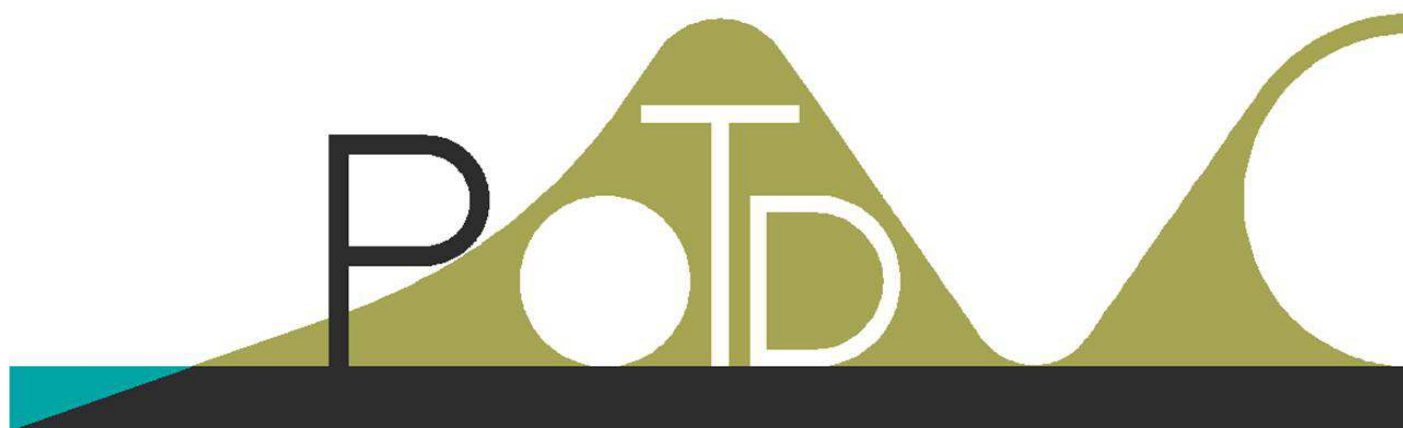




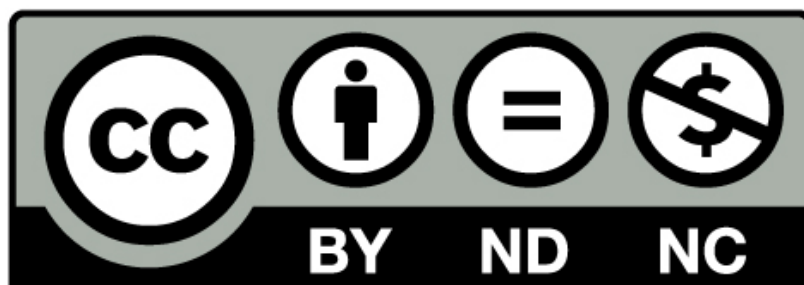
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA

Fase I: Diagnóstico operativo del territorio departamental

3. LO JURÍDICO-NORMATIVO EN EL OT DEPARTAMENTAL

DOCUMENTO TÉCNICO PARA LA CONSULTA EN PÁGINA WEB OFICIAL DE LA GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA Y LA UNIVERSIDAD SAN BUENAVENTURA CALI

Licencia CC Reconocimiento-No comercial-Sin Obra Derivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra ni la generación de obras derivadas.



**GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA
UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA CALI
CONVENIO ESPECIAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y ACADÉMICA
No. 0899 DE 2013.**



3. LO JURÍDICO-NORMATIVO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL

La expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT – (1454 de 2011), en particular el artículo 29, abrió la posibilidad de transformar del panorama del ordenamiento territorial en Colombia al plantear soluciones para llenar el vacío existente entre la escala nacional y la municipal. Para lograrlo le asignó al Departamento las competencias para ordenar los elementos subregionales del territorio que hasta la fecha, vienen siendo asumidas por los municipios.

Ante esta nueva posibilidad y en el marco de la construcción de un POTD para el Valle del Cauca, se hace necesario realizar el análisis de la normativa aplicable a los diferentes componentes del ordenamiento territorial departamental, para garantizar la correcta implementación de este nuevo instrumento, sin desarrollo en Colombia, que se visualiza desde el departamento como una gran oportunidad para dinamizar la gestión del territorio y de apalancar procesos locales.

Antes de entrar en materia se incluye la siguiente definición sobre el instrumento POTD⁹:

Los planes de ordenamiento territorial son instrumentos que tienen como finalidad establecer las políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial del país y de ámbitos territoriales que requieren la articulación en las escalas intermedias territoriales, tales como las regionales, subregionales y departamentales. Son planes integrales que comprenden todas las dimensiones del desarrollo territorial, partiendo de las condiciones y características de cada territorio particular.

A través del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental – POTD se determina e implementa el modelo de ocupación, manejo y uso del territorio, en la escala del departamento, para garantizar su aprovechamiento sostenible, espacializar las estrategias de desarrollo, articular y armonizar la planificación sectorial y la planificación del territorio con escalas mayores y menores al ámbito departamental, de tal forma que se actúa sobre un mismo territorio que además deberá vincular en él, las dimensiones territoriales.

“Estos planes también deberán definir las responsabilidades concretas de intervención, las estrategias de gestión para su aplicación, las metas periódicas a lograr y su articulación con los planes de desarrollo de las entidades involucradas con el fin de garantizar el financiamiento de sus contenidos (...). Los POTD buscan trazar los grandes políticas y

⁹ Elaborado con base en documento del DNP. Secretaría Técnica de la COT (2012) “Propuesta preliminar de lineamientos de OT”. En línea: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=hdVdFloabrg%3D&tabid=274> consulta febrero 3 de 2014.

estrategias para regular u organizar el uso, manejo, ocupación y transformación del territorio, las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, la orientación de la localización de la infraestructura física social, con el fin de lograr su aprovechamiento óptimo, de tratar los desequilibrios existentes y de prever escenarios futuros que posibiliten la sostenibilidad del desarrollo. Tal aprovechamiento se asocia con el uso sustentable de los recursos naturales en estrecha coherencia con patrones adecuados de asentamientos y de actividades económicas, que reconozcan las particularidades regionales. Uno de los componentes fundamentales de los planes de Ordenamiento Territorial Departamental es el modelo óptimo y factible de ordenamiento territorial, con visión de largo plazo”¹⁰.

3.1. EL ROL DEL DEPARTAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

Según los artículos 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Departamento es una de las cuatro entidades territoriales del país que tiene derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Aunque la Carta Magna dejó por definir las competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, (Artículo 288), a través de la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial, el rol del Departamento quedó definido en el Artículo 298, indicando que esta entidad territorial debía “*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 las leyes*”.

El mecanismo para garantizar esta intermediación y la articulación entre lo nacional y lo local, fueron las ordenanzas, que de acuerdo al numeral 2, artículo 300 de la Constitución Política, permiten a las Asambleas departamentales “*Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera*”. Dichas ordenanzas rigen en todo el territorio departamental según el artículo 83 del Código del Régimen Departamental, Decreto 122 de 1986.

De acuerdo con lo anterior y aunque el Municipio ha sido definido por la Constitución como “*entidad fundamental de la división político -administrativa del Estado*” (Art. 11) es claro que el Departamento juega un rol de coordinador y articulador entre las decisiones nacionales y las locales.

¹⁰ Ibíd.

Este rol constitucional es reiterado en el Decreto 1188 de 2003, en el cuál el Departamento es el garante de coordinar las políticas nacionales en los municipios de su territorio y es definido por la norma como la primera instancia de transmisión de decisiones entre el Gobierno Nacional y el Municipal. De igual forma, la Gobernación aparece como la instancia que gestiona con los municipios los proyectos de impacto regional y subregional, articulado a las políticas nacionales y sectoriales del país.

3.2. LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEPARTAMENTAL Y SU SOPORTE NORMATIVO

Es interesante constatar que el artículo 7 de la ley 388 de 1997¹¹, asignaba a los Departamentos un grueso de las competencias fijadas a éstos por la LOOT a través del artículo 29 en 2011.

A partir de la expedición de la Ley 388, el país empezó a prepararse para asumir la doble tarea de realizar los planes de ordenamiento territorial de los municipios y de los departamentos. La existencia de un marco legal favoreció que, en el año 2000, se hubiera iniciado procesos de planificación departamental como el POTD del Huila, los Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Santander y la publicación de la Base conceptual y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental del IGAC.

Esta situación no perduró por mucho tiempo, ya que la sentencia 795 de 2000 de la Corte Constitucional declaró inexecutable dicho artículo por haber legislado sobre una materia reservada a la expedición de una ley orgánica, (Artículo 288 de la Constitución Política de Colombia) y dejó sin fundamento la formulación de los POTD.

Por lo tanto, entre 2000 y 2011, periodo en el cual se formularon e implementaron la casi totalidad de los planes de ordenamiento territorial del país, el municipio asumió

¹¹ Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación, con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.

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

(o dejó de asumir) decisiones con impactos supramunicipales. En el Valle del Cauca, como en el resto del país, el resultado fue la desarticulación e incoherencia entre modelos de ocupación, usos del suelo, localización de las grandes infraestructuras de los municipios, entre otros, generando desequilibrios a nivel subregional y departamental. La explicación es sencilla: el municipio ordena solo el territorio que se inscribe dentro de sus límites y no incluye las herramientas de proyectación y prospección que permiten formular modelos de ocupación bajo escenarios de futuro transformados.

Sin embargo, en las determinantes de los POT se incluyen ciertos elementos de escala supramunicipal. Se trata de los elementos establecidos en el artículo 10 de la ley 388 de 1997, definidos como las determinantes para la elaboración de planes de ordenamiento territorial: el sistema ambiental nacional, los elementos ambientales determinados por la Corporación Autónoma Regional, las zonas de riesgos naturales, los elementos patrimoniales de la Nación y las grandes infraestructuras de carácter nacional y regional.

Lo anterior pone en evidencia que el ordenamiento territorial colombiano realizado hasta el momento, incluye elementos de orden nacional así como los elementos de orden municipal, sin que exista un nivel intermedio, (departamental o subregional) que incluya la continuidad de elementos ambientales regionales, la complementariedad de equipamientos y vocaciones para un conjunto de territorios, etc.

Con la aparición de un instrumento como el POTD se busca llenar estos vacíos y se aspira a conformar territorios más articulados entre sí y coherentes en una visión y un desarrollo futuro. El ordenamiento intermedio permitiría pensar en hechos de escala regional que luego podrían materializarse en procesos de gestión a cargo de instancias municipales en temas como el manejo ambiental y de encadenamientos productivos. De esta manera, el Departamento planea a gran escala los procesos y complementariedades que son desarrollados y tramitados por los municipios respondiendo de una lógica de conjunto.

Hasta antes de la expedición de la LOOT, las competencias de los departamentos en materia ordenamiento territorial se sustentaban en el artículo 23 de la ley 388 de 1997, que posibilitó la elaboración de los planes de ordenamiento territorial de los municipios que no cumplieran el plazo de elaboración para la realización de los POT a las oficinas de Planeación Departamental.

Así mismo, el Artículo 41 de la Ley 152 de 1994 y el párrafo del Artículo 23 de la Ley 388 de 1997 indican que el Departamento tiene las competencias para “*prestar apoyo técnico a los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial*”,

funciones que la Gobernación del Valle del Cauca ha asumido con los municipios pequeños del departamento.

Sin embargo, estas atribuciones y competencias para generar apoyo técnico no han sido suficientes para garantizar una articulación subregional. Es solo con la expedición de la LOOT cuando el Departamento adquiere la posibilidad de adoptar *“planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”* para *“articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio”*. (Artículo 29, Ley 1454 de 2011). De hecho, a pesar de contar con trabajos que bien habrían podido orientar el desarrollo territorial de los municipios desde una mirada regional, como el Modelo Físico de Ordenamiento Territorial para el Valle del Cauca a partir de su Sistema de Ciudades (Gobernación-USB Cali, 2005), no se adoptaron las propuestas ni se regularon las directrices en ellos enmarcadas.

3.3. LAS COMPETENCIAS SECTORIALES DE LOS DEPARTAMENTOS ASOCIADAS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

En el ordenamiento territorial departamental, deben articularse las competencias sectoriales asignados al Departamento. Dentro de estas, puede identificarse que los temas ambientales, de vivienda y de gestión del riesgo son fundamentales a la hora de formular el POT Departamental articulado y coherente donde se plasmen las competencias asignadas al Departamento por la LOOT.

3.3.1. Medio ambiente

El sistema ambiental juega un papel fundamental en la formulación del POTD ya que es la base ecosistémica y proveedora de servicios ambientales que da soporte al modelo de ocupación del departamento y que se plantea según el potencial óptimo del medio ambiente y los limitantes biofísicos (entre otros, Artículo 29, Ley 1454 de 2011), permitiendo el desarrollo de los encadenamientos productivos, la territorialización de las políticas de asentamientos urbanos y las demás competencias de ordenamiento asignadas el departamento en la LOOT.

Lo anterior evidencia, la necesidad de contar con una estructura ambiental para todo el departamento que incluya los principales elementos ecosistémicos de carácter nacional y regional como las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP- (artículo 10 del Decreto 2372 de 2010) acogiendo a la normativa ambiental que resalta los principios de armonía regional, gradación y rigor subsidiario que plantea el artículo 63 de la ley 99 de 1993.

Esta ley indica que la Corporación Autónoma Regional (CVC para el caso del Valle del Cauca) es la máxima autoridad ambiental a nivel territorial creada para coordinar, gestionar y *administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables* (Artículo 23). Así mismo, el artículo 4 establece la jerarquía del sistema ambiental del país, donde los Departamentos y Distritos o Municipios están subordinados a las Corporaciones Autónomas Regionales correspondientes.

Sin embargo, dentro del sistema ambiental, las entidades territoriales han sido investidas de ciertas funciones complementarias a la gestión de la CAR, todas enmarcadas en los principios del artículo 63.

De esta manera el artículo 64 le asigna al Departamento un número de atribuciones especiales dentro de las que se destacan para el proceso de ordenamiento territorial *“la expedición de disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente con sujeción a las normas superiores”*.

A la fecha, en el Valle del Cauca, la definición de esta estructura se encuentra en proceso de discusión y concertación con la CVC y Parques Nacionales, acoplándose a la normativa ambiental según la cual la CAR apoya a las entidades territoriales en las funciones de planificación que les otorga la ley y así mismo *“participa [...] en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”* (Art. 31)

3.3.2. Vivienda

En el tema de asentamientos urbanos, particularmente en lo relacionado con la vivienda de interés social, el artículo 4 de la Ley 1537 de 2012 indica las funciones del Departamento como entidad articuladora entre la Nación y los Municipios. Dentro de sus funciones, esta ley permite:

- Ejercer la dirección y coordinación por parte del Gobernador, de los servicios y programas de Vivienda de Interés Prioritario en el territorio.
- Promover la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territorial en los programas y proyectos de vivienda prioritaria.
- Promover la integración de los distritos y municipios, o entre estos últimos, para la organización y gestión de programas de vivienda prioritaria.
- Efectuar el acompañamiento técnico de los municipios para la formulación de los planes, programas y proyectos de vivienda prioritaria.

Las atribuciones anteriores le permiten al Departamento, direccionar los proyectos de vivienda de interés social de acuerdo a las políticas de asentamientos urbanos que se definan en el POTD en concordancia con las competencias asignadas en materia de definición del modelo de ocupación y en todos los estudios técnicos que lo sustentan.

3.3.3. Gestión del riesgo

Finalmente, en materia de gestión del riesgo, el artículo 13 de la ley 1523 de 2012, indica que el Departamento, ejerciendo las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad frente a los municipios deben *“responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.”*

Sobre la inclusión del riesgo en la planificación, el artículo 39 de la misma ley expresa que:

“Los planes de ordenamiento territorial, [...] en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo”.

El panorama anterior hace fundamental incluir el tema de gestión del riesgo en el POT Departamental del Valle del Cauca. Es por esta razón que este aspecto es desarrollado de forma general en la Fase 1 del POT Departamental (capítulo Ambiental de este documento) y se orienta a identificar los riesgos ambientales y antrópico-tecnológico (inundaciones, riesgo asociado a instalaciones productivas, infraestructuras de servicios públicos) presentes en el territorio departamental con el objetivo de definir aspectos mínimos que deben ser incluidos en estudios y reglamentaciones implementadas a nivel municipal.

3.4. LAS COMPETENCIAS DEL DEPARTAMENTO Y LOS MUNICIPIOS

La posibilidad de formular e implementar Planes de Ordenamiento Territorial Departamentales está dada por el numeral 2 del artículo 29 de la LOOT.

Allí se establecen las competencias entre las entidades territoriales y le asigna al Departamento la posibilidad de *“articular sus políticas, directrices y estratégicas 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 del territorio”*

En el Valle del Cauca, así como en el resto del país, la elaboración del POTD ha generado gran inquietud al considerar que pueden sobreponerse las competencias de los municipios y los departamentos, puesto que ambos intervienen en el mismo territorio.

Para aclarar estas inquietudes, es necesario revisar el parágrafo 1 del artículo 29 de la LOOT donde se indica que la distribución de competencias entre Nación, Departamento y Municipio *“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”*.

Por lo tanto, las competencias asignadas al Departamento y al Municipio presentes en el artículo 29 de la LOOT, muestran que a cada entidad territorial se le asignaron competencias diferenciadas aunque complementarias.

Al nivel departamental, por ejemplo, se le asignan acciones como la definición de los escenarios de ocupación y uso del espacio, la orientación de la localización de infraestructura, las políticas de asentamientos poblacionales y centros poblados, la localización de infraestructura física-social. Se trata de intervenciones territoriales estratégicas que se definen desde la comprensión de dinámicas subregionales y regionales, y por lo tanto deben reposar en el Modelo de Ocupación Territorial del Departamento.

Al nivel municipal, en cambio, se le asignan competencias para delimitar y regular los usos del suelo.

Por otra parte, la LOOT en concordancia con el mandato constitucional, incluye las competencias de los municipios para reglamentar los usos del suelo, que adicionalmente deben armonizarse con planes y políticas de nacionales y departamentales, (literal c, numeral 4, Artículo 29), aspecto que conlleva una acción de detalle pero que en todo caso, bajo una lógica ahora completa, se debe supeditar al modelo propuesto de lo regional (contenido en el POTD) donde se pueden comprender los propósitos más generales.

De esta manera, el Departamento, asumiendo las competencias otorgadas por la LOOT, definiría los elementos macro del territorio e identificaría su localización. Posteriormente, y dentro de los principios de concurrencia y complementariedad y de las competencias asignadas por la ley, el Municipio regularía en su territorio los aspectos determinados a nivel departamental.

A manera de ejemplo, se presenta el modelo de ocupación propuesto en 2011 para el Valle del Cauca. Allí se destacan las zonas de encadenamientos productivos y los



corredores ambientales, ambos propuestos en la aproximación de un modelo territorial de acuerdo a diferentes estudios técnicos. (Ver Gráfico 4). Puede apreciarse la localización de encadenamientos y corredores ambientales en el Valle del Cauca y en los diferentes municipios de los departamentos sin ahondar en detalles sobre localización o dimensionamiento a nivel municipal.

Por otra parte, si se hace un zoom sobre cualquiera de los municipios donde se ha previsto las zonas de encadenamientos productivos (Ver Gráfico 5), podría verse, como el Municipio, en uso de sus competencias clasifica y reglamenta los usos del suelo, escogiendo el lugar de su territorio más idóneo para implementar las actividades definidas por el Departamento en el POTD y sus requerimientos bajo los límites que plantea la capacidad de soporte biofísica del territorio.

Un punto importante a resaltar es que las decisiones tomadas por el departamento deben ser definidas con criterios exclusivamente técnicos, al tiempo que deben ser socializadas y concertadas con los municipios.

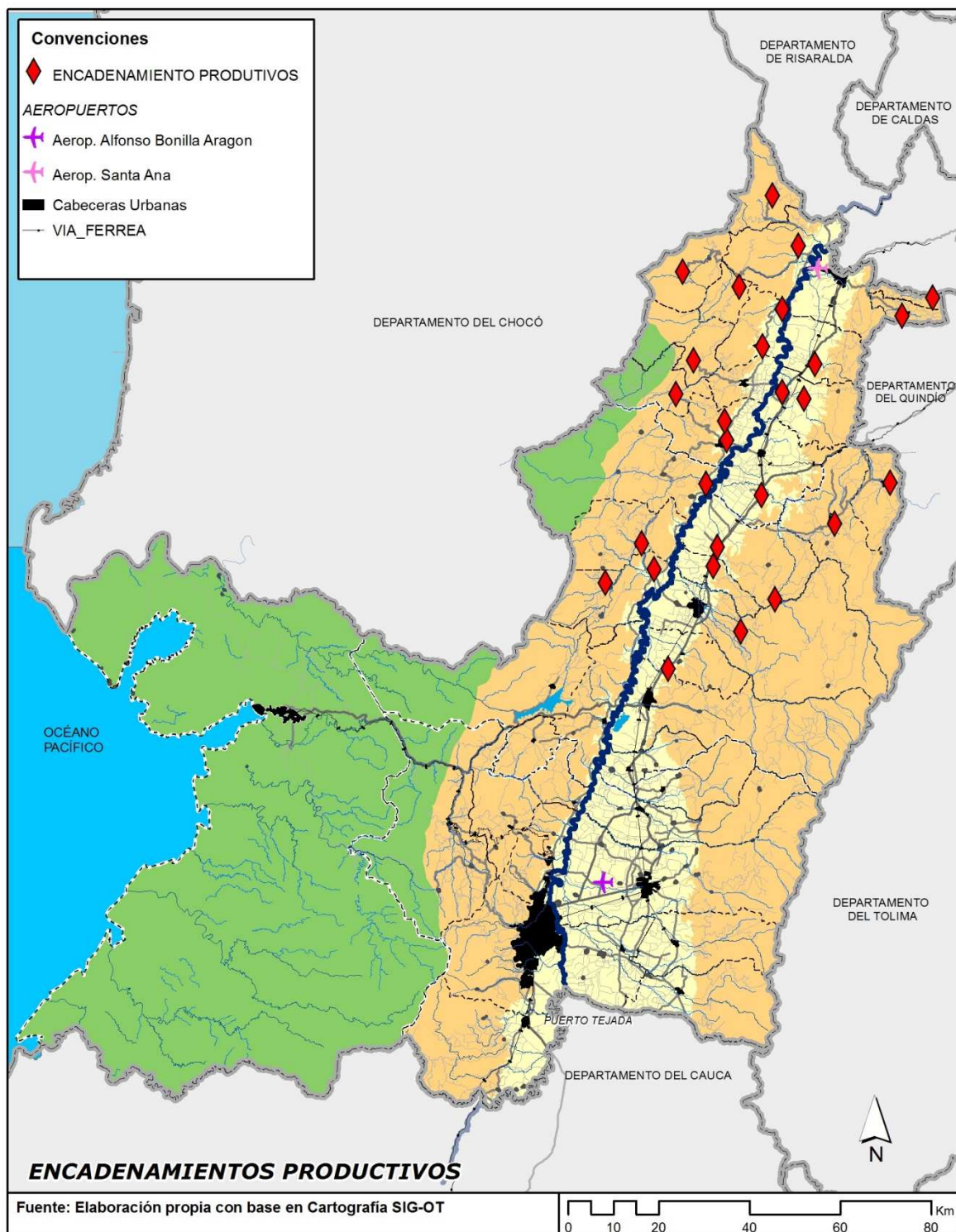


Gráfico 4. Ejemplo de articulación de escalas de la planificación: los encadenamientos en el modelo de ocupación propuesto para el Valle del Cauca

Fuente: Elaboración propia

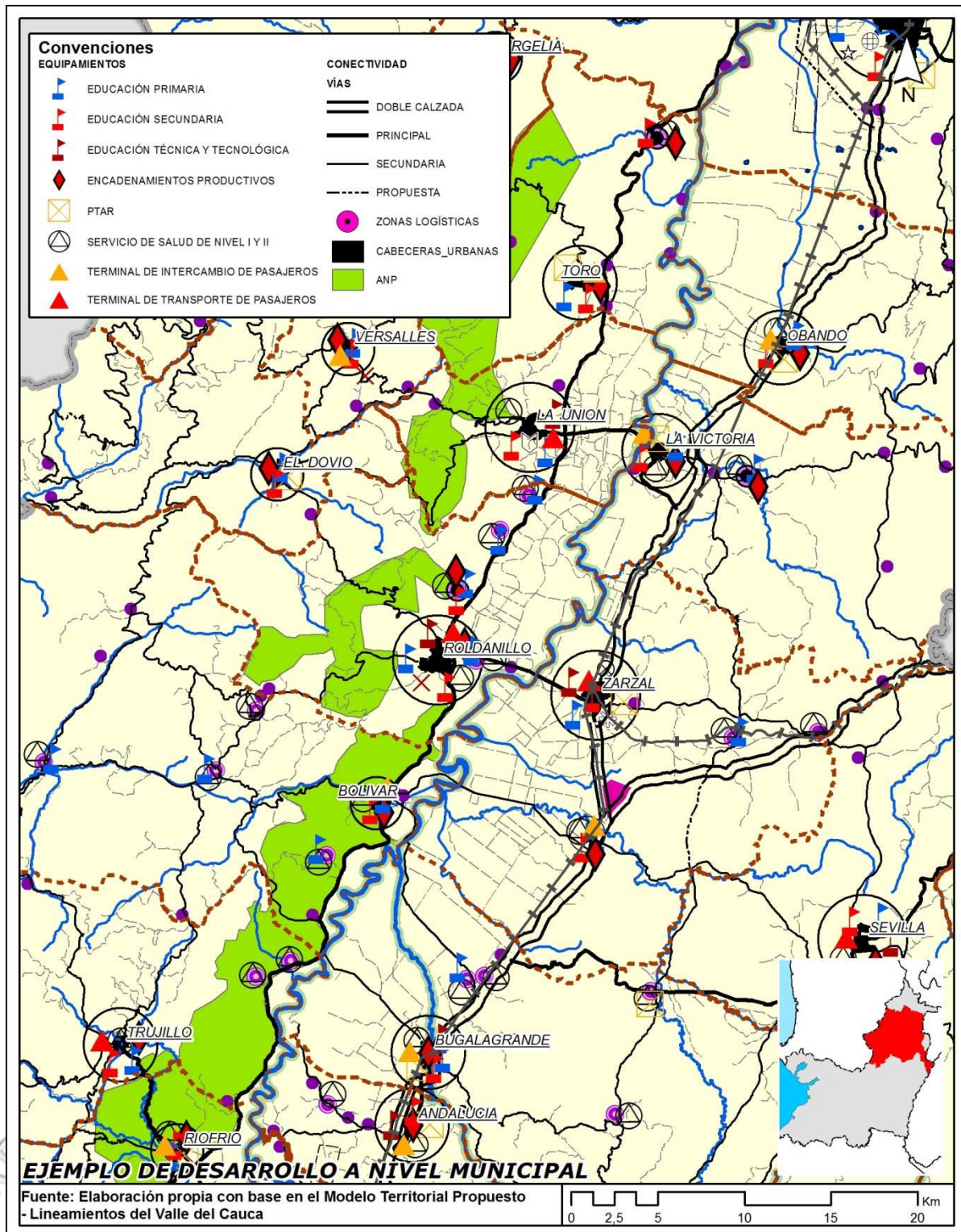


Gráfico 5. Zoom sobre un municipio.
 Fuente: Elaboración propia

3.5. RELACIÓN DEL ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL CON EL DISTRITO DE BUENAVENTURA

Otro de los elementos que genera interrogantes en el proceso de planificación territorial departamental es la articulación que deberá existir con los distritos; el Distrito de Buenaventura en particular para el caso del Valle del Cauca.

El municipio se convirtió en Distrito a través del Acto Legislativo 02 de 2007 y actualmente se adelantan los procesos y proyectos de acuerdo para implementar el régimen distrital, dando así cumplimiento a las atribuciones especiales asignadas al Concejo de esta entidad territorial. (Artículo 26, ley 1617 de 2013)

En primera instancia, es importante indicar que la LOOT no aborda el tema del ordenamiento territorial al hablar de las competencias de los Distritos. De hecho, las competencias asignadas a éstos en el artículo 29 son de carácter administrativo y funcional.

Por otra parte, la ley 1617 de 2013, relativa al Régimen de Distritos Especiales, indica en el artículo 2, que a pesar de contar con disposiciones de carácter especial *“en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a algunos de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la Constitución Política, la ley ni a las que está sujeta el Distrito Capital de Bogotá, éstos se sujetaran a las disposiciones previstas por los municipios”*.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que ni la LOOT, ni el Régimen de Distritos Especiales (Artículo 23, ley 1617 de 2013: Plan de Ordenamiento Distrital) expresan la independencia del POT Distrital de la escala departamental, éste deberá armonizarse, al igual que el resto de los municipios del Valle del Cauca, con el POTD.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 133 de la ley 1617 de 2013, la Comisión de Ordenamiento Territorial debía compilar seis meses después de la entrada en vigencia de la ley, (es decir para agosto de 2013), un proyecto de ley que agrupara *“las disposiciones legales y reglamentarias sobre las competencias, funciones y recursos de las autoridades y entidades nacionales y departamentales en relación con los distritos”*. A la fecha, no se conocen avances de esta propuesta.

3.6. LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Según el artículo 2 del Régimen de Áreas Metropolitanas, Ley 1625 de 2013, las áreas metropolitanas son *“entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados*

entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales y económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada"

El Valle del Cauca no cuenta con áreas metropolitanas legalmente constituidas, aunque sí se evidencian en el Departamento dos fuertes dinámicas metropolitanas.

Una de ellas se localiza al sur del Departamento entorno a Cali y sus municipios vecinos; éstos, en distintas ocasiones han intentado conformar un área metropolitana sin éxito, lo que los ha llevado explorar otras alternativas de integración subregional.

Por otra parte, en el norte el Área Metropolitana Centro Occidente – AMCO – conformada por Pereira, La Virginia y Dosquebradas genera una influencia metropolitana sobre tres municipios del Valle: Ulloa, Alcalá y Cartago, generando con este último una importante dinámica metropolitana en materia de empleo, estudios y vivienda.

El municipio de Cartago, al no ser parte del AMCO, pero teniendo estrechas relaciones funcionales con ésta, presenta las desventajas de estar inmerso en una metrópoli, sin poder gozar de sus beneficios (por ejemplo integración con el Sistema Integrado de Transporte Masivo – Megabus) o más aún, de aprovechar la dinámica metropolitana para localizar en su territorio, equipamientos o infraestructura que beneficien no solo al AMCO sino también al norte del Valle del Cauca y, por lo tanto, al Departamento pues dicha acción puede generar el reequilibrio que se viene produciendo con la pérdida del peso específico de esta parte del departamento.

Analizándolo de ese modo, pensar en una adhesión de Cartago, Ulloa y Alcalá al AMCO sería un escenario conveniente para aprovechar de las dinámicas, no solo del AMCO, sino del Eje Cafetero. Uno de los tantos ejemplos sería el desarrollo del Aeropuerto de Santa Ana, como aeropuerto regional, tanto para temas de carga como de pasajeros. Por su localización y geografía sería la mejor opción de implantación para el AMCO y la región cafetera y al mismo tiempo el norte del Valle del Cauca se favorecería al tener la capacidad de dar salida a sus productos agrícolas, propios de la subregión. (Ver Gráfico 6).

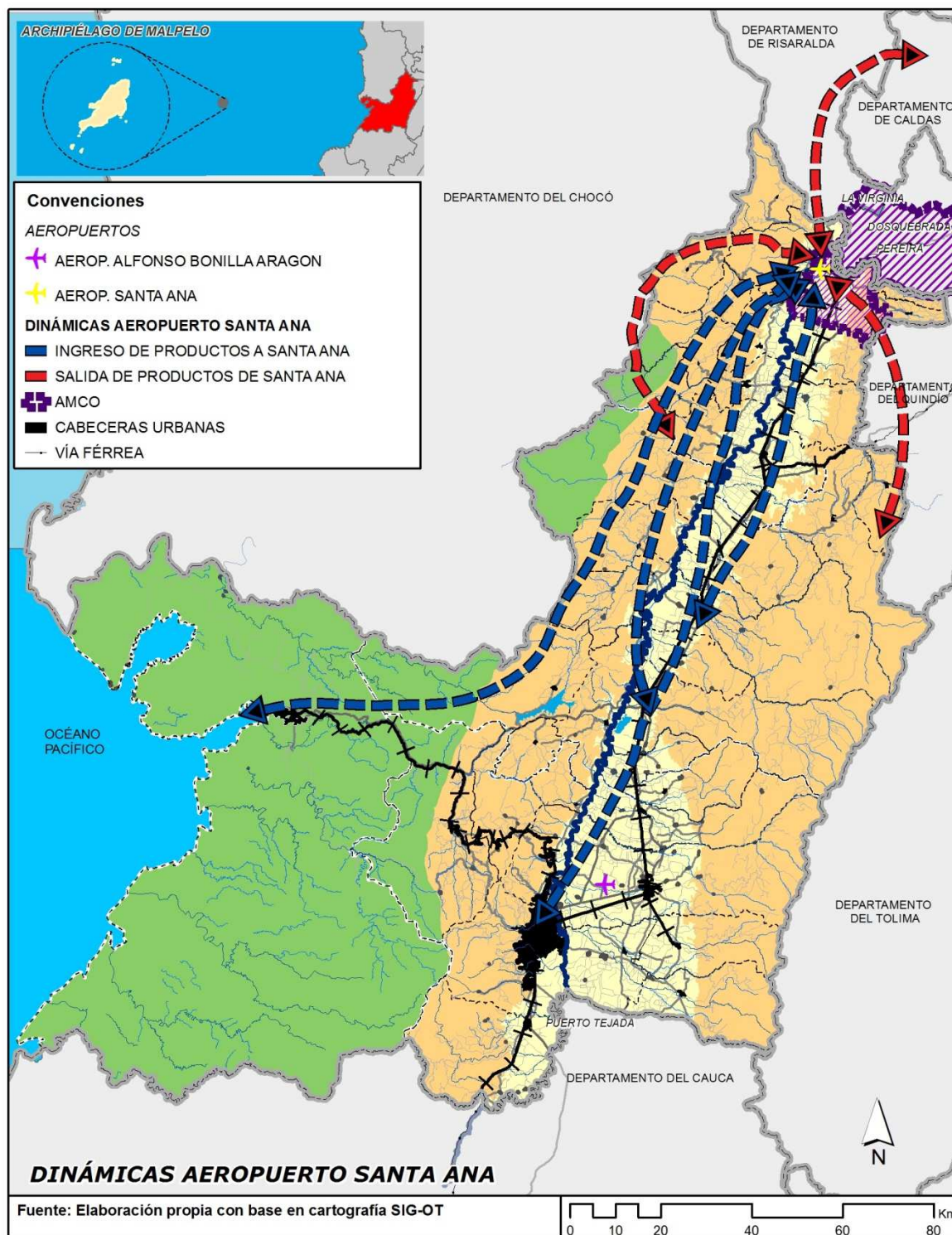


Gráfico 6. Dinámicas vallecaucanas insertas en el marco metropolitano. Caso del aeropuerto Santa Ana en Cartago y articulación con el AMCO.

Fuente: Elaboración propia

Esta situación es legalmente factible, puesto que el artículo 4 de la Ley 1625 de 2013 indica que éstas *“pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo”*, tal como sucede con Cartago, Ulloa, Alcalá y el AMCO.

En caso de que esta posibilidad se volviera una realidad o que se conformaran otras áreas metropolitanas en el departamento, surge la pregunta del rol que jugaría la planificación departamental dentro del sistema de planificación metropolitano.

Para abordar este punto, es necesario remitirse al artículo 29 de la LOOT que le asigna al Departamento las competencias para *“establecer directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a éstas (...)”*

Aunque el área metropolitana no genera un Plan de Ordenamiento Metropolitano, sí cuenta con elementos que buscan el desarrollo integrado de los municipios que la conforman, como el Plan de Desarrollo Metropolitano. En él se incluye el componente de ordenamiento físico al que deben acogerse todos los municipios en sus planes de ordenamiento territorial que según el literal d del artículo 6 de la ley 1625 de 2013 relativas a *“establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial”*

Nótese que las directrices y orientaciones específicas de las que se hablan en el párrafo anterior, deben estar en consonancia con las normas sobre ordenamiento territorial, es decir, con la LOOT y, por lo tanto, con las competencias del Departamento sobre el territorio de los municipios metropolitanos como se vio anteriormente.

La situación que podría presentarse con la inclusión de Cartago en el AMCO, genera la inquietud sobre el tipo de articulación a construir en cuestiones de ordenamiento territorial para un municipio que hace parte de un Departamento con POTD, pero que no es el municipio núcleo del área metropolitana. La respuesta, seguramente sería más de orden institucional que normativo, y debería orientarse a establecer alianzas y acuerdos entre la institucionalidad del AMCO y del Valle del Cauca, o con la que se pueda derivar de los esquemas de gestión que permitan la concreción de acciones del Ordenamiento Departamental (Provincias, subregiones, microrregiones, etc.).

3.7. LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL Y LOS COMITÉS DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL – CIT-

Creados mediante la ley 614 de 2000, los Comités de Integración Territorial – CIT- son los órganos colegiados constituidos para coordinar y armonizar la implementación de los planes de ordenamiento territorial. Se plantean como obligatorios para municipios capitales de departamento o ciudades principales con un área de influencia¹² donde habite una población superior a 500.000.

Los CIT están conformados por los alcaldes de los municipios involucrados, los gobernadores, los directores de las Corporaciones Ambientales Regionales, un delegado del Ministro de Desarrollo Económico, un delegado del Ministro del Interior, dos representantes de los gremios productivos y/o económicos de la región y un representante de las organizaciones no gubernamentales de la región.

A pesar de su obligatoriedad, el único CIT en funcionamiento en el país es coordinado por el AMCO y que se compone por municipios de distintos departamentos¹³ y se compone por siete municipios de Risaralda (Santa Rosa de Cabal, Marsella, Belén de Umbría, Balboa, Pereira, Dosquebradas y la Virginia), tres del Valle del Cauca: (Alcalá, Cartago y Ulloa) y uno de Caldas (Viterbo).

Entre los programas del CIT del AMCO se construyó en 2012, con apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Plan de Armonización del Desarrollo Regional - PADRE – que buscaba establecer directrices para ser aplicadas en los municipios que conforman el CIT.

La existencia de los Comités de Integración Territorial y particularmente, el hecho de que tres municipios del Valle del Cauca hagan parte del único CIT en funcionamiento del país, generan interrogantes más de orden institucional que normativos, especialmente, en lo relativo a la articulación entre las decisiones del POTD y las del CIT AMCO y los elementos que garantizarían la coherencia entre dos propuestas realizadas para territorios en departamentos diferentes.

¹² Las áreas de influencia son según artículo 4 de la Ley 614 de 2000 son “el territorio conformado por la capital de departamento o municipio principal y municipios circunvecinos, en los cuales se presenten hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial tales como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos. La definición del área de influencia, deberá hacerse en consenso entre los municipios que cumplan con las características para su conformación”

El Parágrafo del mismo artículo indica que “En caso de conflicto para integrar un municipio al área de influencia, le corresponderá al gobernador de departamento, determinar su conformación. En el evento en que existan dentro del área de influencia municipios de diferentes departamentos, será el Ministerio del Interior en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación la entidad competente para decidir”.

¹³ La inclusión de municipios de distintos departamentos es considerado en el parágrafo del artículo 4 de la ley 614 de 2014, que indica que el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación son las entidades para definir la conformación de un CIT con estas características.

Las dinámicas de interrelación entre los municipios del norte del Valle que ya hacen parte del CIT del AMCO muestran nuevamente la necesidad de una articulación institucional entre la Gobernación del Valle del Cauca y las autoridades del AMCO para ordenar de manera coherente este territorio de frontera, en el cual se generan altas interacciones e intercambios. La complejidad de los acuerdos dependerá igualmente de la iniciativa que pueda tener Risaralda en materia de ordenamiento departamental, pues al igual que el Valle del Cauca tendría competencias para determinar acciones sobre conurbaciones y áreas metropolitanas.

3.8. INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN SUBREGIONAL

La LOOT en el Capítulo II, artículos 9 a 20 incluyó diferentes esquemas asociativos para las entidades territoriales, muchos de los cuales ya habían sido contemplados en diversas normas colombianas.

Dentro de éstos se encuentran posibilidades de asociatividad, tanto por departamentos como por municipios y entidades territoriales afines. Dentro de las alternativas para la asociatividad entre municipios y al interior de los departamentos, se encuentran las asociaciones de municipios, las provincias administrativas de planificación (PAP), las áreas metropolitanas y las regiones de planificación y gestión (RPG)¹⁴.

Cada una de estas opciones ha sido presentada en la Definición Legal y funcionalidad de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia, publicada por el Departamento de Planeación Nacional – DNP – con el ánimo de promover la asociatividad supramunicipal, tema al que dicha dependencia del Gobierno Nacional hace un proceso seguimiento en detalle.

Dentro de los esquemas asociativos, la Provincia de Administración y Planificación (PAP) es la figura que más articulación tendría con el Departamento, al constituirse mediante ordenanza, poder ser conformada a pedido de los Gobernadores (entre otros actores) y tener que ser creada por las Asambleas Departamentales, previa autorización de los Concejos Municipales (Artículo 16, ley 1454 de 2011). Es importante tener presente que la provincia se encuentra definida en diferentes artículos de la Constitución. El artículo 321 de la Constitución Política indica que *“las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento”* y precisa como punto interesante que la ley podría darle a

¹⁴ Estas alternativas se formularon con base en lo establecido en el artículo 285 de la Constitución Política de Colombia.

las provincias el carácter de las entidades territoriales en virtud del artículo 286 de la Carta Magna.

Sin embargo, la conversión de la provincia en entidad territorial no es tan inmediata ni cierta. Para quienes pensaron que la LOOT determinaría las condiciones para convertir las provincias y las regiones en entidades territoriales, encontraron que la ley 1454 de 2011 establecía en la PAP y la RAP un procedimiento intermedio. Esta interpretación no es tan clara en la norma, pero es expresamente indicada en la primera edición de la LOOT de 2011, donde la ley presentada por el Ministerio del Interior indicaba:

“Las regiones que deseen convertirse en entidades territoriales, previamente deberán transitar, de conformidad con el espíritu de la Constitución, una etapa de preparación y ensayo como Regiones Administrativas y de Planificación.”

Sobre el rol de la provincia, en la misma presentación de la ley, el Ministerio del Interior presenta su aproximación a *“Las Provincias Administrativas y de Planificación serán la base de la gestión municipal dentro de los departamentos, con el fin de armonizar el disperso desarrollo municipal en torno de una planeación estratégica definida sobre intereses comunes de carácter macro”*.

La posible conversión de provincias (y regiones) en entidades territoriales abre el debate sobre la pertinencia de nuevas subdivisiones (y más aún si se trata de instancias con recursos, representantes políticos y demás características de las entidades territoriales) en el país. Por estas razones, se trata de la figura impulsada por las Gobernaciones, aunque menos considerada por los municipios, que buscan en la asociatividad una estrategia para formular y financiar proyectos sin la intermediación de la Gobernación.

3.9. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL.

Una revisión del Decreto 1222 de 1986, Código del Régimen Departamental, muestra que el ordenamiento territorial no es objeto de regulación.

Este vacío se explica por la fecha de adopción del Decreto en 1986 antes de que ocurrieran importantes cambios normativos en el país con impacto sobre la organización y el ordenamiento del territorio: Ley 9 de 1989, Constitución Política de 1991, Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011.

La desactualización normativa es uno de los argumentos que sustentan el proyecto de Ley, 223 de 2012 Senado, 045 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos* promovido por los Gobernadores y presentado por el Ministerio del

Interior entre 2011 y 2013. Éste incluye el tema del ordenamiento territorial departamental retomando las competencias establecidas en el artículo 29 de la LOOT.

El Proyecto de ley también plantea un artículo que garantizaría la articulación del POTD con los planes de ordenamiento municipal. Se trata del literal A del artículo 23 en el que se plantea que el Gobierno Departamental tendría la función de:

“armonizar los planes de ordenamiento territorial municipal dentro de la jurisdicción departamental, sin perjuicio de las competencias municipales, [...] previa a la aprobación por los concejos municipales, deberán presentar a las secretarías de planeación departamental o quien haga sus veces, el proyecto de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento, con el fin de que estas verifiquen la inclusión de las directrices y orientaciones de ordenamiento territorial departamental, provincial o sectorial, garantizando así la armonización y articulación de los temas de alcance regional”

Por otra parte, en el Proyecto de ley se evidencia que las Provincias Administrativas de Planificación¹⁵ (PAP) reciben un tratamiento especial en la configuración interna del departamento, se articulan de manera reiterada con el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (párrafo artículo 21, numeral 10 del artículo 23,) y cuenta con instancias institucionales con la Juntas de Coordinación Provincial para garantizar esta articulación.

El rol protagónico de la provincia a nivel departamental puede comprenderse desde la presentación misma de la LOOT¹⁶, donde se indica que la provincia *“serán la base de la gestión municipal dentro de los departamentos, con el fin de armonizar el disperso desarrollo municipal en torno de una planeación estratégica definida sobre intereses comunes de carácter macro”*.

Dentro de este mismo orden de ideas, es natural que el numeral 7 del artículo 21 indique que *“dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la dicha ley, [Las Asambleas Departamentales] deberán constituir las Provincias Administrativas y de Planificación [PAP] en los territorios de su jurisdicción; diseñar, implementar y ejecutar políticas públicas mediante planes de ordenamiento territorial y de desarrollo provinciales o sectoriales que permitan priorizar las inversiones y la adecuada redistribución de los recursos”*.

El desarrollo que le da el Proyecto de Ley a la provincia posiciona este esquema asociativo como el instrumento articulador de dinámicas subregionales y el equilibrio

¹⁵ La denominación de provincia ha generado rechazo en algunos sectores que plantean que se trata de una designación utilizada en la Colonia y que por lo tanto no tiene aplicabilidad en la actualidad. Sin embargo, es importante aclarar dos aspectos: primero que algunos departamentos como Cundinamarca y Santander siguen usando el término para hacer referencia a sus territorios subregionales; segundo, independiente del nombre, el espíritu de la norma al hablar de provincia hace referencia a un territorio subregional con características y dinámicas similares entre sí.

¹⁶ Primera edición de Julio de 2011

de los municipios. Sin embargo, nuevas divisiones administrativas legalmente constituidas en el departamento, plantean varias inquietudes: por una parte, la pertinencia de que todos los departamentos tengan provincias sin conocer sus realidades territoriales.

Por otro lado, sobre el efecto que pueda tener la aparición y superposición de muchas escalas de planificación en el territorio, sin contar con los adecuados mecanismos de gestión y ejecución. Para garantizar esta complementariedad, las PAP podrían ser instancias más gestoras que planificadoras.

Actualmente el proyecto de ley se encuentra archivado desde junio de 2013 por tránsito de legislatura, su lectura permite ver el interés y las intenciones de ciertos actores políticos y del territorio, en fortalecer el rol del Departamento en Colombia y de fortalecer sus instancias subregionales y niveles de articulación con los municipios.

RADICACIÓN Y CLASIFICACIÓN	PUBLICACIÓN	PUBLICADA PONENCIA PRIMER DEBATE	APROBADO PRIMER DEBATE	PUBLICADA PONENCIA SEGUNDO DEBATE	APROBADO SEGUNDO DEBATE	PUBLICADA PONENCIA TERCER DEBATE	ARCHIVADO POR TRÁNSITO DE LEGISLATURA
Agosto 09 de 2011	Agosto 10 de 2011	Octubre 11 de 2011	Noviembre 08 de 2011	Noviembre 22 de 2011	Marzo 21 de 2012	Mayo 03 de 2012	Junio 20 de 2013
		Primer debate	Comisión de la Cámara	Segundo debate	Plenaria de la cámara	Tercer debate	
Observaciones:	El proyecto de debate articulo por articulo	Se modifica el numeral 9 del artículo 5 y el articulo 6			Se aprueban los artículos 4 y 5		
Presentación a la Secretaría General del Senado		Traslado a la Comisión y ponencia del Primer debate en la comisión		Traslado a la Plenaria de Cada Cámara Representantes y Senado		Se traslada el proyecto a la Cámara de del Senado donde pasa por la comisión del senado y posteriormente en la plenaria, en donde se decide Archivar el proyecto	

Tabla 1. El proceso del proyecto de ley del régimen departamental

Fuente: elaboración propia con base en Senado de la república de Colombia



La conclusión a la que se llega al observar el proceso de modernización del régimen departamental y la adopción de otras leyes asociadas de manera directa o indirecta a la gestión del territorio, muestran que a pesar de la recuperación que presenta el Departamento en los últimos años (con la distribución de regalías - OCAD - y la competencia de realizar directrices o planes de ordenamiento territorial) aún está pendiente definir y fortalecer ciertas funciones y asumir las competencias ya asignadas por la ley. Tal situación se verá en detalle en el capítulo institucional.

RESULTADOS DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y ACADÉMICA No. 0899 DE 2013. GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA-UNIVERSIDAD SAN BUENAVENTURA CALI