DE FORMULACIÓN PARA EL POD
Estructura Socio-Económica	1.1.34 Áreas priorizadas para programas y proyectos de ordenamiento social de la propiedad rural
	1.1.35 Propuesta para consolidación de territorios funcionales
	1.1.36 Propuesta de áreas aptas para procesos de reasentamientos humanos y áreas de expansión
	1.1.37 Identificación y priorización de áreas en las que es necesario que los municipios adelanten acciones conjuntas para regulación o encauzamiento de la conurbación y suburbanización
Instituciones	1.1.38 Identificación y priorización de apuestas productivas y económicas
	Los análisis realizados en la etapa de diagnóstico, se utilizan en la etapa de formulación como insumo para el modelo de ordenamiento futuro
Síntesis de las Estructuras	Mapas de escenarios
	1.1.39 Modelo de ordenamiento territorial Futuro (incluyendo mapa de Propuesta de subregionalización departamental y asociatividad territorial)

Fuente: SODT – DNP, septiembre 2017.

Es importante señalar que la escala mínima de la fuente es la escala garantizada para el insumo con el que se procesó u obtuvo la información temática, que puede no ser coincidente con la escala de presentación de los mapas impresos o análogos.

Toda la información georreferenciada debe entregarse tanto en formato análogo como digital. Esta última debe garantizar la utilización de los estándares cartográficos y los modelos de datos definidos por ICDE o IGAC, iniciando por el sistema de referencia oficial para Colombia, las adecuadas proyecciones o transformaciones de la información, el tratamiento de las imágenes de satélite entre otros muchos aspectos. Por tal razón, es indispensable que se estandarice la entrega en una base de datos geográfica organizada y estandarizada, o en archivos de formato de intercambio debidamente organizados y estandarizados.

Con respecto a la información consignada en los metadatos es vital empezar a diseñar las plataformas tecnológicas administradas por los departamentos, así como definir la logística para el acopio, mantenimiento y actualización permanente de la información georreferenciada.

Para la efectiva implementación de estas tecnologías cartográficas en el proceso de OT departamental se sugiere explícitamente contar tanto con infraestructura tecnológica robusta como con un equipo humano calificado que garantice la puesta en marcha y funcionamiento del SIG, acciones que se deben de considerar como fortalecimiento institucional.

4. ADOPCIÓN

4.1. ¿Qué es el proceso de Adopción en OT?

Según el Acuerdo COT 010 “los instrumentos de ordenamiento territorial que componen el POD serán adoptados mediante ordenanza, de acuerdo con el proceso establecido por cada asamblea departamental para la adopción de ordenanzas. Los departamentos podrán formular, aprobar y adoptar por separado cada uno de los instrumentos de ordenamiento territorial que componen el POD”. Por lo cual el proceso de adopción como etapa de elaboración del POD se fundamenta en el proyecto de ordenanza.

4.2. ¿Qué es el proyecto de ordenanza?

La ordenanza termina constituyéndose en la hoja de ruta que contiene y desarrolla los lineamientos de OT departamental, por lo que debe ser un instrumento claro y preciso, en procura de evitar ambigüedades en su interpretación e implementación. Por esta razón, es deseable que los equipos jurídicos responsables de su redacción participen desde la etapa de diagnóstico territorial, con el fin de contar con los elementos suficientes para redactar el articulado de manera sencilla, clara y precisa, recogiendo los estudios y análisis técnicos previos.

4.3. ¿Cómo se construye un proyecto de ordenanza?

Una vez finalizada la etapa de diagnóstico e identificados los lineamientos que guiarán el modelo de OT del departamento, los equipos técnicos deben consignar estas decisiones en la ordenanza mediante la cual se adopta el POD. Vale la pena recordar en todo caso, que en el Acuerdo COT se prevé que, “Los departamentos podrán formular, aprobar y adoptar por separado cada uno de los instrumentos de ordenamiento territorial que componen el POD”. Es importante subrayar que ésta autorización a las autoridades departamentales debe suponer ejercicios previos de planeación y de priorización, con el fin de evitar una difusión normativa de regulaciones que no contribuye a la implementación de las apuestas de ordenamiento.

A pesar de que los POD no definen normas urbanísticas mediante las cuales se concretan intervenciones específicas en el territorio sino políticas, lineamientos y estrategias de OT departamental, es importante que estos se redacten de manera *simple* con el fin de facilitar su comprensión y aplicación por parte de los funcionarios públicos. Además, estas políticas, lineamientos y estrategias deben ser transparentes, es decir, ser públicos para todos los actores.

Por otro lado, desde el punto de vista del contenido y de la estructura que debe tener un *proyecto de ordenanza*, se presenta la siguiente propuesta, de manera que el cuerpo normativo reúna los contenidos mínimos establecidos en el Acuerdo COT:

1. Identificación y desarrollo de la visión departamental, las apuestas territoriales, los objetivos y las estrategias de OT departamental.
2. Identificación de las determinantes de superior jerarquía en el territorio del departamento, así como los correspondientes arreglos institucionales y alternativas para el trámite de los posibles conflictos normativos con incidencia en los usos del suelo del departamento.
3. Propuesta para la articulación del POD con los POT municipales, así como la

identificación de los mecanismos de conciliación.

4. Políticas y lineamientos para el uso y ocupación del territorio departamental.

Contenido Acuerdo COT	Subtemática
Directrices y orientaciones con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, especialmente en áreas de conurbación	<p>La conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales</p> <p>Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático</p> <p>Conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos</p> <p>Categorías de protección y desarrollo restringido del suelo rural, patrones de suburbanización, delimitación de las unidades de planificación rural y el sistema de centros poblados</p> <p>Desarrollo rural con enfoque territorial sustentado en el ordenamiento productivo agropecuario, el ordenamiento social de la propiedad rural, y de las áreas para la producción agropecuaria y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales</p>

5. Políticas para la regulación de los asentamientos poblacionales y los centros urbanos.

Contenido Acuerdo COT	Subtemática
Políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos	<p>-Gestión del riesgo de desastres</p> <p>-Adaptación al cambio climático</p> <p>Conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos</p> <p>Suelo urbano, suelo rural, rural suburbano y centros poblados rurales</p>

6. Directrices y orientaciones para la localización de la infraestructura física social.

Contenido Acuerdo COT	Subtemática
Directrices y orientaciones para la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo departamental y municipal	<p>Infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, así como los sistemas de comunicación entre municipios y su articulación con los diferentes sistemas regionales de transporte</p> <p>Corredores viales suburbanos</p> <p>Sistemas regionales de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. Señalamiento de áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos.</p> <p>Equipamientos de escala regional y departamental que puedan ser localizados en el suelo rural de los municipios</p>

7. Lineamientos para la proyección de los planes sectoriales departamentales con los planes de los municipios y de los grupos étnicos.

Contenido Acuerdo COT	Subtemática
Proyección espacial de los planes sectoriales departamentales con los planes de los municipios y de los grupos étnicos	Articulación de políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio.

8. Estrategia de gestión correspondiente a la vigencia del período departamental (se recomiendan 4 períodos de gobierno, es decir 16 años).

Es importante advertir que la *ordenanza* adopta el DTS, el cual constituye parte del POD.

Por otro lado, el articulado debe acompañarse con la correspondiente cartografía de soporte, la cual se aprobará con el proyecto de ordenanza. Aunque ni el Acuerdo COT, ni los lineamientos de POD departamental definen la cartografía mínima, es importante que los planos evidencien y soporten los lineamientos de OT que se definan en la *Ordenanza*.

A continuación, se incluyen algunas recomendaciones que pueden contribuir en la construcción del texto normativo:

- Debe existir coherencia y concordancia absoluta entre el documento técnico de soporte y los lineamientos de ordenamiento que se consignen en el POD.
- La *ordenanza* desarrollar los lineamientos más relevantes, por lo que no debe convertirse en una repetición del DTS.
- El articulado debe ser claro y conciso con el fin de garantizar la implementación efectiva del POD por parte de los funcionarios públicos, así como para la consulta de los ciudadanos.
- Se sugiere que en la parte de *considerandos* se consigne de manera resumida y concreta el trámite que se surtió para la adopción del proyecto de ordenanza, identificando y desarrollando con precisión las etapas de diagnóstico, concertación ambiental y adopción, así como los resultados del ejercicio de participación ciudadana y de consulta con el Consejo Territorial de Planeación Departamental y las COT departamentales.

4.4. Documento Síntesis

Si bien no existe una referencia específica en la normativa frente al Documento síntesis del POD, su equivalente, el Documento Resumen se señala como uno de los tres documentos que deben ser presentados en el proceso de planificación del OT según lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 para la adopción del POT. Dado que es un documento que funciona como un sumario de la información contenida en el DTS, útil para fines de referencia. Por esta razón, se propone la configuración de un Documento síntesis en los POD.

El objetivo de este documento sería divulgar y socializar los contenidos del POD a la ciudadanía y demás interesados. En este se deben relacionar básicamente seis (6) aspectos:

- Escenario apuesta departamental
- Objetivos
- Estrategias
- Lineamientos de políticas del POD
- Líneas de acción para resolver los problemas identificados
- Conclusiones generales

Estos contenidos deben ser presentados de manera didáctica, es decir, en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión. Así mismo, la administración departamental debe asegurar su difusión masiva a través de los medios y mecanismos que tenga disponibles.

Si bien la Ley no establece un plazo para la difusión del documento, se sugiere incluir en el Proyecto de Ordenanza un plazo determinado para que se diagrame, publique y difunda el

Documento síntesis a las autoridades de los municipios, habitantes del departamento y demás interesados.

La correcta difusión del Documento síntesis contribuirá a la gobernanza del POD, además de constituirse en un instrumento para la participación y control social de la ciudadanía, sobre la implementación y seguimiento al mismo.

Tabla 43. Insumo – producto adopción del POD

¿Qué se adopta?	Insumos	Productos sugeridos
- Los documentos que componen el POD	- Documento de diagnóstico - Documento de formulación - Documento de gestión, seguimiento, evaluación y control - Reuniones y discusión con la Asamblea departamental	- Proyecto de ordenanza departamental - Documento síntesis

Fuente: Elaboración propia

5. GESTIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL

5.1. ¿Qué es gestión, seguimiento, evaluación y control?

Identificada como la 5ta etapa del proceso de elaboración del POD bajo el Acuerdo COT 010 de 2016 “la gestión se refiere a la definición e implementación de las acciones requeridas para ejecutar el POD y hacer realidad el modelo territorial seleccionado. De igual modo, conlleva seleccionar y priorizar objetivos de corto, mediano y largo plazo, dirigidos a la construcción de la visión de ordenamiento territorial y establecer las metas, instrumentos, programas, proyectos, recursos necesarios y fuentes de programas y proyectos estratégicos del ámbito departamental y subregional, y que se materializan en las acciones del mismo departamento en articulación con los municipios y la nación. Lo anterior permitirá los acuerdos políticos, público – privados y la organización institucional necesaria para alcanzarlos”.

En lo que respecta al seguimiento, evaluación y control se manifiesta cómo éstos “implican la definición de la organización institucional para el seguimiento y evaluación, así como la identificación de indicadores que permitan el monitoreo de los procesos, la identificación de su impacto y verificación de su inclusión en otros instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como su incorporación a los informes de gestión de administración departamental”.

5.2. Sistema de seguimiento, evaluación y control de OT departamental

El Sistema de seguimiento, evaluación y control de OT departamental construido a semejanza del Expediente Municipal -o Expediente Urbano- establecido en la Ley 388 de 1997⁸⁵ como complemento de los POT, es el instrumento a través del cual se puede realizar el seguimiento a las diferentes actuaciones establecidas en el POD, a través de un sistema

⁸⁵ Ley 388 de 1997. Artículo 112.- Expediente Urbano. Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deben organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana.

de información compuesto por indicadores de seguimiento y control, documentos, planos e información georreferenciada de las temáticas de OT regional abordadas en el plan.

Es importante anotar que, más allá de un conjunto de datos estáticos en el tiempo, este sistema de información es dinámico y se alimenta permanentemente de la información que resulta de las actuaciones sobre el territorio. Con ello, se busca contar con datos actualizados que sustenten los diagnósticos, la definición de políticas y la toma de decisiones a través de la formulación de normas, programas y proyectos.

En este sentido, el Sistema de seguimiento, evaluación y control representa un instrumento de gran importancia para la planeación departamental, toda vez que es el medio a través del cual se verifica que las actuaciones sobre el territorio estén dando los resultados esperados con miras a la concreción del Modelo de ordenamiento Territorial (MOT) planteado y, de lo contrario, permite que la administración departamental tome las medidas correspondientes para ajustar sus actuaciones.

Como todo sistema de información, la efectividad del Sistema depende de los datos de entrada, de forma tal que es fundamental definir de manera clara qué indicadores y qué información harán parte del sistema, así como las responsabilidades en relación con la provisión y gestión de dicha información.

5.2.1. Indicadores de seguimiento y control

Para efectos de este ejercicio, los indicadores corresponden a puntos de referencia que permiten observar y medir el avance en el logro de una meta esperada o el alcance de cierto tipo de objetivo. Para este fin, la definición de los indicadores que se incluirán en el Sistema de seguimiento, evaluación y control deben tener en cuenta que los mismos cumplan con seis características fundamentales:

- Que sean *cuantificables*. El indicador debe poder expresar claramente una magnitud, una intensidad o una medida que permita establecer un punto de referencia.
- Que sean *explícitos*. El indicador debe ser claro, de fácil comprensión para quien lo levanta, quien lo analiza y quien toma decisiones a partir de éste, al existir aceptación del mismo como expresión del fenómeno a ser medido.
- Que sean *continuos* en el tiempo. El indicador debe poderse medir en diferentes momentos -si bien esta temporalidad puede variar dependiendo de la disponibilidad de datos- de forma tal que pueda realizarse un ejercicio de contraste que permita evidenciar el avance en el cumplimiento de las metas.
- Que estén *disponibles* en el tiempo. El indicador debe corresponder a una información que pueda ser obtenida de manera confiable en el tiempo, lo cual requiere una responsabilidad en su gestión.
- Que sean *pertinentes* para la toma de decisiones. La información que arroja el indicador debe representar un insumo para la toma de decisiones en relación con las metas. El seguimiento de indicadores requiere esfuerzos y como tal, debe tener una utilidad definida.
- Que sean *confiables*. El indicador debe ser exacto en cuanto a su metodología de cálculo y consistente, sin importar la variación temporal, de herramientas y de personal encargado de su construcción.

La definición de indicadores depende en buena medida de las características propias de cada departamento, por cuanto los procesos que se desean medir pueden no estar presentes en todos los entes territoriales. Sin embargo, es posible establecer una batería de indicadores básicos por temáticas comunes, que permitan a una administración departamental realizar el seguimiento de las principales dinámicas socioeconómicas urbanas y rurales existentes, que tienen una manifestación en su territorio.

En el expediente departamental, contenido en el DTS, la medición se debe concentrar en medir el grado de avance hacia el MOT. Para ello, la ley sugiere que la entidad territorial se concentre en medir una batería de indicadores que den cuenta de los aspectos identificados en el diagnóstico en función de la formulación, con respecto a todas las temáticas abordadas.

Un elemento clave para elaborar un expediente departamental útil y práctico consiste en definir indicadores capaces de transmitir la información concisa pero efectiva sobre los diferentes temas de interés departamental. Resulta preferible concentrarse en indicadores que capturen lo sustancial de los resultados de actividades y productos, que construir una batería demasiado extensa que dificulte adelantar el monitoreo permanente a todos los indicadores. De ésta manera, se debe realizar seguimiento a los pocos indicadores registrados, y sobre ellos proponer una ampliación de información, dadas las características y capacidades institucionales.

Es importante tener en cuenta que una proporción significativa de los datos relevantes para el expediente se pueden obtener a través de fuentes secundarias y de entidades de orden departamental y nacional, por lo que se debe desarrollar un ejercicio minucioso de consulta, y se solicita el soporte necesario de dichas entidades, pues no demanda grandes esfuerzos financieros ni técnicos.

Con base en esta información y en los objetivos de cada temática abordada en la elaboración de POD, se propone la siguiente batería de indicadores.

Tabla 44 Indicadores Expediente Departamental

General		
Categoría / Temática	Indicador	Unidad de medida
Demografía	Población	% de la población total
	Densidad poblacional	Habitantes por kilómetro cuadrado
	Tasa de crecimiento poblacional anual	% de crecimiento
	Tasa bruta de mortalidad	Muertes por 1000 habitantes
Estructura Biofísica		
Categoría / Temática	Indicador	Unidad de medida
Estructura Ecológica Principal	Áreas con posibles afectaciones derivadas de la actividad minera, embalses e infraestructura regional como proporción del suelo departamental	% de suelo departamental con afectaciones derivadas de la actividad minera, embalses e infraestructura regional

	Áreas de conectividad ambiental regional como proporción del suelo departamental	%
	Áreas de interés estratégico ambiental como proporción del suelo departamental	%
Gestión del riesgo	Áreas de zona de amenaza como proporción del suelo departamental	%
	Porcentaje de asentamientos en zonas de amenaza como proporción del total de asentamientos	%
Territorio marino costero	Población afectada por eventos meteorológicos y marinos	% de la población total costera
	Variación de línea costera	metros de retroceso de línea costera
Estructura Funcional y de servicios		
Categoría / Temática	Indicador	Unidad de medida
Servicios públicos, saneamiento básico y aprovisionamiento de agua	Cobertura de acueducto	No de viviendas con servicio /viviendas total
	Cobertura de alcantarillado	No de viviendas con servicio /viviendas total
	Cobertura de energía eléctrica	No de viviendas con servicio /viviendas total
	Cobertura de gas natural	No de viviendas con servicio /viviendas total
	Cobertura servicio de aseo	No de viviendas con servicio /viviendas total
	Cobertura de internet	No de viviendas con servicio /viviendas total
	Oferta y demanda hídrica de las fuentes abastecedoras	Cuantitativo compuesto - Oferta vs. Demanda
	Infraestructura de saneamiento básico municipal (PTAR, interceptores y colectores)	Número de municipios con tratamiento de aguas residuales (PTAR, interceptores y colectores) sobre número total de municipios
Sistemas estructurantes	Espacio público efectivo por habitante	Metros cuadrados/Habitante
	Área de espacio público regional	Has
	Área de equipamientos públicos de educación, salud, bienestar, salud por estudiante	Has
	Área de infraestructura de transporte público (terminales, estaciones, puertos, aeropuertos, etc.), de carga (centros logísticos, terminales de carga, puertos secos, puertos, aeropuertos, etc.) y de transporte alternativo (bici rutas) por habitante municipal	Has
	Tiempo de viaje desde Centro poblado hasta centro de importancia regional* (ciudades intermedias y ciudades capitales de departamento)	Minutos
	Distribución modal de los viajes hechos desde y hacia centro de importancia regional (incluyendo carga)	% del total para cada tipo de medio de transporte
	Estado de red vial de conectividad intermunicipal (secundaria)	Cualitativo
	Extensión de red fluvial navegable	Kilómetros
	Densidad vial	Kilómetros de vía/ km2 de área
Patrimonio	Bienes y manifestaciones culturales declaradas patrimonio material e inmaterial de escala supramunicipal - departamental	Número
	Paisaje Cultural	área declarada como paisaje cultural sobre área total
	Planes de Manejo Arqueológico adoptados	Número

Estructura Socioeconómica		
Categoría / Temática	Indicador	Unidad de medida
Déficit habitacional	Densidad de vivienda urbana	Número de viviendas * Has urbana
	Déficit cuantitativo de vivienda	Número de viviendas
	Déficit cualitativo de vivienda	Número de viviendas
	Porcentaje de suelo del municipio destinado para VIS	%
Cadenas productivas	Área en licencia minero-energético como proporción del área municipal	Has
	Número de equipamientos productivos de escala regional	Número
Procesos de suburbanización	Tasa de crecimiento anual del área urbana construida en proporción al área municipal	%
	Proporción de suelo urbanizable en relación al suelo urbano y urbanizable	%
	Número de viviendas por hectárea en suelo suburbano	Viviendas por Has
Estructura departamental de tenencia de la tierra	Concentración de la propiedad de la tierra	No. De propietarios por Has
	Área del departamento tenencia formal	% del total
Dinámicas de ocupación del suelo con relación a los asentamientos humanos	Área municipal por clasificación de suelo	Has
	Área municipal por categorías	Has
	Área municipal por cobertura del suelo	Has
	Área municipal por conflicto de uso del suelo	Has
Elementos institucionales		
Categoría / Temática	Indicador	Unidad de medida
Capacidad fiscal	Proporción de inversión en proyectos de impacto regional como porcentaje de gasto total	%
	Presupuesto asignado por asociaciones de municipios a proyectos supramunicipales sobre presupuesto total de la asociación de municipios	Millones de pesos
	índice de convergencia fiscal	Puntos

Fuente: Elaboración propia

*El tema de cierre de brechas se medirá a través de los indicadores de la sección 4.2 en particular, los de la dimensión de cohesión territorial

A partir de estos indicadores de seguimiento básicos, es posible agregar nuevos indicadores, de acuerdo con las especificidades identificadas en el proceso de elaboración del POD, además de poder visualizarlos, comprenderlos y exponerlos fácilmente en cartografía o incluso sistemas de información referenciada.

5.2.2. Cartografía dinámica e información georreferenciada

Con el desarrollo de nuevas tecnologías de sistemas de información georreferenciada, hoy en día es posible articular la información estadística y los datos con el territorio específico, a través de planos y cartografía dinámica en el tiempo. Esta posibilidad representa un valioso insumo en la toma de decisiones, ya que permite realizar cruces de información sobre variables determinadas, arrojando nuevos datos para la toma de decisiones. De esta manera, la cartografía deja de convertirse en una imagen estática y pasa a ser una herramienta dinámica de trabajo.

El proceso de diagnóstico y de formulación del POD arroja gran cantidad de información que puede ser trasladada a información gráfica, a través de la elaboración de la cartografía de apoyo del Documento Técnico de Soporte y de los Planos Normativos. Si bien esta

información es referencia obligada en el proceso de implementación del POD, por cuanto se relaciona directamente con la normativa construida y con la ejecución de los programas y proyectos, a la par representa un valioso insumo de trabajo para el proceso de seguimiento del POD, dado que, en virtud de los datos con que se alimenta continuamente, permite evidenciar dinámicas en el territorio y brinda insumos para la toma de decisiones en los procesos de ajuste del plan.

De esta manera, es posible establecer una cartografía básica de trabajo, no obstante, es importante considerar que, a partir de la misma, las posibilidades de generación de nueva información útil en la toma de decisiones son gigantescas, al estar limitadas por la disponibilidad de información de entrada, la capacidad tecnológica instalada y el conocimiento humano necesario para procesarla.

De esta manera, el Sistema de seguimiento, evaluación y control representa el insumo fundamental para realizar el proceso de control a la ejecución del POD, no solo por parte de la administración departamental, sino también por parte de los diferentes actores relacionados con el desarrollo territorial del departamento, incluyendo aquellos de carácter municipal, regional y nacional. Los datos allí recogidos, en documentos, indicadores, mapas y cartografía georreferenciada estandarizada⁸⁶, brindan información sobre el éxito de las políticas y estrategias trazadas para concretar el MOT planteado, sobre la eficacia y eficiencia de la administración departamental para ejecutar las acciones que le competen y sobre los ajustes que son necesarios de realizar en aquellos aspectos en los cuales existen deficiencias.

Una de las claves del éxito de esta labor de control a la ejecución es el fortalecimiento del Sistema de seguimiento y evaluación visto como un proyecto: su construcción técnica, que incluya tecnología y perfiles humanos adecuados, la definición de estándares de información acordes a las normas de calidad respectivas que permitan hacer comparables los datos, su actualización permanente y la divulgación de su información, preferiblemente haciendo uso de las infraestructuras de datos espaciales y lo que ello implique.

Tabla 45. Insumo – producto seguimiento, evaluación y control

¿A qué se le hace seguimiento, evaluación y control?	Insumos	Productos sugeridos
<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores temáticos/sectoriales del proceso de formulación temática - Directrices y orientaciones estratégicas del proceso de formulación prospectiva - Indicadores que reflejen el papel del OT como instrumento para la cohesión territorial departamental 	<ul style="list-style-type: none"> - Línea de base del diagnóstico - Definición de metas a corto, mediano y largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisiones de mediano y largo plazo de los indicadores - Tablero de control con retroalimentación por parte de un Sistema de Información Geográfica - Reportes territorializados de público acceso - Estadísticas e información de público acceso

Fuente: Elaboración propia

5.3. Estrategia de gestión

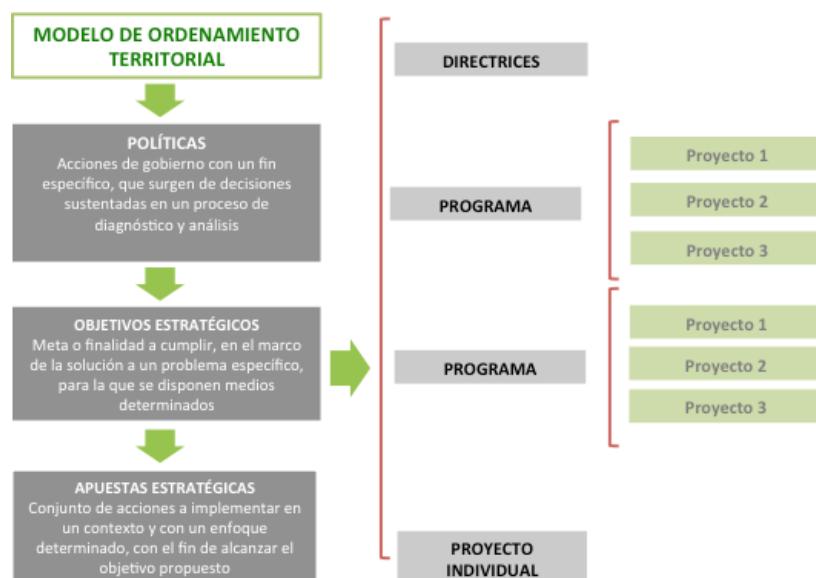
El POD debe de establecer una serie de políticas, objetivos y estrategias, tendientes a la concreción del MOT. A partir de estos elementos, se determinan aquellas intervenciones

⁸⁶ Ver capítulo 3, numeral 2.5. Cartografía para los Planes de Ordenamiento Departamental

directas del departamento en el territorio y directrices de ordenamiento territorial regional que deben ser tenidas en cuenta por parte de los municipios en la formulación de sus correspondientes POT, los cuales regularán la inversión pública de los municipios a través de la definición de acciones públicas específicas.

En este sentido, el POD no sólo permite aplicar un conjunto de recursos públicos del orden regional en el marco de las políticas, objetivos y estrategias establecidos, al propender por el mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población. Sino que también, representa una hoja de ruta, desde el enfoque de estructura regional, para el planteamiento de los modelos de OT de cada uno de los municipios.

Ilustración 19. Marco lógico para la formulación de directrices, programas y proyectos en el POD



Fuente: elaboración propia.

Para aquellos casos en los cuales la ejecución de programas y proyectos requiera de la participación de diferentes actores municipales e inclusive departamentales, la Ley 1454 de 2011 ha brindado una serie de alternativas de gestión relacionadas con los esquemas de asociación territorial. De esta manera, la definición de políticas y modos de gestión territorial regional y subregional incluye alternativas con diferentes grados de flexibilidad.

Entre estos esquemas asociativos se encuentran las regiones administrativas y de planeación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios.

De igual forma, un instrumento de gestión adicional corresponde a la figura del contrato o convenio plan, mediante el cual la Nación puede contratar o convenir con algunas de las figuras de asociación territorial, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial.

En lo relacionado con el Departamento, las actuaciones pueden llevarse a cabo a través de actuaciones específicas (*proyectos*) o por medio de un conjunto de actuaciones articuladas entre sí (*programas*).

Cada *proyecto* se entiende como una unidad operacional de la planeación, que vincula recursos (humanos, físicos, monetarios, etcétera), con el objeto de resolver problemas o necesidades de la población. Estos proyectos contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan parcial o totalmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por el Estado (artículo 5, Decreto 2844 de 2010).

Por su parte, se define un *programa* cuando, para cumplir con lo establecido en determinada política, se requiere la ejecución de una serie de proyectos, en un espacio temporal determinado y bajo una lógica articulada de ejecución⁸⁷.

En este marco, la definición de una Estrategia de Gestión en el POD, similar al programa de ejecución establecido por la Ley 388 de 1997 para los POT de nivel municipal⁸⁸, se convierte en el instrumento mediante el cual se pueden definir, las inversiones públicas de nivel departamental establecidas por el plan en sus programas y proyectos, de forma tal que puedan ser integradas a los Planes de Desarrollo Departamental correspondientes, en los diferentes períodos de vigencia de corto, mediano y largo plazo⁸⁹.

Para el caso de los POT de nivel municipal, la Ley 388 de 1997 los establece como determinantes de carácter obligatorio para la definición de programas y proyectos de inversión en los Planes de Desarrollo Municipal. Dicho esto, es necesario anotar que, para el caso de los POD, no se ha reglamentado aún el carácter vinculante de un instrumento como la Estrategia de Gestión, sin embargo, su utilidad se convierte en el entretanto, en una buena práctica para garantizar la articulación entre la planeación territorial del POD y la planeación integral de los Planes de Desarrollo Departamentales. Cabe anotar que ésta estrategia de ninguna manera riñe o compromete automáticamente los recursos de los PDT.

De igual forma, en la Estrategia de Gestión del POD, se pueden establecer directrices sobre la provisión y localización de suelos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en la región, las áreas de mejoramiento integral y los terrenos que se consideren de desarrollo o construcción prioritaria, en el marco de las diferentes vigencias del POD (cuatro períodos constitucionales). Estas determinaciones se convertirían en lineamientos a tener en cuenta al momento de formulación de los POT municipales.

⁸⁷ Así, por ejemplo, en el marco de un *Programa de Saneamiento Rural*, sería factible encontrar varios proyectos tales como: (i) el Proyecto de Ampliación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable del Corregimiento X, (ii) el Proyecto de Ampliación de redes de acueducto del Centro Poblado Y, (iii) el Proyecto de construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Corregimiento Z.

⁸⁸ “El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos. El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales. Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.” (artículo 18, Ley 388 de 1997).

⁸⁹ Se recomienda que, como mínimo, el POD tenga una vigencia de cuatro períodos constitucionales. Sin embargo, de acuerdo a las particularidades del Departamento, se podrá plantear vigencias mayores a cuatro períodos constitucionales.

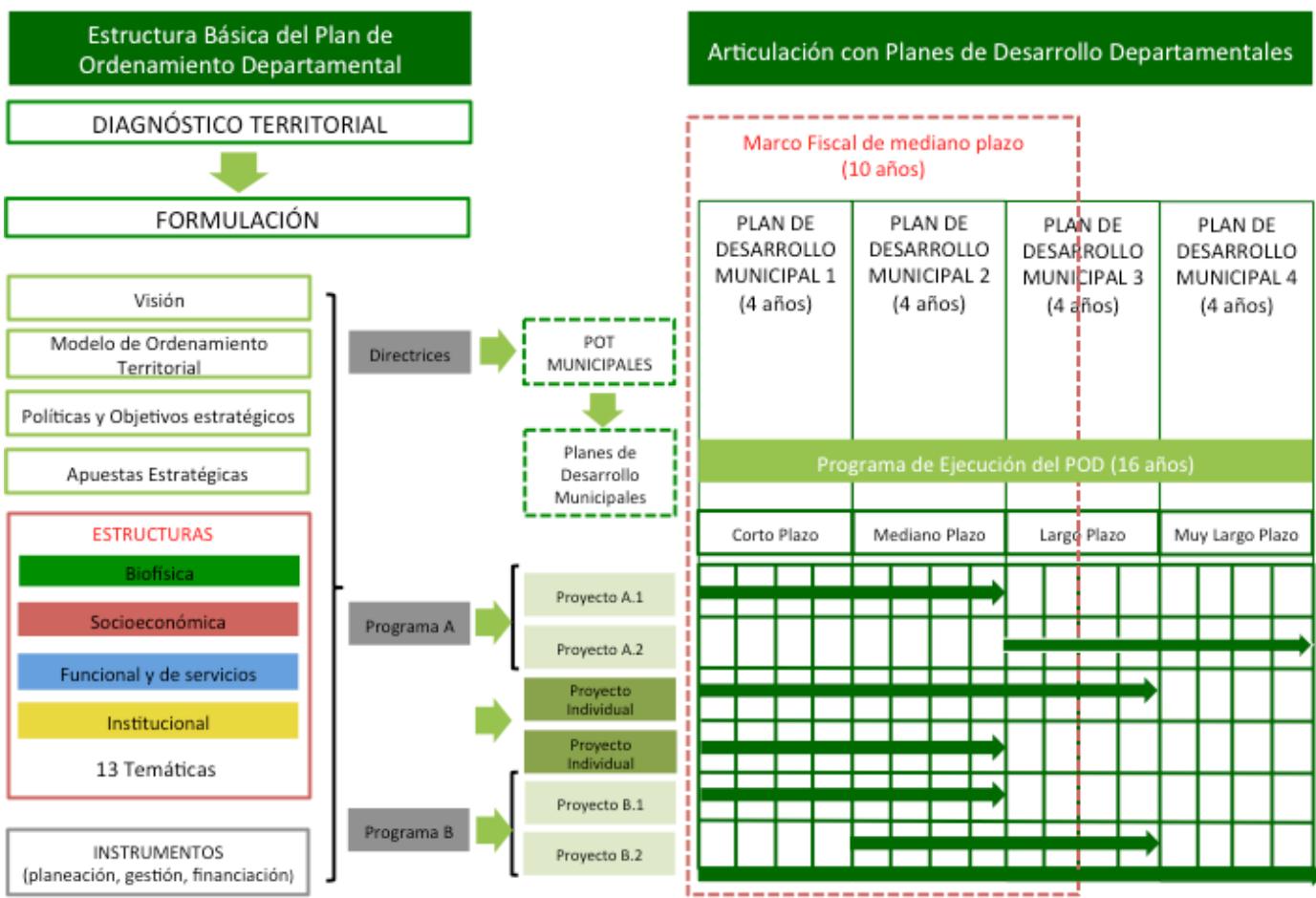
Como tal, la Estrategia de Gestión del POD se convierte en una herramienta de articulación entre el OT regional, el OT municipal y la planeación integral de orden regional y municipal, perfilando las actuaciones que se deben ejecutar para concretar el MOT establecido en el POD, en qué momento deben llevarse a cabo tales actuaciones, qué entidades son responsables, qué recursos se requieren y con qué instrumentos se cuenta para su ejecución pública o privada.

Para efectos de la formulación de la Estrategia de Gestión del POD, los programas y proyectos de impacto regional que se identifiquen en las diferentes estructuras de análisis y formulación deben ser debidamente priorizados, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan. Una vez priorizados, deben ser costeados de manera preliminar, de forma tal que la administración departamental pueda tener un marco de referencia de las inversiones necesarias para su ejecución.

De la misma manera, se deben identificar las competencias en la ejecución de los diferentes programas y proyectos, de forma que se realice un seguimiento en el tiempo a través de las dependencias y entidades encargadas. Para este efecto es de gran utilidad la construcción e implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación, como sistema de información y seguimiento del POD.

En términos de viabilidad financiera en el tiempo del POD, es recomendable que la administración departamental contraste los valores presupuestados para los programas y proyectos establecidos por el POD para cada vigencia, con el Marco Fiscal de Mediano Plazo del departamento y con las perspectivas económicas y administrativas de los municipios. De forma que sea posible identificar los recursos existentes y aquellos que deben ser gestionados por parte de la administración departamental en el tiempo de vigencia del plan, de manera que sea posible identificar posibles fuentes de financiación. El proceso anteriormente mencionado puede ser visualizado en la Ilustración 20.

Ilustración 20. Estructura básica del POD y articulación con los Planes de Desarrollo Departamental.



La cuantificación de la Estrategia de Gestión permite realizar un ejercicio de planificación ajustado tanto a la realidad del departamento y de los municipios, como a su capacidad de gestión, lo cual hace que los planteamientos del POD sean financieramente sostenibles. Si el costo de los programas y proyectos es superior a los recursos disponibles para cada una de las vigencias del plan o para su totalidad; y/o si la institucionalidad existente no puede responder a los requerimientos que se necesitan para dar cumplimiento a los planteamientos del POD, la administración departamental y el equipo formulador del plan deben hacer un ejercicio para ajustar y/o priorizar los programas y proyectos a plantear, de acuerdo con los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles (ver Tabla 46).

Tabla 46. Ejemplo de tabla de Estrategia de gestión

VIGENCIA			VIGENCIA CORTO PLAZO				VIGENCIA MEDIANO PLAZO				VIGENCIA LARGO PLAZO				VIGENCIA MUY LARGO PLAZO				INSTITUCIONALIDAD		
FUENTE DE FINANCIACIÓN			Recursos Propios	SGP	Regalías	Otros	Recursos Propios	SGP	Regalías	Otros	Recursos Propios	SGP	Regalías	Otros	Recursos Propios	SGP	Regalías	Otros	ENTIDAD RESPONSABLE	ENTIDADES CO-RESPONSABLES	
ESTRUCTURA BIOFÍSICA Y AMBIENTAL																					
OBJETIVO ESPECÍFICO 1	PROGRAMA 1.1	Proyecto 1.1.1	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$			
		Proyecto 1.1.2	\$	\$	\$	\$															
		Proyecto 1.1.3					\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
	PROGRAMA 1.2	Proyecto 1.2.1	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$			
		Proyecto 1.2.2	\$	\$	\$	\$															
		Proyecto 1.2.3	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$											
	PROGRAMA 1.3	Proyecto 1.2.4													\$	\$	\$	\$	\$	\$	
		Proyecto 1.2.5					\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
		Proyecto 1.3.1	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$											
	PROGRAMA 1.3	Proyecto 1.3.2	\$	\$	\$	\$															
		Proyecto 1.3.3	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
OBJETIVO ESPECÍFICO 2	PROYECTO 2.1						\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
OBJETIVO ESPECÍFICO 3	PROYECTO 3.1						\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
OBJETIVO ESPECÍFICO 4	PROGRAMA 4.1	Proyecto 4.1.1	\$	\$	\$	\$															
		Proyecto 4.1.2	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
		Proyecto 4.1.3					\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	
ESTRUCTURA FUNCIONAL																					
PROGRAMA 1.1	Proyecto 1.1.1	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$				
	Proyecto 1.1.2	\$	\$	\$	\$																
	Proyecto 1.1.3					\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$		
PROGRAMA 1.2	Proyecto 1.2.1	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$				
	Proyecto 1.2.2	\$	\$	\$	\$																
	Proyecto 1.2.3	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$												
PROGRAMA 1.3	Proyecto 1.2.4													\$	\$	\$	\$	\$	\$		
	Proyecto 1.2.5					\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$		
	Proyecto 1.3.1	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$												
PROGRAMA 1.3	Proyecto 1.3.2	\$	\$	\$	\$																
	Proyecto 1.3.3	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$		
OBJETIVO ESPECÍFICO 2	PROGRAMA 2.1	Proyecto 2.1.1	\$	\$	\$	\$															
Proyecto 2.1.2		\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$		
Proyecto 2.1.3														\$	\$	\$	\$	\$	\$		
PRESUPUESTO POR VIGENCIA DEL POD			\$				\$				\$				\$				PRESUPUESTO POR VIGENCIA DEL POD		
PRESUPUESTO TOTAL DEL POD			\$																		PRESUPUESTO TOTAL DEL POD

Fuente: Elaboración propia

A su vez, la Estrategia de Gestión sirve como insumo para la formulación de los Planes de Desarrollo Departamental correspondientes⁹⁰, de forma tal que los planteamientos que se realicen en estos últimos se encuentren articulados con las decisiones que sobre OT del departamento han sido aprobadas de manera previa. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los departamentos se deben tener en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio. Así, las inversiones públicas pueden avanzar en la concreción del MOT y en el alcance de los objetivos planteados en temas tales como la gestión del riesgo, la mejora en la cobertura de servicios públicos domiciliarios, la interconexión del sistema de movilidad, la dotación y mejoramiento de la cobertura de equipamientos y la cualificación de las cadenas productivas. Cabe anotar que, para garantizar la concreción del modelo en el territorio, es responsabilidad de las administraciones departamentales, no solo ejecutar aquellos programas y proyectos establecidos en el POD que inician durante su periodo de gobierno, sino también, dar continuidad a aquellos que han iniciado de manera previa y cuya temporalidad de ejecución trasciende una única vigencia del plan (4 años).

Una vez articulados los contenidos de la Estrategia de Gestión con el Plan de Desarrollo Departamental correspondiente, se debe garantizar la integración al correspondiente Plan Plurianual de Inversiones del Departamento, de forma tal que se articule la parte estratégica del POD en la vigencia correspondiente, con los recursos de inversión que se ejecutarán en el periodo de gobierno.

Como ya se anotó, es importante que, en la definición de los programas y proyectos del POD, se efectúe un esfuerzo de priorización de los mismos, al identificar aquellos que sean estratégicos para concretar el MOT. Si bien se entiende que todos los programas y proyectos establecidos en el POD tienen un papel en la concreción del modelo, identificar aquellos que por su impacto en el territorio resulten de mayor importancia, es una buena práctica que permitirá, dado el caso, priorizar las acciones e inversiones públicas en las diferentes administraciones encargadas de su ejecución. Para tal fin, puede utilizarse la construcción de *Fichas de Proyectos Estratégicos*, en las cuales se incluyan datos tales como:

- i) Nombre del proyecto.
- ii) Descripción gráfica del proyecto (cartografía, mapas).
- iii) Descripción general del proyecto.
- iv) Objetivos específicos del proyecto.
- v) Actores responsables.
- vi) Presupuesto estimado.
- vii) Vigencia de ejecución (corto/mediano/largo plazo).

De la buena construcción de la Estrategia de Gestión depende en buena medida que el POD pueda ser concretado, en lo que tiene que ver con la inversión de los recursos públicos y la financiación de los diferentes programas y proyectos.

⁹⁰ El hecho de que la Estrategia de Gestión deba estar articulado con el Plan de Desarrollo Departamental, hace que el mismo debería ser insumo de consulta obligatoria por parte de los candidatos a la Gobernación, al momento de formulación de sus respectivos Programas de Gobierno.

Tabla 47. Insumo – producto Estrategia de Gestión

¿Qué se gestiona?	Insumos	Productos sugeridos
- Programas, planes y proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico - Formulación temática/sectorial - Escenario al que se le apunta - Apuestas territoriales - Objetivos y estrategias de OT departamental - Modelo de ordenamiento Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento que vincula la estrategia de gestión con los planes de inversión departamental - Cronograma de vigencias de ejecución de corto, mediano y largo plazo - Arreglos institucionales y esquemas asociativos para gestionar los nodos estratégicos intermunicipales y proyectos estratégicos de carácter regional - Inclusión de directrices de OT departamental en los POT municipales

Fuente: Elaboración propia

ANEXOS

Anexo 1: Marco normativo

1.1. Principios y atributos del OT Departamental

PRINCIPIOS

El artículo 2 de la Ley 388 de 1997 establece los primeros principios del OT en el país, al señalar los siguientes aspectos:

- t) **Función social y ecológica de la propiedad:** el derecho de propiedad en Colombia no es ilimitado y absoluto, sino que, por el contrario, según con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución de 1991, el propietario debe ejercer su derecho conforme con las regulaciones del Estado, las cuales representan el interés general. Es así como el derecho de propiedad debe ejercerse no solo conforme con las regulaciones de los POT, sino teniendo en cuenta también las previsiones o lineamientos de los POD que puedan llegar a tener injerencia en el ejercicio de la propiedad privada. Por otro lado, la *función ecológica de la propiedad* significa que, cualquier limitación del Estado a la propiedad por razones ambientales es legítima, por lo que los particulares deben ejercer su derecho conforme con estas regulaciones. La cláusula de la función social y ecológica de la propiedad junto con el principio de la prevalencia del interés general, autoriza a las autoridades públicas para adelantar los procesos expropiatorios por motivos de utilidad pública e interés social, es decir, cuando se configuren las causales establecidas en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, con la correspondiente indemnización a favor del propietario.⁹¹ Así las cosas, los POD podrán ser indicativos sobre los motivos de utilidad pública e interés social en los términos de la ley, con el fin de que las autoridades públicas adelanten los procesos de enajenación voluntaria o de expropiación que se requieran para cumplir con los lineamientos de ordenamiento que se definan en el instrumento de OT departamental.
- u) **Prevalencia del interés general sobre el particular:** este principio define el Estado Social de Derecho en Colombia, por lo que es responsabilidad de las entidades territoriales garantizar que en las decisiones de ordenamiento prevalezca el interés general sobre los intereses particulares. Así las cosas, los lineamientos que se definen en los POD deben ser el resultado de los correspondientes estudios técnicos que contribuyan en los propósitos de promover la convergencia regional, superar las inequidades entre las áreas urbanas y rurales, promover el desarrollo sostenible, garantizar la explotación razonable de recursos naturales, así como a elevar la calidad de vida.
- v) **Distribución equitativa de cargas y beneficios:** Las decisiones de ordenamiento territorial de las autoridades públicas conllevan beneficios y cargas, los cuales deben distribuirse de manera equitativa con el fin de garantizar el equilibrio territorial. Convencionalmente este principio se ha aplicado en la escala municipal, pero no debería excluirse de la supramunicipal o departamental, en tanto los POD también tienen efectos en la visión estratégica de largo plazo de desarrollo territorial. Así las cosas, el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios deberá guiar la formulación de los POD, con el objetivo de garantizar el derecho de propiedad y de

⁹¹ Para mayor información sobre el significado y alcance de la cláusula constitucional de la función social y ecológica de la propiedad se puede consultar la sentencia C-595 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

no imponer cargas excesivas a los propietarios del suelo, así como de avanzar en la superación de brechas territoriales con las decisiones de asignación de beneficios derivados del ordenamiento del territorio.

Los anteriores principios deben complementarse con los definidos en el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011, a los cuales se hace una referencia a continuación:

- a) **Soberanía y unidad nacional:** Este principio es particularmente importante en el marco de los POD, en la medida en que señala que el Estado colombiano está organizado como una República unitaria, pero al mismo tiempo fundamentado en la descentralización y en la autonomía de sus entidades territoriales. Adicionalmente, el ordenamiento territorial en general y el supramunicipal deberán garantizar entre otras cosas, la integridad territorial, la seguridad y defensa, así como el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.
- b) **Autonomía:** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. Este principio desarrolla lo establecido en el artículo 298 de la Constitución cuando al reconocer la autonomía de los departamentos en específico, establece que son responsables de la administración de los asuntos seccionales, así como de la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Adicionalmente señala que “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. Así, en el contexto del Programa de POT Modernos, la apuesta consiste en impulsar la escala departamental en el OT, mediante la definición de lineamientos estratégicos supramunicipales que deberán quedar consignados en los POD, siendo vinculantes para los municipios y distritos. El impulso de la escala departamental o regional no supone en forma alguna desconocer la autonomía de los municipios o distritos para regular los usos del suelo, sino que por el contrario, complementa la acción municipal en estos temas, contribuyendo en los objetivos de convergencia regional.
- c) **Descentralización:** Según lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011 y atendiendo a los objetivos del Programa POT Modernos, la descentralización supone la transferencia de competencias de los órganos centrales del Estado a los departamentos, municipios y distritos en el ordenamiento del territorio, con el fin de promover una mayor capacidad de planeación, gestión y administración, debiendo garantizar la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento. En ese sentido, los POD constituyen un instrumento de carácter supramunicipal que complementa el ordenamiento del territorio a nivel local, mediante el fortalecimiento de la escala departamental. Así las cosas, se le da un nuevo impulso a la descentralización con la asignación de responsabilidades a los departamentos, promoviendo un modelo de planeación multiescalar que distribuye competencias entre los distintos niveles en el ordenamiento del territorio, conforme con las competencias asignadas por la ley.
- d) **Integración:** Conforme con la Ley 1454 de 2011, este principio está orientado a fortalecer la cooperación de los departamentos y municipios localizados en zonas fronterizas con entidades territoriales limítrofes, para el fomento del desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social. Así las cosas, los POD de los departamentos

limítrofes deberán incorporar estos contenidos, para efectos de garantizar la cooperación en general, así como el ordenamiento del territorio supramunicipal.

- e) **Regionalización:** Este principio se expresa en la posibilidad que tienen las entidades territoriales de asociarse, entre otras cosas, para planificar y gestionar el ordenamiento del territorio en una escala supramunicipal. Es así como se reconocen, entre otras, las Regiones de Planeación y Gestión, las regiones administrativas y de planificación y en general, la regionalización de competencias y de recursos públicos. Los POD deberán reconocer las formas asociativas ya existentes, así como los acuerdos y los instrumentos de planificación con los cuenten, con el fin de garantizar la armonización de sus contenidos con los acuerdos previos de integración regional o departamental.
- f) **Sostenibilidad:** El ordenamiento del territorio supone conciliar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar condiciones de vida adecuadas a la población. Los POD deberán concretar este principio, entre otras cosas, mediante la armonización de las políticas sectoriales con las ambientales, como una forma de promover el equilibrio territorial y la calidad de vida de los habitantes de zonas urbanas y rurales.
- g) **Participación:** La participación de los ciudadanos, de las comunidades organizadas y de los privados en las decisiones de ordenamiento fortalece la legitimidad de las decisiones que se adopten y que se consignen en los POD, como visiones y proyectos compartidos de actores públicos y privados. Vale la pena anotar que las autoridades departamentales deberán promover estos procesos de participación en las etapas de diagnóstico, formulación y adopción de los POD.
- h) **Solidaridad y equidad territorial:** Este principio es particularmente relevante en el contexto de los POD, dado que hace un llamado para que las entidades territoriales con mayor capacidad política, económica y fiscal apoyen a las de menor desarrollo. En ese sentido, los departamentos deberán apoyar a los municipios en su jurisdicción para incorporar los lineamientos de los POD en sus respectivos POT, con la información técnica y cartográfica que se requiera.
- i) **Diversidad:** El ordenamiento del territorio debe reconocer y atender la diversidad geográfica, institucional, económica, social, étnica y cultural del país, por lo que los POD deberán ser el resultado de ejercicios de diagnóstico territorial que identifiquen y promuevan estas diferencias. De igual forma, deberán promover la armonización de los lineamientos de ordenamiento territorial departamental con otros instrumentos con incidencia en el territorio, como por ejemplo, los planes de vida de las comunidades étnicas.
- j) **Gradualidad y flexibilidad:** Dado que el OT es dinámico, deberán garantizarse los mecanismos y los arreglos institucionales que permitan flexibilidad al momento de implementar los instrumentos de OT. Es así como según este principio, la división territorial deberá ser flexible frente a la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el territorio nacional.
- k) **Prospectiva:** Según se verá en el desarrollo del Manual, el ordenamiento territorial en general y el ordenamiento territorial supramunicipal, son el resultado de una

visión compartida de país, región, municipio o distrito, con propósitos estratégicos que deberán guiar la organización territorial en el largo plazo..

- i) Paz y convivencia:** Si bien este principio reconoce que el ordenamiento territorial es un mecanismo para promover la convivencia y la paz, en el actual contexto de los Acuerdos de Paz, los POD cumplen un papel fundamental en tanto deberán garantizar la implementación de estos Acuerdos, con un enfoque de ordenamiento territorial sostenible.
- m) Asociatividad:** Según se mencionó con anterioridad, el marco normativo colombiano incentiva a las entidades territoriales para que implementen y pongan en marcha modelos asociativos que fortalezcan el ordenamiento del territorio en una escala supramunicipal. Así las cosas, la asociatividad deberá traducirse en economías de escala, sinergias, alianzas competitivas para el desarrollo de los territorios, entre otros.
- n) Equidad social y equilibrio territorial:** Este principio reconoce los desequilibrios socioeconómicos y territoriales existentes en el país, por lo que se promueve la adopción de estrategias, acciones e instrumentos que permitan superarlos. Se reitera que los POD constituyen una alternativa para que desde el OT, se superen las brechas regionales y se avance en los propósitos de convergencia regional.
- o) Economía y buen gobierno:** Si bien es cierto las entidades territoriales tienen autonomía para la planificación y gestión de sus intereses, deberán promover la optimización del gasto público y el buen gobierno en la formulación y adopción de sus planes. Es así como los POD deberán elaborarse, formularse e implementarse atendiendo estos principios de planificación, gestión y financiación del ordenamiento territorial supramunicipal, para que efectivamente cumplan con los objetivos de desarrollo territorial a nivel departamental .
- p) Multietnicidad.** Este principio promueve el derecho de planeación y de gestión en su territorio de las comunidades étnicas en armonía con los planes, programas e instrumentos de las demás comunidades y entidades territoriales. Esta armonización deberá garantizarse en los POD, como una forma de reconocer la diversidad territorial y cultural, pero al mismo tiempo, de avanzar en los propósitos de convergencia regional.

Finalmente, se advierte que el Acuerdo COT hace referencia a los atributos de *gobernanza territorial, coordinación, armonización y mecanismos de conciliación*, los cuales reflejan o expresan los principios de la Ley 388 de 1997 y de la Ley 1454 de 2011 a los cuales se ha hecho referencia.

1.2. Los acuerdos globales

Se entiende por *acuerdos globales* aquellos lineamientos internacionales que no tienen la naturaleza jurídica de *tratado internacional*, pero que resultan vinculantes para los estados que los firman o que se adhieren a estos instrumentos. En ese sentido, la vinculatoriedad se explica en razón de que Colombia es estado parte de estos organismos y escenarios multilaterales, lo que deriva en la obligación de que el país realice esfuerzos por alinear sus políticas y el ordenamiento jurídico nacional con estas agendas globales.

Dentro de esta categoría se encuentran los *Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS* (antes denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio con un énfasis multidimensional del

desarrollo) adoptados en 2015 y con una vigencia hasta 2030, los cuales definen una agenda de sostenibilidad que debe aportar al logro de diecisiete objetivos (17) y ciento sesenta y nueve metas (169).⁹² El Acuerdo COT mediante el cual se definieron los lineamientos para la formulación y adopción de los POD y el cual se desarrollará con mayor detalle en lo que sigue del documento, estableció de manera expresa que los ODS deben incluirse en los instrumentos de OT departamental.

Una de las novedades que ha sido resaltada de esta nueva agenda de desarrollo internacional si se compara con la versión anterior de los ODM, es que incorpora entre otras cosas, el *Acuerdo de París sobre medidas para enfrentar el cambio climático*, por lo que el medio ambiente y la explotación razonable de recursos naturales constituyen un eje transversal de la agenda de los ODS.

Otra apuesta interesante es que promueven el *enfoque multisectorial* en la implementación de los diecisiete objetivos, en un intento por superar la lógica convencional de diseñar e implementar políticas públicas con *enfoque sectorial*. En ese sentido, la propuesta consiste en implementar los ODS como una red interdependiente y holística de objetivos, por lo que se advierte la importancia de conservar esta lógica multisectorial al momento de incorporar los ODS a los POD.

Un tercer aporte es que actualmente se está promoviendo por parte de Naciones Unidas que la medición sea multisectorial, es decir, que un indicador contribuya a medir diversas metas. Este enfoque metodológico es significativo para la formulación y adopción de los POD, en la medida en que no solo permite alinear las metas e indicadores de los ODS con los POD, sino que adicionalmente ofrece un insumo de indicadores que puede adaptarse a los sistemas de seguimiento y evaluación de estos instrumentos.⁹³

En el contexto específico de los ejercicios de planeación y de OT, los POD deberán articularse o alinearse con los ODS. Según puede observarse en este anexo, es importante advertir que la dimensión regional adquiere mayor relevancia en el ODS 11 en el que se establece la meta de, “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.” Lo anterior evidencia entonces no solo la importancia de la planificación regional, sino más importante aún, el rol estratégico que tiene en la articulación de la planificación urbana con la rural.

En esta misma categoría de **acuerdos globales** es importante destacar también el *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030* que se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada el 18 de marzo de 2015 y cuyo antecedente es el *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015*. El *Marco de Sendai* ofrece un nuevo enfoque con relación a su antecesor en los siguientes temas: se propone un énfasis en la gestión del riesgo de desastres en vez de la reducción del riesgo, se definieron siete objetivos mundiales y se enfatizó el principio de corresponsabilidad del Estado y de toda la sociedad en la gestión del riesgo. (Naciones Unidas, 2015).

1.3. Los tratados internacionales suscritos por Colombia

Por otro lado, con relación a los **tratados internacionales** firmados por Colombia, los cuales se incorporan al ordenamiento jurídico una vez son firmados y ratificados, estos

⁹² El listado completo puede consultarse en la siguiente página *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁹³ Mediante el Decreto 280 de 2015 se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus ODS, con el objetivo de tener una instancia que impulse el cumplimiento de los ODS a nivel nacional.

también definen lineamientos internacionales que irradian las obligaciones del Estado colombiano. La utilidad de tenerlos en cuenta es que contribuyen a subsanar posibles vacíos del ordenamiento jurídico interno o a complementar la normatividad existente. Este es el caso, por ejemplo, de los tratados internacionales en cambio climático que orientan las acciones y las responsabilidades que debe adoptar el Estado colombiano en este tema en particular.

Para el caso específico de la formulación de los POD, las autoridades y los equipos técnicos deberán tener en cuenta por lo menos, los siguientes tratados:

Nombre del tratado y fecha de adopción	Ley aprobatoria	Decreto de promulgación	Sentencia de constitucionalidad
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Ley 629 de 2000	Decreto 1546 de 2005	C-860 de 2001
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono	Ley 29 de 1992	Decreto 2082 de 1995	C-379 de 1993
Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	Ley 21 de 1991	Decreto 1024 de 1994	

Fuente: elaboración propia.

1.4. Informes y reportes de organismos internacionales

Con relación a los informes, reportes o documentos de los organismos internacionales, la siguiente literatura de soporte es útil para consultar nuevos enfoques o paradigmas, metodologías o evaluaciones sobre planificación regional o departamental:

Nombre de la publicación	Organización	Tema	Año
Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina	Cepal-Naciones Unidas	Escuelas y enfoques de planificación del desarrollo – Papel del Estado	2014
Gobernanza y finanzas metropolitanas (en Finanzas Municipales)	Banco Mundial	Características de las áreas supramunicipales, los modelos de gobernanza y tipos de planificación regional	2014
Gobernar las metrópolis	Banco Interamericano de Desarrollo	Coordinación multinivel e interjurisdiccional – Papel de los gobiernos supramunicipales en la planificación y gestión de las interdependencias territoriales	2005

Fuente: elaboración propia.

1.5. La escala departamental y la apuesta multiescalar en el marco constitucional colombiano

A continuación, se identifican las disposiciones constitucionales que enmarcan el significado y alcance de la descentralización en Colombia, de la apuesta regional, así como la identificación del nivel departamental en la estructura y funcionamiento del Estado. Esta identificación se complementa con el desarrollo legislativo de la Ley 1454 de 2011, con el fin de comprender el significado y alcance de los principios constitucionales en el contexto específico de la LOOT.

Prevalencia del interés general (art. 1): Este principio define el Estado social de derecho en Colombia, por lo que es responsabilidad de las entidades territoriales garantizar que en las decisiones de ordenamiento prevalezca el interés general sobre el particular. En otras

palabras, los POD deben ser entonces una manifestación de los intereses colectivos. Junto con la *función social y ecológica de la propiedad* y la *distribución equitativa de cargas y beneficios* constituyen los principios que fundamentan el OT en el país (artículo 2 Ley 388 de 1997).

Descentralización (art. 1): La organización de Colombia es la de una república unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. Los POD son una manifestación de la descentralización en temas de OT, conforme con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 1454 de 2011, al disponer que:

“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”.

Participación de la ciudadanía en las decisiones de OT y en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente sano (arts. 2 y 79): La participación de los ciudadanos en las decisiones públicas es un eje fundamental que define el modelo del Estado colombiano, así como el ciclo de las políticas públicas. En ese sentido, en el proceso de formulación de los POD se deberán garantizar y promover los espacios para que la ciudadanía participe y apporte de manera responsable e informada durante todo el proceso, así como en los ejercicios de control social posteriores a la implementación del instrumento.

La LOOT retoma la constitucionalización del derecho a la participación en el numeral 7 del artículo 3 de la siguiente manera: “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”.

Por otro lado, se destaca que conforme con el artículo 79 de la Constitución, la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el derecho al medio ambiente sano.

Función social y ecológica de la propiedad (art. 58): Conforme con este principio, el ejercicio del derecho de propiedad en Colombia no es ilimitado, sino que debe ajustarse a las regulaciones del Estado, las cuales representan el interés general. Es así como los propietarios deberán ejercer su derecho conforme con los lineamientos definidos en los POD. Por otro lado, la *función ecológica de la propiedad* significa que, cualquier limitación del Estado a la propiedad por razones ambientales es legítima, por lo que los particulares deben ejercer su derecho conforme con estas regulaciones. Adicionalmente, la conceptualización del derecho de propiedad como una función social y ecológica significa además que la indemnización por expropiación sólo procede cuando se presentan las causales del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, que entre otras cosas son la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; desarrollo de proyectos de vivienda de interés social; programas y proyectos de renovación urbana; proyectos de construcción o ampliación de redes de servicios públicos domiciliarios; programas y proyectos de infraestructura vial y sistema de transporte masivo; ejecución de programas y proyectos de ornato, turismo y deportes; funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas; preservación del patrimonio cultural y natural; constitución de zonas de reserva para expansión de las ciudades; constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; ejecución de programas y proyectos de interés

prioritario; ejecución de programas y proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de las unidades de actuación; el traslado de poblaciones por riesgos físicos.

Entidades territoriales (art. 286): Conforme con este artículo, los departamentos, al igual que los distritos y los municipios, son entidades territoriales. Así mismo, podrán constituirse como entidades territoriales las regiones y provincias. Con relación a los *resguardos indígenas* es importante señalar que en la actualidad no son entidades territoriales.⁹⁴ Sin embargo, conforme con la regulación del Decreto 1953 de 2014, los pueblos indígenas pueden ser beneficiarios de los recursos del Sistema General de Participaciones para su propia administración. Por otro lado, los territorios colectivos de comunidades negras tampoco son entidades territoriales y contrario a los resguardos indígenas, aún no están incluidos en el sistema de transferencias de la Nación. El reto en el contexto del Programa POT Modernos en general y de los POD es el de garantizar la incorporación y articulación de éstos instrumentos con los planes de vida, planes de etnodesarrollo y de organización de estas comunidades, con el fin de reconocerlas en las políticas de ordenamiento.

Autonomía de las entidades territoriales (art. 287): La autonomía de las entidades territoriales debe enmarcarse en la Constitución y en la ley. En todo caso se traducen en los siguientes derechos: i) Gobernarse por autoridades propias; ii) Ejercer las competencias que les correspondan; iii) Administrar y establecer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y; iv) Participar en las rentas nacionales.

Principios que guían la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales (art. 288): Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de *coordinación, concurrencia y subsidiariedad* en los términos que establezca la ley. Estos principios se traducen en la Ley 1454 de 2011, entre otras cosas, en el principio de *asociatividad* definido en el numeral 13 del artículo 3, según el cual, “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”. Por otro lado, el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 1459 de 2011 establece que: “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”.

Autonomía de los departamentos (art. 298): La autonomía de los departamentos se reconoce en el artículo 298, la cual se expresa en facultad para la administración de los asuntos seccionales, así como en la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. A propósito de la función o del rol de los departamentos, éste artículo señala que, “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. En este contexto, una de las principales apuestas del *Programa POT Modernos* es el de impulsar la escala departamental en el OT, mediante la definición de lineamientos supramunicipales, los cuales deberán contribuir en una mejor gestión del suelo orientada a la convergencia regional. El impulso de la dimensión departamental o regional no supone

⁹⁴ En el artículo 329 de la Constitución se estableció que la conformación de las entidades territoriales indígenas debía hacerse en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esto no se hizo en la Ley 1454 de 2011 o LOOT, pero se dejó un artículo en el que se estableció la obligación para que el gobierno nacional lo hiciera en los 10 meses siguientes a la adopción de la LOOT, sin que hasta el momento se haya cumplido con este deber constitucional y legal.

en forma alguna desconocer la autonomía de las entidades territoriales para regular los usos del suelo, sino que, por el contrario, complementa la acción municipal en estos temas.

Competencias de las Asambleas Departamentales (art. 300): Este artículo define las competencias de las Asambleas, debiéndose tener en cuenta el numeral 3 del artículo 300 de la Constitución en el que se enmarca la competencia de estas instancias en el OT en específico. Es así como por medio de las ordenanzas se expiden 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. Para efectos de la formulación y adopción de los POD debe tenerse en cuenta que el literal a) del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 retoma la anterior disposición constitucional y establece que es competencia de las Asambleas “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”.

Regiones administrativas y de planificación (art. 306). En este artículo se prevé la posibilidad de que dos o más departamentos se constituyan en *regiones administrativas y de planificación*. Se señala que el objetivo de esta figura es la del desarrollo económico y social del respectivo territorio. Esta forma asociativa es reglamentada por la Ley 1454 de 2011 en el inciso 1 del artículo 17, en el que se señala que las asociaciones de departamentos pueden constituirse en regiones administrativas y de planificación previa autorización de sus asambleas departamentales; por otro lado, el artículo 30 de la LOOT define el alcance de esta figura en los siguientes términos: “Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal”.

Regiones como entidades territoriales (art. 307): En este artículo se prevé la posibilidad de que las regiones se constituyan en entidades territoriales según se establezca en la ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Al respecto el artículo 36 de la Ley 1454 de 2011 señala que la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en *Región Entidad Territorial*, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.

Régimen para las áreas metropolitanas (art. 319): En este artículo constitucional se reconoce la figura de las áreas metropolitanas, las cuales se configuran cuando “dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana”. Según este mismo artículo, “podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano”. Las áreas metropolitanas se desarrollaron el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011, específicamente en lo relacionado con la forma de financiación de estos esquemas asociativos, así como de las responsabilidades que se derivan para los municipios que las integran.

Provincias (art. 321): Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. En la Ley 1454 de 2011 se

reconocen las provincias administrativas y de planificación como esquemas asociativos (art. 10) y se reglamentan en el artículo de la siguiente manera:

Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Según se verá más adelante, el marco jurídico colombiano ha desarrollado diversas figuras asociativas, que incluso son anteriores a la Constitución de 1991 y a la expedición de la Ley 1454 de 2011 o LOOT. El detalle de esta normativa se hará en el siguiente apartado en el que se identifica y se detallan éstas normas que adicionalmente, se relacionan con los POD de manera directa o indirecta.

Por otro lado, el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en los últimos años también ha sido clave para definir y precisar el alcance de las obligaciones y responsabilidades del Estado en materia ambiental, las cuales tienen impacto en la forma en la que se ordena el territorio. Se destaca el concepto de **Constitución ecológica** desarrollado por la Corte Constitucional, el cual hace referencia al conjunto de normas constitucionales que definen y rigen el derecho a medio ambiente y las responsabilidades del aparato estatal y de los privados en su conservación y protección, así como en la explotación razonable de los recursos naturales. En este contexto, los artículos 79 y 80 definen las siguientes normas y principios que deben ser tenidos en cuenta en los ejercicios de formulación de los POD:

- La ley deberá garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente sano (art. 79).
- Las acciones que debe realizar el Estado para su protección son: proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación ambiental (art. 79).
- El Estado es el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 80).
- Conforme con lo anterior, el Estado está en la obligación de controlar y de prevenir los factores de deterioro ambiental, así como de imponer las correspondientes sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (art. 80).
- El Estado colombiano deberá cooperar con las otras naciones para la protección de los ecosistemas localizados en zonas fronterizas (art. 80).

Finalmente, se llama la atención sobre la importancia de tener en cuenta las siguientes disposiciones de la Ley 1753 de 2015 (ver Tabla 48):

Tabla 48. Disposiciones ley 1753 de 2015

Artículo Ley 1753 de 2015	Descriptor
Art. 4	Estrategias transversales y regionales para la consolidación de los pilares del Plan de Desarrollo

Art. 50	Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos PINE
Art. 52 mediante el cual se adiciona el art. 32 ^a de la Ley 56 de 1981	Servidumbres en PINE
Art. 54 mediante el cual se adiciona el art. 55 del D. 2811 de 1974	Concesiones para uso del recurso hídrico
Art. 88 por medio del cual se modifica el art. 251 de la Ley 1450 de 2011	Eficiencia en el manejo integral de residuos sólidos
Art. 89 por medio del cual se modifica el parágrafo segundo del art. 111 de la Ley 388 de 1997	Sistema de ciudades
Art. 90 (parágrafo modificado por Ley 1796 de 2016)	Definición y criterios para VIS y VIP
Art. 91 por medio del cual se modifica el art. 47 de la Ley 1537 de 2012	Incorporación del suelo rural, suburbano y de expansión al perímetro urbano
Art. 100	Mecanismos de intervención integral en territorios rurales
Art. 101 mediante el cual se modifica el art. 20 de la Ley 160 de 1994	Subsidio integral de reforma agraria
Art. 102 por medio del cual se modifica el art. 76 de la Ley 160 de 1994	Marco especial sobre administración de tierras de la nación
Art. 103	Formalización progresiva de la propiedad rural
Art. 104	Catastro multipropósito
Art. 105 mediante el cual se modifica el art. 65 de la Ley 1579 de 2012	Rectificación administrativa de área y linderos
Art. 172	Protección de humedales
Art. 173	Protección y delimitación de páramos
Art. 176 por medio del cual se modifica el art. 212 de la Ley 1450 de 2011	Comisiones Conjuntas de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica
Art. 182	Creación de Zonas Estratégicas de Transporte, constituidas por un municipio y/o grupos de municipios en zonas de frontera
Art. 183	Creación de autoridades regionales de transporte
Art. 185	Creación de patrimonio autónomo <i>Fondo para el Desarrollo Todos Somos Pacífico</i>
Art. 186	Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y Comisiones Regionales de Competitividad
Art. 189 mediante el cual se modifican los parágrafos 1 y 2 del art. 21 de la Ley 1450 de 2011	Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento
Art. 192	Creación de procedimiento para que entidades territoriales propongan a Min. Minas medidas de protección frente a posibles afectaciones de actividad minera
Parágrafo art. 193	Modificación de POT para garantizar acceso a infraestructura TIC
Parágrafo tercero art. 193	Condiciones para instalación de infraestructura de TIC sin licencia de autorización de uso del suelo
Parágrafo art. 195	Apoyo de MinTIC a entidades territoriales para aplicación del “Código de Buenas Prácticas para el despliegue de infraestructura de redes de comunicaciones” emitido por la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (CRC)
Art. 196 reglamentado por el D. 173 de 2016	Presentación de proyectos en beneficio de las regiones
Art. 197 reglamentado por el D. 173 de 2016	Destinación de recursos del Sistema General de Regalías
Art. 198 reglamentado por el D. 740 de 2016	Definición, alcance y requisitos de contratos plan

Art. 204	Estímulos para el uso de la bicicleta y tricimóviles no motorizados
Art. 206	Evaluación y priorización de proyectos de asociación público privada
Art. 230 mediante el cual se modifica el parágrafo 2 del art. 8 de la Ley 1537 de 2012	Organizaciones populares de vivienda
Art. 231	Conflictos de competencia administrativa por conflictos entre POT y planes y programas de interés nacional
Art. 250	Creación del Consejo Nacional del Agua
Art. 251	Política para la gestión de pasivos ambientales
Art. 254	Región Administrativa de Planeación para la Amazonía
Art. 255	Compensación a municipios donde se localicen territorios colectivos por predial que dejan de recibir
Art. 265	Requisitos para modificación de licencias urbanísticas
Art. 266	Inversiones programa de saneamiento Río Bogotá

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2 Alistamiento

Tabla 49. resumen documento referencia para el proceso de ordenamiento territorial

Insumos institucionales básicos para el proceso de OT departamental				
Documento	Año	Descripción		Ubicación/link
Parques Nacionales Naturales de Colombia				
Áreas protegidas en lineamientos departamentales de ordenamiento territorial	2013	Documento técnico que describe porque las áreas protegidas son un asunto estratégico en la política de ordenamiento territorial, identifica los elementos básicos que aportan las áreas protegidas a dicho proceso y determina cinco consideraciones para la inclusión de las áreas protegidas como uno de los objetivos claves en la formulación de directrices de ordenamiento territorial y contenido básico de planes de ordenamiento territorial departamental.		http://mapas.parquesnacionales.gov.co/geonetwork/srv/es/metadata.show?id=5660
Guía técnica de como incorporar un Parque Nacional como determinante ambiental	2012	Documento técnico que especifica como incorporar un área protegida del Sistema de Parques Nacionales como determinante ambiental, a partir del Plan de Manejo del Parque. Es una propuesta metodológica elaborada para la participación del Parque Nacional Nevado del Huila en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Paéz-Belalcazar, departamento de Cauca. Sirve como referente para que otras áreas protegidas y entes territoriales aclaren como participar en procesos de ordenamiento territorial.		http://mapas.parquesnacionales.gov.co:9090/visor_parques/
UPRA				
Guía para la incorporación del componente rural agropecuario en los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental	2016	En el marco del Kit territorial de la UPRA serie de Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario, este documento orienta a los departamentos en la incorporación del componente rural agropecuario de acuerdo a sus directrices del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental sobre el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.		http://www.upra.gov.co/kit-territorial
Metodología de evaluación de tierras	2013	La evaluación de tierras es el proceso mediante el cual se determina la aptitud de uso de cada una de las clases de tierras existentes en una zona; su principal objetivo está orientado a proponer sistemas de uso que sean biofísicamente apropiados, socialmente aceptables, económicamente viables y sostenibles ambientalmente. Con la implementación de esta metodología los entes territoriales podrán planificar las apuestas productivas e igualmente formular planes de ordenamiento productivo.		http://www.upra.gov.co/uso-y-adecuacion-de-tierras/evaluacion-de-tierras/metodologias-upra
Plan departamental de Ordenamiento productivo y social de la Propiedad rural		Se enmarca en la función que adelanta la UPRA de ordenamiento productivo, en el que se orienta la formulación y ejecución de políticas públicas para la planificación del ordenamiento productivo y de la propiedad rural, con el fin de promover el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural agropecuario con enfoque territorial. Algunos departamentos se encuentran formulando este plan, el cual aporta insumos para el POD		http://www.upra.gov.co/uso-y-adecuacion-de-tierras/ordenamiento-productivo
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio				
Bases conceptuales para la formulación del ordenamiento territorial departamental en el marco de la LOOT	2012	Documento técnico para la aproximación al proceso de ordenamiento territorial departamental en el marco de la normatividad vigente.		https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20conceptuales%20para%20la%20formulaci%C3%B3n%20del%20ordenamiento%20territorial%20de

			partamental%20-%20MVCT.pdf
Elementos poblacionales básicos para la planeación - Guía Metodológica 1	2006	Guía metodológica para que actores nacionales, regionales, departamentales y municipales participen en el proceso de OT y la planeación del desarrollo, con orientaciones conceptuales, elementos metodológicos y técnicas específicas para: medir la población, analizar sus características, evaluar su dinámica, proyectar su comportamiento, establecer las interrelaciones del volumen y características de la población, el territorio y el desarrollo, con una visión prospectiva, para recomendar tratamientos específicos para los diferentes grupos poblacionales dentro de los procesos de planeación y ordenamiento del territorio.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/ELEMENTOS%20POBLACIONALES%20-%20MVCT.pdf
Elementos poblacionales para el ordenamiento territorial - Guía Metodológica 2	2006	Permite la inclusión técnica de los temas demográficos y poblacionales en los procesos de ordenamiento del territorio local y regional. Es una herramienta de consulta y de orientación para la planeación y la gestión gubernamental que contiene líneas básicas de acción de carácter conceptual, metodológico y procedural, como resultado de un proceso concertado con los municipios y regiones participantes.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/ELEMENTOS%20POBLACIONALES%20-%20MVCT.pdf
Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos- Guía Metodológica 3	2004	Introducir de manera sencilla al lector, en el manejo de los elementos esenciales de la metodología Bit-Pase, como herramienta para la incorporación del análisis poblacional en los procesos de ordenamiento territorial como forma de dar respuestas integrales, adecuadas y eficaces a la complejidad de los problemas de índole demográfica, social y económica que enfrentan los municipios y las regiones en el país.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/ELEMENTOS%20POBLACIONALES%20-%20MVCT.pdf
Antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial			
Incorporación de la actividad minera en los procesos de ordenamiento territorial 1, 2	2005	una herramienta de fácil consulta, aplicación y que permita tomar decisiones por parte de las autoridades departamentales y municipales que participan en el proceso de ordenamiento territorial y en la planeación del desarrollo, ya que ofrece orientaciones conceptuales y elementos metodológicos para incorporar adecuadamente los componentes de la actividad minera en los procesos locales y regionales de ordenamiento, aprovechamiento y desarrollo territorial, bajo un esquema donde la minería genere menor conflicto con los usos del suelo y con otro tipo de actividades productivas y socioeconómicas, para que llegue a ser considerada como una actividad sostenible en el territorio. Éste documento fija las directrices y lineamientos ambientales y de ordenamiento para municipios con explotación minera.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/GUIA%20MINERIA%20-%20MVCT.pdf
Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial - Guía Metodológica 1	2005	Dirigida a fortalecer los procesos de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo regional en el país, y tiene por objetivo dar a conocer a los funcionarios, instituciones y comunidad en general las herramientas básicas para incorporar de una forma técnica y adecuada, la Prevención y Reducción de Riesgos en los procesos de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo y de Planificación Regional y Sectorial.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/GUIA%20REDUCCION%20DE%20RIESGO%20-%20MVCT.pdf Anexos: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/GUIA%20REDUCCION%20DE%20RIESGO%20-%20MVCT.pdf

			20REDUCCION %20DE%20RIES GO%202%20- %20MVCT.pdf
Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible - IDEAM			
Metodología para la identificación de la Estructura Ecológica Principal -EEP- Regional. Resultados en la Cuenca del Río Chicamocha.	2016	En este documento el IDEAM-MADS presentan la metodología para la identificación de la Estructura Ecológica Principal de la Cuenca del Río Chicamocha, así como los resultados de dicha aplicación, con la firme convicción de que este esfuerzo interinstitucional será tomado por las autoridades ambientales regionales y de desarrollo sostenible como el referente metodológico para la identificación de las áreas que conformaran la Red ecológica de sus áreas de jurisdicción.	no se tiene link pdf
Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Federación Nacional de Cafeteros, UNESCO			
Guía para la incorporación del Paisaje Cultural Cafetero en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT)	2012	Esta Guía expone algunos de los lineamientos más representativos que los municipios incluidos en la declaratoria del PCC deben tener en cuenta a la hora de ajustar y revisar los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT).	http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/cartilla_pot.pdf
DNP			
Guía de Orientaciones Conceptuales y Metodológicas para la formulación de Visiones de Desarrollo Territorial	2010	Propuesta de orientación conceptual y metodológica para la elaboración de visiones departamentales de desarrollo territorial y plantea criterios generales para relacionarlas con la propuesta de Visión Colombia 2019.	https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Ordenamiento%20y%20Desarrollo%20Territorial/Prospectiva-Territorial/Paginas/prospectiva-territorial.aspx
IGAC			
Aportes para la construcción de la política nacional de ordenamiento territorial	2012	Este documento presenta elementos fundamentales para la construcción de una política nacional de O.T. La base es el diagnóstico que se fundamenta en elementos físico-bióticos, económicos, y el sistema urbano regional, que confluyen todos en la elaboración de un modelo actual de ocupación. Se complementa con el diagnóstico de conflictos de uso del territorio, y la gestión del mismo. Concluye con la definición de objetivos, estrategias y lineamientos para una política nacional de OT.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Aportes%20para%20la%20construcción%20de%20la%20política%20nacional%20de%20OT%20-%20IGAC.pdf
Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental	1997	Esta guía provee las bases conceptuales y los procedimientos metodológicos básicos para realizar diagnósticos situacionales y la prospección de alternativas que permitan reconocer, interpretar y evaluar las relaciones, los procesos del territorio y sus tendencias de cambio; las estructuras subregionales diferenciadas y sus oportunidades, limitantes y problemas; los niveles de productividad y competitividad de las actividades y sistemas productivos y extractivos; el desarrollo social y la gobernabilidad. Señala los principios para el diseño de escenarios y modelos futuros de OT hacia los cuales se encamine los esfuerzos gubernamentales, privados y del conjunto de la sociedad.	http://biblioteca.igac.gov.co/janium/Documents/BASES%20CONCEPUTUALES%20-%20web%20w.pdf

Gestión del suelo en el marco del ordenamiento territorial	2003	Aproximación metodológica a la gestión del suelo, trabajo de investigación elaborado como aporte a la búsqueda de soluciones concretas a los problemas de gestión de los planes de ordenamiento, recogiendo experiencias de otros países, conceptos e instrumentos de gestión definidos y propuestos. Este trabajo está dirigido especialmente, a las administraciones que tienen el desafío de buscar e implementar mecanismos eficaces que permitan hacer realidad las decisiones urbanas planteadas en los planes de ordenamiento territorial.	http://biblioteca.igac.gov.co/janum/Documents/1-21369%20-%20web.pdf
IGAC – Humboldt			
Elementos para la incorporación de la biodiversidad en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial	2006	Documento técnico que presenta elementos conceptuales y metodológicos para incorporar criterios de conservación y manejo sostenible de la biodiversidad dentro del proceso de ordenamiento territorial de los municipios colombianos en donde predomina una lógica rural, y, por tanto, existen múltiples oportunidades para ello.	http://biblioteca.igac.gov.co/janum/Documents/1-00862.PDF

Fuente: DNP (2013a, págs. 21-24).

Anexo 3 Diagnóstico

3.1. Temática Estructura Ecológica Principal - Zonificación hidrográfica del país

El país está distribuida en 5 áreas hidrográficas (Caribe, Pacífico, Magdalena-Cauca, Orinoco y Amazonas) y 41 zonas (IDEAM, 2013), mientras que para agua subterránea se tienen 16 provincias hidrogeológicas y 61 sistemas acuíferos que constituyen la unidad mayor de análisis y diagnóstico⁹⁵.

Tabla 50 Áreas y zonas hidrográficas de Colombia

		Área hidrográfica				
		Caribe (1)	Magdalena – Cauca (2)	Orinoco (3)	Amazonas (4)	Pacífico (5)
Zona hidrográfica	1	Atrato – Darién	Alto Magdalena	Inírida	Guainía	Mira
	2	Caribe – Litoral	Saldaña	Guaviare	Vaupés	Patía
	3	Sinú	Medio Magdalena	Vichada	Apaporis	Tapaje Amarales - Dagua - directos
	4	Caribe-Urabá	Sogamoso	Tomo	Caquetá	San Juan
	5	Caribe-La Guajira	Bajo Magdalena Cauca-San Jorge	Meta	Yarí	Baudó - directos Pacífico
	6	Catatumbo	Cauca	Casanare	Caguán	Pacífico - directos
	7	Caribe islas (San Andrés, Providencia, Santa Catalina)	Nechí	Arauca	Putumayo	Pacífico islas
	8		Cesar	Orinoco directos	Amazonas directos	
	9		Bajo Magdalena	Apure	Napo	

Fuente: IDEAM (2013).

⁹⁵ Cerca del 80% de la población está localizada en cuencas con déficit natural de agua y 318 cabeceras municipales se encuentran con probabilidad de desabastecimiento, de las cuales 224 (que representa el 70,7%) se concentran en la cuenca Magdalena-Cauca.

Considerando que por lo menos 49 cabeceras municipales se abastecen de sistemas de agua subterránea, el Estudio Nacional del Agua -ENA 2014- catalogó el 60% de los sistemas acuíferos del Caribe y varios de del área hidrográfica Magdalena-Cauca, como estratégicos (IDEAM, 2014), de tal forma, que estas 16 provincias hidrogeológicas⁹⁶ resultan vitales para el aprovisionamiento del recurso hídrico en varias regiones del país, siendo necesario establecer su zonificación, delimitación y régimen de usos.

Anexo 4 Cartografía

4.1. Reglamentación normativa de la cartografía en Colombia

Como se mostró en la matriz normativa, sólo hasta hace relativamente poco (año 2009) se comenzó a pensar en la regulación y estandarización de la ICDE mediante documento CONPES, no obstante, desde el año 2002 se viene promulgando una serie de normas técnicas con el fin de garantizar la calidad de la información georreferenciada y cartográfica del país. La siguiente tabla realiza una reseña de la línea de tiempo normativa en este sentido (ver Tabla 51):

Tabla 51. Línea de tiempo normativa de la cartografía en Colombia

Documentos CONPES
CONPES 3585 (2009): Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales- ICDE
CONPES 3762/2013: Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos - PINES. Sobre Portal Geográfico Nacional.
CONPES 3859/2016: Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano.
Norma técnica colombiana (NTC)
NTC 4611 (2002): Metadatos Geográficos.
NTC 5043 (2002): Procedimientos para la Evaluación de Calidad de los Datos Geográficos.
NTC 5204 (2003): Precisión de Redes Geodésicas.
NTC 5205 (2003): Precisión de Datos Espaciales.
NTC 5660 (2010): Información Geográfica. Evaluación de la Calidad. Procesos Y Medidas
NTC 5661 (2010): Metodología para Catalogación de Objetos Geográficos
NTC 5662 (2010): Especificaciones Técnicas de Productos Geográficos
NTC 5798 (2011): Referencia Espacial por Coordenadas
NTC 5873 (2013): Referencia Espacial por Identificadores

Fuente: elaboración propia.

⁹⁶ Estas provincias en conjunto alcanzan un área equivalente al 74,5% del territorio nacional con reservas estimadas del orden de 5.848 Km³ de agua (IDEAM, 2013).

BIBLIOGRAFÍA

- BID. (2017). Análisis de interdependencia municipal en áreas metropolitanas: caso de la Sábana de Bogotá. Bogotá D.C.
- CEPAL. (24 de Enero de 2017). Bibliogías - Biblioteca CEPAL. Recuperado el 02 de Febrero de 2017, de <http://biblioguias.cepal.org/ProspectivayDesarrollo/Prospectiva>
- CIDER. (2016). *Hacia un nuevo ordenamiento territorial*. Libro en proceso de preparación. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- Congreso de la Repùblica. (2012). *Ley 1523, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Bogotá.
- Congreso de la Repùblica. (1997). *Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario oficial de la repùblica de Colombia No. 43.901.
- Congreso de la Repùblica. (2011). *Ley 1454, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogotá: Diario oficial de la repùblica de Colombia No. 48.115.
- Consejo Nacional de Patrimonio. (2015). *Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial*. Obtenido de <http://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/patrimonio-cultural-en-Colombia/bienes-de-interes-cultural-BICNAL/lista-representativa-del-patrimonio-cultural-inmaterial/Paginas/default.aspx>
- COT. (2014). *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial*. Comisión de Ordenamiento Territorial, Bogotá D.C.
- DAPM. (2014). *Revisión y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial - Medellín*. Tomo 2 y 4A, Departamento Administrativo de Planeación , Medellín.
- Davis, I., & Stepheson, E. (2006). *Ian Davis, 2006 (Tecnología y conectividad, envejecimiento demográfico, degradación ambiental, consumo energético, pobreza y finanzas)*.
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Derecho al territorio de los grupos étnicos*. Bogotá D.C: Boletín No. 5.
- DNP & Gobernación del Cauca. (2011). *Visión de desarrollo departamental. Visión Cauca 2032: Hemos comenzado* . Bogotá.
- DNP. (2009). *Elementos básicos para la planeación y el desarrollo territorial*.. Bogotá: DNP.
- DNP. (2010). *Plan Nacional de adaptación al cambio climático. ABC: Adaptación Bases Conceptuales*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2013). *Balances sobre los avances en el diseño e implementación de lineamientos de ordenamiento territorial departamental que han sido llevados a cabo en el país*. Bogotá .
- DNP. (2013a). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental. Contenidos básicos*. . Bogotá pp. 16-19: DNP.
- DNP. (2013b). *Documentos para el ordenamiento y desarrollo territorial. Balance sobre los avances en el diseño e implementación de lineamientos de ordenamiento territorial departamental que han sido llevados a cabo en el país*. Bogotá pp. 12-58.: DNP.
- DNP. (2014). *Misión para la Transformación del Campo de Campo. Definición de Categorías de Ruralidad*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014a). *Insumos y requerimientos para el desarrollo del proceso del ordenamiento territorial departamental*. Bogotá.
- DNP. (2014b). CONPES 3819 Dde 2014. Bogotá: DNP.

- DNP. (2015). *Contenidos y procedimientos para el proceso de Ordenamiento territorial departamental*. ST COT CEI, Bogotá.
- DNP. (2015c). *Ley 1753 de 2015, que reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2016). *Equipo de profesionales y productos de la asistencia técnica del programa POT/POD modernos en la formulación de POD*. Bogotá.
- DNP. (2016). *Matriz requerimientos alistamiento POD*. Bogotá.
- DNP: DDU. (2013). *Misión para el fortalecimiento del Sistem de Ciudades de Colombia, Documento Técnico de soporte*. Bogotá: DNP.
- Dyner Rezonzew, I., UNAL, & Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). Prospectiva estratégica para la Región Central 2007 – 2019: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima, Tunja, Villavicencio, Ibagué, Bogotá D.C. Integración regional , 7, 126.
- Editores: Sanclemente, G., A.P., Z. B., Rodríguez, A. L., Hernández-Ortiz, M., & F.A., A.-I. y.-C. (2013). Manual 3: Gobernanza. En INVEMAR, *Guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia* (Sanclemente, G.; A.P., Zamora Bornachera; A. López Rodríguez; M. Hernández-Ortiz; F.A., Arias-Isaza; P.C., Sierra-Correa. ed.).
- Europarc España. (2016). *Áreas protegidas por instrumentos internacionales*. Obtenido de Página web:
<http://www.redeeuroparc.org/observatorio/quesonlasareasprotegidas/areasprotegidasporinstrumentosinternacionales>
- FAO. (2003). Capítulo 3. Qué es la tenencia de la tierra. En FAO, *Tenencia de la tierra y desarrolEstudios sobre tenencia de la tierra*. Roma: FAO.
- FAO. (2 de 12 de 2016). 2. *LA CARTOGRAFIA COMO UNA AYUDA PARA EL DESARROLLO*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/003/T0390S/T0390S02.htm>
- Flórez, N. (2015). Componente Estratégico del Ordenamiento Productivo UPRA.. UPRA. Bogotá. En UPRA, *En Socialización de resultados técnicos UPRA, Jornada de inducción y reinducción. Rendición de cuentas permanente UPRA*.
- Fundación Gaia Amazonas-Instituto de Seguridad Ambiental. (2005). *Contribución al análisis de la problemática en el resguardo de Matavén, Colombia: perspectivas nacionales e internacionales*. IES.
- Gallo, I. (2015). *Avance del documento de aproximación a la construcción del modelo territorial en el marco de la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial - PGOT*. Informes 3,4,7,8 y 9, Management Systems International -MSI, Bogotá D.C.
- Gutiérrez Ossa, J. A., & Urrego Estrada, G. A. (2011). Los sistemas de información geográfica y los planes de ordenamiento territorial en Colombia. *Perspectiva geográfica*. Vol. 16. Año 2011 Enero-Diciembre, 249.
- IDEAM. (2010). *Leyenda Nacional de Coberturas de la Tierra. Metodología CORINE Land Cover adaptada para Colombia Escala 1:100.000. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales*. Bogotá. Bogotá: IDEAM.
- IDEAM. (2011). *Aportes del IDEAM para la definición y aplicación de la Estructura Ecológica Nacional*. Bogotá: IDEAM.
- IDEAM. (2013). *Zonificación y codificación de cuencas hidrográficas*. Bogotá: IDEAM.
- IDEAM. (2015). *Estudio Nacional del Agua 2014*. Bogotá: IDEAM. Mayo de 2015.
- IDECA. (2013). *Adopción del Marco Geocéntrico Nacional de Referencia Magna-Sirgas Como Datum Oficial de Colombia*. Bogotá.
- IGAC. (2007). *Mejora de los Sistemas de Cartografía del Territorio Colombiano*. Bogotá: IGAC.

- IGAC. (2009). *Estudio general de suelos y zonificación de tierras - Departamento de Córdoba*. Bogotá: IGAC.
- IGAC. (2011). *Resolución 70 de 2011*. IGAC. 2012. *Conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá: IGAC.
- IGAC. (2014). *Especialización Sistema de Información Geográfica (SIG)*. Obtenido de <http://www.igac.gov.co/>:
<http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/13b20480423ec89cb4ddbc4eb9720e1b/Convocatoria+SIG-2014.pdf?MOD=AJPERES>
- IGAC. (2016). *Especificaciones técnicas Cartografía Básica*. Bogotá: IGAC.
- IGAC. (2016a). *Cartografía básica y digital*. Obtenido de <http://geoservice.igac.gov.co/>:
http://geoservice.igac.gov.co/contenidos_telecentro/cartografia_basica/cursos/seminario_1/index.php?id=38
- IGAC. (2016b). *Especificaciones técnicas Cartografía Básica*. Bogotá: IGAC.
- IGAC. (12 de 2016b). <http://www.igac.gov.co/>. Obtenido de Formatos y Escalas de Mapas:
http://www.igac.gov.co/wps/portal/igac/raiz/iniciohome/AreasEstrategicas!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hHT3d_JydDRwN3t0BXA0_vUKMwf28PlwMzE_2CbEdFAPsOM0s!/?WCM_PORTLET=PC_7_AIGOBB1A08FQE0IKHRGNJ320A0_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Web++A
- IGAC et al. (2012). *Conflictos de Uso de Suelo del Territorio Colombiano*. Bogotá: IGAC.
- INCODER. (2012). *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio 1960-2012*. Bogotá: INCODER.
- INCODER (2012b). Proyecto: análisis, diseño y construcción de distritos de riego y drenaje a nivel nacional. Bogotá: INCODER
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH). (2014). *Valoración integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (VIBSE): Aspectos conceptuales*. (A. Rincón, M. Echeverry, A. M. Piñeros, C. H. Tapia, A. David, P. Arias-Arévalo, & P. A. Zuluaga, Edits.) Bogotá.
- INVEMAR. (2003). *Conceptos y Guía Metodológica para el Manejo Integrado de Zonas Costeras en Colombia, manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico. Serie de Documentos Generales de INVEMAR*. (D. Alonso, P. Sierra-Corra, F. Arias-Isaza, & M. Montalvo, Edits.) Bogotá: INVEMAR.
- INVEMAR. (2016). Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeros en Colombia: Año 2015. Santa Marta: Serie de publicaciones periódicas No.3.
- MADS. (2014). Guía técnica para la formulación de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas POMCAS.
- MADS. (2012). *Política Nacional para la Gestión de Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)*. Bogotá: MADS.
- MADS. (2013). *Decreto 1120 de 2013*. Bogotá: Diario Oficial de la Republica de Colombia No. 48.807.
- MAVDT. (2011). *Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo. Guía Metodológica: Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial. No.2*. (S.F). Bogotá : MAVDT.
- MAVDT; IDEAM . (2003). *Estructura Ecológica Principal de Colombia: Primera aproximación*. Bogotá: IDEAM.
- Mideplan. (enero de 2005). Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial. Santiago, Chile.
- Ministerio de Cultura - Federación Nacional de Cafeteros. (2012). *Guía para la incorporación del Paisaje Cultural Cafetero en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT)*. Bogotá: Mincultura.

- MMA. (2001). *Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá: MMA.
- Morato, A. (2002). Guia Práctica de la prospectiva regional en España. 125. Luxemburgo, Europa.
- MVCT. (2015). *Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Diario Oficial de la República de Colombia No. 49.523*. Bogotá: MVCT.
- Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-203*. New York: UNISDR.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos- OACNUDH. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Documento HR/PUB/06/8*. Ginebra: Naciones Unidas.
- OMS. (2016). *Saneamiento*. Obtenido de <http://www.who.int/topics/sanitation/es/>.
- ONUDI. (2004). *Manual de minicadenas productivas*.
- ONU-Hábitat. (2012). *Por un mejor futuro urbano. El Estado de las Ciudades en América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos.
- ONU-Hábitat. (2015). *Guía para la incorporación de lineamientos metropolitanos y regionales en los instrumentos municipales de gestión territorial. Casos de estudio en el área metropolitana del Valle de Aburrá*. Bogotá: Programa de integración urbano-regional y metropolitana en Colombia.
- Ortega P., et at. (2010). *Deforestación evitada, una Guía REDD+Colombia*. Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Foro Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecoversa; Fundación Natura; Agenda de Cooperación Americana (USAID); Patrimonio Natural – Fondo para la biodiversidad y áreas protegidas y fondo para la acción ambiental. Bogotá D.C.
- Parques Nacionales (2013). Áreas protegidas en lineamientos departamentales de ordenamiento territorial. Gisela Paredes-Leguizamón, Documento 4 en Serie Áreas protegidas y ordenamiento territorial.
- Parra-Peña, R. I., Vail, M., & Lundy, M. (s.f.). Cadenas Productivas Colombia nas: Cómo la Política Pública Transforma la Agricultura. En CIAT, *Políticas en Síntesis*.
- Perez Royo, L. M. (2014). *Introducción al análisis espacial*. Obtenido de <http://inisig.com/introduccion-al-analisis-espacial-i/Luis Miguel Royo Pérez. Introducción al análisis espacial. 2014>
- Procuraduría General de la República. (2009). *Conclusiones, recomendaciones y propuestas hacia la definición de lineamientos de política para la protección, defensa y recuperación de los bienes de uso público en el litoral Pacífico colombiano*. Bogotá: PGR.
- Reyes Bohórquez, A. (2013). Las zonas de reserva campesinas como figuras para el desarrollo rural colombiano. . *Revista Perspectivas Rurales. Nueva época. Año 11, Número 22. Julio – diciembre de 2013. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.*
- RIMISP. (2011). *Gobernanza para el Desarrollo Económico Territorial en América Latina*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Rojas Albarracín, J. (2007). Líneas de gestión sobre sistemas productivos sostenibles en un contexto de paisaje, que apoyen la conservación de biodiversidad y áreas protegidas, articulados a procesos de ordenamiento territorial . *Serie Documentos de trabajo VII. Bogotá, Septiembre*.

- Rojas Giraldo, X., P.C., S.-C., P., L.-R., & A., L. R. (2010). Guía metodológica para el manejo integrado de las zonas costeras. En INVEMAR, *Colombia, manual 2: planificación de la zona costera* (pág. 74). Bogotá: Serie de Documentos Generales INVEMAR No.44.
- Royo Pérez, L. M. (s.f.). *Es una página web.* . Obtenido de <http://inisisg.com/introduccion-al-analisis-espacial-i/>. Introducción al análisis espacial. 2014
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Secretaría de Salud México. (2007). *Programa de acción específico 2007 -2012. Entornos y comunidades saludables*. Ciudad de México.
- Secretaría Técnica COT Nacional Comité Especial Interinstancial. (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental: Contenidos básicos*. Bogotá: COT.
- SIRAP Macizo. (29 de 11 de 2016). *Guía Básica con las determinantes ambientales para la incorporación de la biodiversidad y las áreas protegidas en POT, PBOT y EOT*. Obtenido de http://www.crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/SIRAP/GUIA_POT_SIRAP_FIN_AL.pdf
- Steer, R., Arias-Isaza, F., Ramos, A., Sierra -Correa, P., Alonso, D., & Ocampo, P. (1997). Documento base para la elaboración de la "Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras Colombiana". Documento de consultoría para el Ministerio de Medio Ambiente. Serie publicaciones especiales No.6.
- Sistema Regional de Áreas Protegidas Macizo Colombiano – SIRAP (2016). Guía Básica con las determinantes ambientales para la incorporación de la biodiversidad y las áreas protegidas en Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial.
- Trujillo -Osorio, C., & Escobar-Gómez, A. L. (Julio - Diciembre de 2015). Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad. *Entramado*, 11(2), 20 -36.
- UNICEF-OMS. (2015). *Progresos en materia de saneamiento y agua potable. Informe de actualización 2015 y actualización ODM. 2015*. Disponible en la web [https://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/JMPreport_Spanish.pdf]. New York: UNICEF_OMS.
- Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres -UNGRD. (2012). *Guía para la Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres*. Bogotá: UNGRD.
- Universidad del Valle & Gobernación del Valle del Cauca. (2013). *Valle del Cauca visión 2032: Actualización del Plan Maestro de Desarrollo Regional del 2015 con proyección 2032*. Valle del Cauca.
- UPRA. (2015). *GESTUA*. Bogotá: UPRA.
- UPRA. (2015a). *Análisis de conflictos que afectan el uso eficiente del suelo rural, Producto 1. UPRA – Economía Urbana*. Bogotá: UPRA.
- UPRA. (2016). *Lineamientos para la incorporación del componente rural agropecuario en el plan de ordenamiento departamental- POD I. Contexto para la planificación, gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario*. . Bogotá.
- Vitale, J., Pascale Medina, C., Barrientos , M. J., & Papagno, S. (octubre de 2016). Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal. Buenos Aires, Argentina