

BORRADOR

## UNIDAD DIDÁCTICA 1:

**Instrumentos Jurídico-Institucionales para la  
formulación de Planes de Ordenamiento  
Territorial**

---

## 1. Introducción

---

### a. Consideraciones generales sobre el desarrollo de la política de ordenamiento territorial en Colombia.

Como se señala, “las reformas realizadas a la Constitución de 1886 a finales de la década de los 80, con las cuales se intentó concluir la creciente crisis fiscal, económica y de prestación de servicios públicos que atravesaba Colombia, condujeron al país al inicio de un proceso de cambio en la estructura de la administración pública, en el que la descentralización se configuró como la opción estratégica y operacional para que el nivel central pudiese atender, de manera eficiente, las necesidades crecientes de la comunidad” (Gómez, 2014: 8). Sin embargo, solo será hasta “la promulgación de la Constitución Nacional de 1991” donde “se consolidó el propósito de cambio al organizar al país como un Estado social de derecho, conformado como República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus Entidades Territoriales”.

De tal suerte, “a partir de esta nueva estructuración Político – Administrativa, la distribución de competencias entre el nivel central y las Entidades Territoriales debió ser entonces, reequilibrada, de manera tal que estas pudiesen coexistir respetando el principio de autonomía, ahora preeminente en las entidades territoriales, en especial en el Municipio, el cual se erigió como el nivel territorial más próximo al Ciudadano [...] Es entonces, cuando en procura de mejorar la capacidad del Estado para atender las necesidades de los ciudadanos, que la administración pública descentraliza sus funciones para que cada entidad territorial adquiera la posibilidad de tomar decisiones autónomas y

Art 286: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley.

Art 288: La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Art 297: El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.

Art 306: Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

consecuentes con la realidad de sus territorios”. (Gómez, 2014: 8-9)

El punto central aquí es el de la **descentralización** como figura que, fundamentalmente, reconoce las grandes diferencias que la Nación colombiana posee en términos geográficos, es decir, las diferencias tanto en sus aspectos físico-ambientales como culturales, políticos y económicos. El reconocimiento de esta heterogeneidad –de las particularidades de la sociedad colombiana en medio de sus generalidades- implica, a su vez, el reconocimiento de la autonomía que estos territorios particulares poseen para la toma de decisiones sobre su desarrollo y determinación. Como se afirma, la Nación colombiana es heterogénea y, por tanto, las realidades pueden y varían de un punto del mapa a otro; esto requiere que los pobladores de cada uno de estos territorios tengan la capacidad de proyectar sus actividades conforme la especificidad de la realidad social de éstos territorios. La constitución política de 1991 es significativa en la historia colombiana por cuanto, después de mucho tiempo, reconoce esta realidad como un principio fundamental de la organización política de nuestro país.

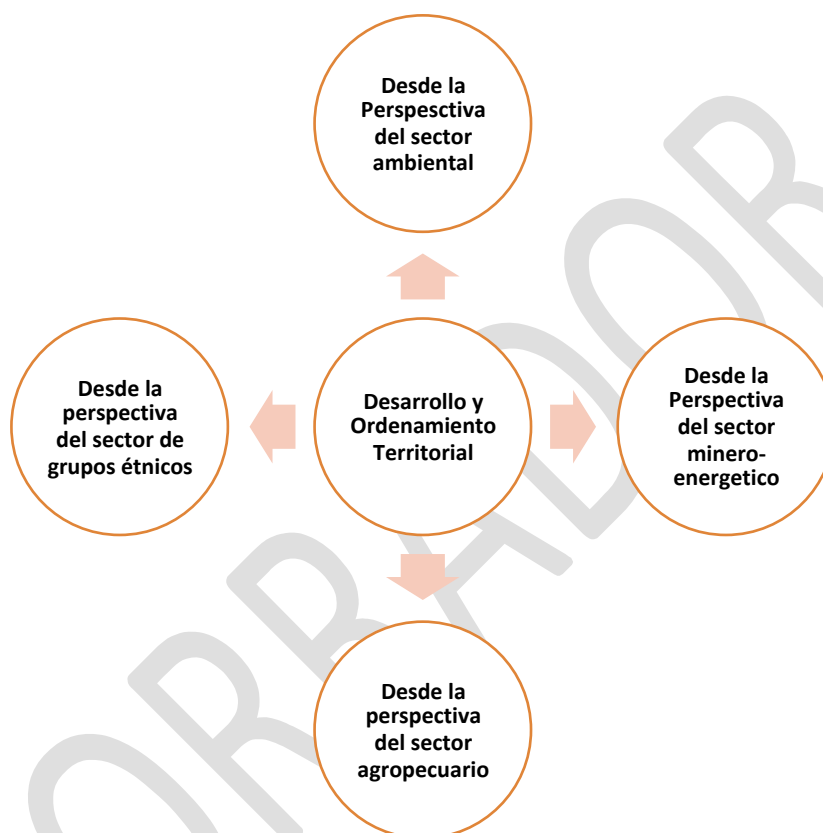
Toda actividad humana –artística, productiva etc.- tiene lugar siempre en un marco material o espacio físico, así como también en un marco temporal. El objetivo principal de la sociedad en general es el desarrollo –social, económico, cultural, político etc.- en procura de garantizar la meta última de bienestar para cada uno de sus miembros. Por tanto, el desarrollo, como finalidad última de la sociedad, implica actividades que siempre están ancladas al espacio en el que tienen lugar y existencia tanto los actores que las practican como los elementos de que se sirven para llevarlas a cabo. Pensar el desarrollo de la sociedad implica pensar el espacio y su incidencia, es decir, el **ordenamiento territorial (OT) como determinante del desarrollo**.

“El **ordenamiento territorial (OT)** es un proceso que permite **orientar el desarrollo** del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del **espacio**, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (OEA-PGN, 2016: 6). Pese a la claridad sobre el proceso de ordenamiento territorial como determinante de cualquier plan de desarrollo es necesario tener dos elementos en cuenta: 1) Las actividades concretas que implica avanzar en el proceso de desarrollo pueden entrar en contradicciones unas con otras con lo cual es posible identificar **perspectivas de sectores particulares** sobre las maneras de ordenar el territorio según los intereses que representan. Lo anterior ha conducido a que el país, en la actualidad, no logre consolidar una **Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)**<sup>1</sup> que integre y armonice todas estas **perspectivas de sectores particulares** siendo constante, aun hoy en día, los conflictos entre uno y otro sector (Ver figura 1); 2) Sumado a lo anterior, y como se señaló en párrafos anteriores, esta dificultad –la de armonizar e integrar los intereses de los sectores que tienen intereses en juego al momento de ordenar el territorio- se acentúa aún más si se tiene en cuenta que la descentralización y la legislación sobre ordenamiento territorial tiene tan solo 26 años –

<sup>1</sup> A la fecha no es posible encontrar un documento final sobre la formulación de una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) sino solo lineamientos y propuestas para su formulación. Entre los documentos más notables pueden resaltarse: *Departamento Nacional de Planeación (DNP), Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales, 2013.* Y *Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial: texto para la discusión, 2014.*

desde la promulgación de la constitución de 1991 a la fecha- y ha sido demasiado dispersa pues “la concepción misma de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se remonta desde la constitución de 1991, existiendo varios proyectos de LOOT<sup>2</sup> a lo largo de 20 años que en la constitución se estableció el tema” (Garzón y Pinzón:2).

**Figura 1. Perspectivas de sectores particulares implicados en el Ordenamiento Territorial**



(Elaboración propia. Adaptado de: *Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial: texto para la discusión, 2014.*)

La presencia de estos múltiples sectores y sus respectivas perspectivas en el Ordenamiento Territorial ha conducido a la producción de múltiples políticas y leyes sobre el Ordenamiento Territorial (Ver figura 2) que producen un panorama de total dispersión y confusión sobre a qué se refiere el Ordenamiento Territorial y sobre los distintos instrumentos administrativos y jurídico-institucionales que lo regulan. Este panorama puede entenderse también como producto de la reciente disposición de la descentralización del Estado-Nación colombiano y fortalecimiento de la autonomía de las Entidades Territoriales.

<sup>2</sup> Solo hasta el 2011 fue posible contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) bajo la figura de la ley 1454.

Este panorama, pues, debe ser objeto de exposición y problematización en el avance hacia una comprensión de los instrumentos jurídico-institucionales que regulan el Ordenamiento Territorial y, particularmente, **los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento técnico y normativo privilegiado** para llevar a cabo el Ordenamiento Territorial.

**Figura 2. Panorama general sobre leyes que regulan el Ordenamiento Territorial.**

Temas	Norma	Descripción de la norma
Organización y funcionamiento	Ley 136 de 1994	Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero.
	Ley 1368 de 2009	Establece el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan concejales, conforme a las categorías de los distritos y los municipios.
	Ley 1551 de 2012	Modifica y adiciona la ley 136 de 1994. Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Modifica los criterios de categorización y los requisitos para la creación de los municipios.
	Ley 1617 de 2013	Contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos.
	Ley 1625 de 2013	Dicta las normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.
Distribución de competencias y recursos	Ley 715 de 2001	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, 357 (acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
	Ley 1176 de 2007	Define la nueva estructura del Sistema General de Participaciones, define las competencias de las entidades territoriales en materia de agua potable y saneamiento, y los criterios para la distribución y destinación de estos recursos.
Planeación y Ordenamiento Territorial	Ley 152 de 1994	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.
	Ley 388 de 1997	Establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución

		de acciones urbanísticas eficientes.
	Ley 614 de 2000	Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.
	Ley 1454 de 2012	Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento.
	Decreto 111 de 1996	Regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.
	Decreto 1865	Por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial
	Ley 549 de 1999	Establece que con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional
	Ley 550 de 1999	Por lo cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la restructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
	Ley 617 de 2000	Establece los requisitos para la creación de municipios, reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, y fija los criterios para la categorización presupuestal de los departamentos.
	Ley 819 de 2003	Establece normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, endeudamiento territorial y otras disposiciones.
	Ley 1483 de 2011	Establece los criterios y requisitos para la aprobación de vigencias futuras en las entidades territoriales.

(Tomado de: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Marco Normativo para la Gestión Territorial. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx> )

Como se refería anteriormente esto es evidencia de la dificultad que representa acercarse a un re-conocimiento de los instrumentos jurídicos para participar en la planeación y formulación de un POT como instrumento técnico para la organización territorial. En este sentido, las preguntas que asoman son: ¿Qué de todo este marco normativo para la

gestión territorial debería incluirse en un ejercicio que pretenda brindar instrumentos jurídico-institucionales para la participación en la formulación de un POT? ¿Cuál es la mejor manera de acercar a los participantes del taller a los instrumentos jurídico-institucionales que regulan los POT?

---

## 2. Propósitos

---

### General

Brindar elementos que permitan a los participantes del taller conocer e incidir sobre sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial.

### Específicos

1. Exponer los contenidos generales de carácter jurídico-administrativo e histórico del Ordenamiento Territorial en Colombia.
2. Problematizar los contenidos generales de carácter jurídico-administrativo e histórico del Ordenamiento Territorial en Colombia.

---

## 3. Enseñanza

---

El ejercicio será dividido en dos bloques temáticos orientados a cumplir los propósitos sugeridos para el espacio.

### **a. Instituciones, instancias, organismos, mecanismos y procedimientos administrativos y legales del ordenamiento territorial en Colombia**

Esta franja está encaminada en un primer momento a presentar un contexto histórico general sobre el proceso de descentralización en Colombia que se concreta en la constitución política de 1991, y conlleva a plantear nuevas formas de organización político-administrativa, lo que significó la creación de entidades territoriales, como el departamento o el municipio, que permitirán para el Estado- Nación nuevas formas de ordenamiento que trasladaron el poder de decisión del órgano central hacia el nivel territorial dado. Para así, dar cuenta de los objetivos y principios del ordenamiento territorial en Colombia y posteriormente dar cuenta del marco normativo de ordenamiento

territorial en Colombia, extrayendo de la Ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) y la Ley 388 de 1997, el contenido más importante en cuanto a pensarse de forma concreta el funcionamiento básico y general del ordenamiento territorial en Colombia, es decir, cual es la distribución de competencias entre la nación, los departamentos, municipios y distritos especiales, que instituciones direccionan y cuáles son sus funciones dentro del ordenamiento territorial, tales como el ministerio de ambiente, el departamento nacional de planeación, la alcaldía municipal, así como los organismos especiales, como la comisión de ordenamiento territorial, los consejos territoriales de planeación, el consejo municipal y demás autoridades correspondientes. Para concretar en la presentación del instrumento básico de ordenamiento territorial que es el POT, introduciendo los procedimientos y mecanismos de concertación por los cuales se llega a tal. Este escenario permitirá llevar a las reflexiones sobre la dispersión administrativa y la falta de complementariedad e integralidad que existe entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental en el país, así como la carencia de claridad normativa que lo rige.

#### **b. Contenido y aspectos principales del POT**

En esta parte se pretende reconocer los elementos básicos en la construcción de los planes de ordenamiento territorial, esto es: los tipos de planes de ordenamiento territorial; sus componentes; actores involucrados; proceso de planificación; seguimiento; evolución y revisión. Lo anterior a través de que se implementará, y cuál es el contenido y funciones específicas que define y determina los POT para los municipios. Consecuentemente estas aclaraciones ambientaran un espacio de discusión sobre las limitaciones y alcances reales que se logran con los POT para las comunidades, además de dar cuenta de su incidencia en la construcción de los mismos, y la forma en que pueden llegar a hacerlo, así como generar consideraciones y propuestas más integrales y de mayor participación de la población civil sobre el ordenamiento territorial.

---

## *4. Propuesta pedagógica*

---

De acuerdo con el tema en general, y los propósitos propuestos, se pretende orientar el espacio a través de núcleos problemáticos, es decir, el tallerista encaminará la discusión y propiciará la participación por medio de situaciones problemáticas o estudios de caso que ira planteando concorde a los contenidos que se van desarrollando, esto permitirá situar y contextualizar posibles escenarios para los participantes del taller sobre coyunturas o disposiciones de ordenamiento territorial que les puede concernir<sup>3</sup>.

#### **Actividades**

---

<sup>3</sup> Se retoma el enfoque de Enseñanza Basada en Problemas. En: Sage, S. y Torp, L. (1999) El aprendizaje basado en problemas. Buenos Aires: Amorrortu Editores.



- *Tendero de instituciones y organismos de ordenamiento territorial:*

Esta actividad busca reconocer los conocimientos previos y dar aclaraciones sobre las instituciones, instancias y organismos que regulan el ordenamiento territorial en Colombia, de acuerdo con ello, consiste disponer de dos elementos, por una parte, el nombre de la instituciones u organismos principales que inciden en el OT, y por otra la función que cumple cada una, de forma tal que se dispondrá de una cuerda donde se ‘tenderá’ una de las partes y los participantes deberán tomar el que creen correspondiente y complementarlo, así al final realizar la revisión de todo el tendero, determinar cuáles efectivamente corresponden y cuáles no, y realizar las aclaraciones respectivas y necesarias sobre cada una.

- *Cuadro comparativo sobre competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio:*

Esta actividad pretende reconocer cuales son las divisiones de competencias que la constitución política de 1991 demanda, y que se decretan en la LOOT, dando cuenta de las funciones que le corresponde a la nación y a las entidades territoriales. Para ello, es necesario disponer de las distintas competencias de la nación, los departamentos, los municipios y distritos especiales en lo referente a ordenamiento territorial, para que posteriormente los participantes puedan disponer de cada una de ellas y ubicarlas en un cuadro comparativo, donde se definirá cual corresponde a cada entidad territorial o al estado.

---

## *Bibliografía*

---

- GÓMEZ, Laura Angélica. Ordenamiento Territorial: Elementos para su desarrollo. Colombia. Universidad Católica de Colombia. 2014.
- GARZÓN, Johana. Y PINZÓN, Edgar. La ley orgánica de ordenamiento territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial: texto para la discusión. Colombia. 2014.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Colombia. 2013.
- Procuraduría General de la Nación, Organización de Estados Iberoamericanos, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. El ABC de los POT: Plan de Ordenamiento Territorial. Colombia. 2016.