

### 1.3 Panorama institucional para la planificación supramunicipal

#### *Comisión de Ordenamiento Territorial*

1



La LOOT construyó esta institucionalidad dentro de la lógica de la descentralización política. Lo que explica que este liderado por el Ministerio del Interior.

Su Secretaría Técnica adoptó unos mecanismos de consulta con el conjunto de las entidades y niveles de gobierno que hacen complejo pasar una agenda comprehensiva al nivel decisorio. Deberá adoptar medidas más bien puntuales para poder avanzar.

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) fue creada por la LOOT y es el organismo técnico que evalúa y sugiere políticas al Gobierno Nacional y leyes a las Comisiones Especiales de Descentralización de la Cámara de Representantes y del Senado concernientes al proceso de organización territorial. Está conformado en su mayoría por representantes del gobierno nacional, delegados de las dos cámaras legislativas y de expertos en la materia.

Su secretaría técnica está a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Además de asesorar al gobierno Nacional, esta Comisión también tiene competencia para promover en los niveles de gobierno departamentales, distritales y municipales la adopción de políticas que faciliten el proceso de integración entre niveles de gobierno.

Adicional a la COT existen también las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial en los departamentos y municipios, que fueron habilitadas por la LOOT. La función de las Comisiones Regionales es orientar las acciones y participar en los proyectos estratégicos regionales de ordenamiento territorial, siguiendo los lineamientos establecidos por la LOOT. Su composición es similar a la COT, pero siguiendo los niveles administrativos departamentales y municipales respectivamente. Ordenamiento territorial - Ley 1625 de 2013

Posterior a la LOOT, se han creado normas adicionales que sirven de instrumentos para las diferentes organizaciones territoriales. La ley 1625 reglamenta el régimen político, administrativo y fiscal de las

áreas metropolitanas distintas de Bogotá. Esta ley define concretamente a las áreas metropolitanas como entidades de derecho público conformadas por un conjunto de dos o más municipios que se vinculan por diferentes dinámicas: territoriales, ambientales, económicas, sociales, etc., para programar y coordinar el desarrollo sostenible, ordenamiento territorial y la prestación de servicios público con una administración coordinada.

Esta ley les da competencias a las áreas metropolitanas concretas: 1. Programar y coordinar el desarrollo de los municipios que la conforman, 2. Racionalizar la prestación de servicios públicos, y si es necesario prestar en común alguno de los servicios, 3. Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar de proyectos de interés social. 4. Establecer las normas sobre el ordenamiento territorial y así promover y armonizar los Planes de Ordenamiento Territorial de los diferentes municipios.

Además, la ley define los hechos metropolitanos, como fenómenos importantes económicos, sociales, políticos, etc., que afecten o impacten a dos municipios o más, y a partir de dichos fenómenos formular Planes Integrales de Desarrollo Metropolitanos con el fin de implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación.

#### *Propuesta de Ajuste Institucional para la Política General de Ordenamiento Territorial<sup>1</sup> –PGOT-*

El problema institucional del ordenamiento territorial se resume en la insuficiente coordinación multisectorial del Gobierno Nacional y multinivel de los actores, instrumentos e instancias del OT en las diferentes escalas de gobierno. En ese sentido, para efectos de la PGOT se requiere dar respuesta a la debilidad institucional para coordinar las normas, estrategias, instrumentos y actores que de una u otra forma inciden en el territorio.

Al hacer un cruce de los elementos identificados en el diagnóstico institucional con las funciones de la COT definidas en el artículo 6 de la Ley 1454 de 2011, reglamentadas en el Decreto 3680 de 2011 compilado en el Decreto 1066 de 2015, se observa que, aunque la COT cumple sus funciones, los conceptos o directrices que emite esa instancia carecen de carácter vinculante.

Así mismo, actualmente no están representados en la COT todos los miembros que inciden en el OT. Además, se identifican diversas instancias que tienen efectos en el OT, como el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos que, a pesar de incidir en las dinámicas territoriales, no impulsan una agenda multisectorial y coordinada en el Gobierno nacional, dificultando aún más la labor de integrar políticas, normas, actores, procedimientos e información entre sectores del nivel nacional. Aspecto que luego dificulta aún más consolidar la gobernanza territorial como requisito para la sostenibilidad de las decisiones y de las inversiones públicas en el territorio.

---

<sup>1</sup> Propuesta técnica para la elaboración del documento técnico y normativo de la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT, 2018. Documento desarrollado por Fedesarrollo, con el apoyo financiero de la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit de Alemania.

Teniendo en cuenta el anterior contexto surge la necesidad de contar con un arreglo institucional que, además de incorporar el trabajo y la experiencia de la COT, el CEI y la institucionalidad que se definió en la Ley 1454 de 2011, sea más integral, esté compuesto por diversas instancias que ayuden a consolidar la concurrencia de competencias en el OT y a promover una agenda de OT transversal a los sectores en el Gobierno Nacional.

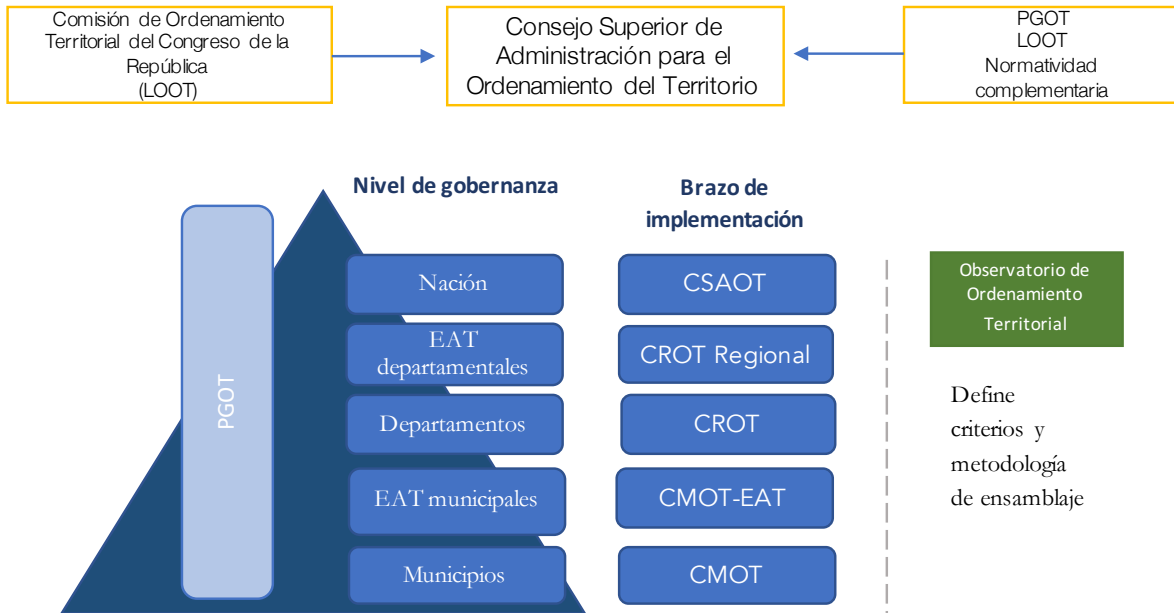
La propuesta de ajuste institucional que se discute en esta sección tiene dos dimensiones: la primera, está orientada a fortalecer el nivel nacional con las funciones de implementación, seguimiento y evaluación de la PGOT y asignarle como función la solución de conflictos, que surjan en el OT producto de las actuaciones del gobierno nacional. La segunda dimensión, está relacionada con el fortalecimiento de las entidades públicas, esquemas asociativos y actores en el nivel regional, departamental y municipal para el fortalecimiento vertical de la institucionalidad en OT.

El Sistema de Ordenamiento Territorial –SOT-, propuesto, es la estructura de entidades, instrumentos y actores que permiten la operatividad de las decisiones de ordenamiento territorial, conforme con las competencias asignadas por la ley a los distintos niveles de gobierno. Integra y da reglas de participación y decisión a todos los niveles de gobierno, sector privado y a las comunidades.

Utiliza como eje un esquema de gobernanza multinivel para el OT, fortaleciendo el nivel entre la Nación y los departamentos representado en las RAP, dándole un carácter de espacio para la política territorial. En la misma línea, fortalece el nivel de coordinación intermunicipal. Estos niveles intermedios no constituyen entidades territoriales, sino instrumentos de coordinación bajo las definiciones de la Ley 1454 de 2011.

El Sistema de Ordenamiento Territorial, está conformado por las siguientes instancias:

1. El Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio (CSAOT) y los comités de trabajo que se conformen para el desarrollo de sus funciones.
2. Las comisiones de ordenamiento regional (CROT), departamental y municipal definidas en la Ley 1454 de 2011 y reglamentadas en el Decreto 3680 de 2011 compilado en el Decreto 1066 de 2015.
3. El Observatorio de Ordenamiento Territorial (OOT), en los términos del Decreto 3680 de 2011 compilado en el Decreto 1066 de 2015 y de este documento.



El **Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Territorio - CSAOT**, será la instancia rectora del Sistema de Ordenamiento Territorial. Es la instancia del nivel nacional responsable de la coordinación sectorial nacional y de los niveles de gobierno en las distintas escalas en materias de OT, así como de la implementación, seguimiento y evaluación de la PGOT.

Para garantizar una mayor representatividad de sectores del Gobierno Nacional que tienen incidencia en el ordenamiento territorial, y como una forma de materializar la gobernanza en el OT, la propuesta de Fedesarrollo consiste en incorporar los siguientes sectores del Gobierno Nacional que actualmente no tienen participación en la COT: DNP, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de cultura, Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía, DANE y Comisión Colombiana del Océano. Bien porque, sus políticas e instrumentos corresponden a la categoría de determinantes de superior jerarquía o porque se enmarcan en estrategias de importancia estratégica o de utilidad pública e interés social con efectos significativos en el ordenamiento del territorio en general, y en la regulación de los usos del suelo en específico.

El CSAOT contará con comités los cuales atenderán temas puntuales que se abordarán según especialidad técnica y de acuerdo a las competencias de los diferentes miembros del CSAOT. Los Comités tendrán la responsabilidad de definir criterios para la administración del OT y tomar decisiones, elevando los temas más importantes al pleno del CSAOT.

