

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2026

Doctora

HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

Ministra

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

hrivas@minvivienda.gov.co

correspondencia@minvivienda.gov.co

Calle 17 No. 9 – 36, piso 3

Ciudad

Asunto: Observaciones y recomendaciones al proyecto de Decreto “*Por el cual se adiciona una Subsección al Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y se reglamentan los Planes de Ordenamiento Departamental (POD)*”.

Respetada Ministra,

Desde la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) estamos interesados en participar de manera activa y técnica en las iniciativas del Gobierno Nacional relacionadas con el ordenamiento del territorio. Por esta razón, hemos formulado observaciones y recomendaciones al proyecto de Decreto “*Por el cual se adiciona una Subsección al Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y se reglamentan los Planes de Ordenamiento Departamental (POD)*”.

A continuación, la Cámara de Comercio de Bogotá presenta las observaciones y recomendaciones al proyecto de Decreto y a la Memoria Justificativa publicada el 5 de mayo de 2026, desde el contenido económico del ordenamiento territorial supramunicipal y su articulación con otros instrumentos de planeación:

1. El artículo 2.2.2.3.7.2 del proyecto normativo define el Plan de Ordenamiento Departamental en los siguientes términos:

“Artículo 2.2.2.3.7.2. Definición del Plan de Ordenamiento Departamental – POD El Plan de Ordenamiento Departamental - POD es el instrumento de planificación territorial de carácter estratégico para el ordenamiento del territorio a escala departamental, que permite establecer, en el marco de una visión de largo plazo, el modelo territorial departamental y las directrices y orientaciones para la articulación de políticas, programas, planes y proyectos de impacto territorial que trascienden la división político-administrativa municipal.

El Plan de Ordenamiento Departamental - POD tiene como finalidad orientar a escala departamental, la construcción de escenarios de uso y ocupación segura del territorio, con base en el potencial del recurso agua y del ambiente, y en consideración a los objetivos de desarrollo, así como a las potencialidades y limitantes biofísicas, económicas y culturales, incorporando la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) y la Adaptación al Cambio Climático (ACC), y sin sustituir las competencias de los municipios y distritos en la regulación del uso del suelo.

El presente decreto deberá aplicarse de manera sistemática y armónica con el régimen de ordenamiento territorial vigente, garantizando el equilibrio entre la función orientadora del nivel departamental y la autonomía territorial de los municipios y distritos.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta que la expresión “*sistemática y armónica*” carece de precisión normativa suficiente para orientar la aplicación del Acto Administrativo. El proyecto normativo no define qué entiende por aplicación sistemática, ni establece el mecanismo concreto a través del cual se garantiza la armonía con el régimen de ordenamiento territorial vigente, en particular frente a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT) municipales. Esta indefinición puede generar conflictos interpretativos al momento de determinar si una directriz departamental prevalece, complementa o simplemente orienta una decisión de uso del suelo de competencia municipal. Adicionalmente, la CCB propone precisar de manera explícita la jerarquía funcional del POD, distinguiendo entre: (i) las directrices vinculantes incorporadas en las determinantes de ordenamiento del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; y (ii) las orientaciones indicativas de carácter estratégico que operan como marco de referencia para los POT municipales, sin generar obligaciones de incorporación inmediata.

2. El artículo 2.2.2.3.7.4 del proyecto normativo establece que los Planes de Ordenamiento Departamental son “*instrumentos supramunicipales, graduales y flexibles*”, y el numeral 5 del artículo 2.2.2.3.7.5 desarrolla el principio de progresividad señalando que “*el ordenamiento departamental debe desarrollarse de manera gradual*”:

“Artículo 2.2.2.3.7.4. Alcance del Plan de Ordenamiento Departamental – POD. El Plan de Ordenamiento Departamental constituye un instrumento de planificación territorial y de coordinación interinstitucional e intersectorial, a través del cual se integran los componentes físico-espaciales, ambientales, sociales, económicos y culturales del territorio departamental, en armonía con los instrumentos nacionales, regionales, metropolitanos y municipales de ordenamiento, así como con los instrumentos de gestión ambiental, de gestión del riesgo y de financiación del desarrollo territorial, promoviendo la interoperabilidad de la información, la eficiencia en la inversión pública y la coherencia de las políticas territoriales.

Los Planes de Ordenamiento Departamental son instrumentos supramunicipales, graduales y flexibles, en la medida en que su formulación, adopción e implementación se desarrollan con base en los análisis técnicos, ambientales, sociales y económicos que los soportan, y se actualizan en función de las dinámicas territoriales, económicas, culturales y ambientales del departamento.” (Subrayado fuera del texto original)

“Artículo 2.2.2.3.7.5. Principios de los Planes de Ordenamiento Departamental -POD. En la formulación, adopción, implementación y evaluación de los Planes de Ordenamiento Departamental se aplicarán los principios previstos en los artículos 2° de la Ley 388 de 1997, y 3° y 27 de la Ley 1454 de 2011, y las normas que los modifiquen o sustituyan, atendiendo adicionalmente, los siguientes principios:

(...)

5. Principio de progresividad y adaptabilidad. El ordenamiento departamental debe desarrollarse de manera gradual y basado en evidencia, maximizando el uso de estudios y datos disponibles, y admitiendo precisiones derivadas de la actualización de insumos técnicos, siempre sin comprometer la estabilidad, coherencia y finalidad del instrumento adoptado. (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta que las calificaciones de “gradual” y “flexible” no definen: (i) en qué consiste la gradualidad en términos de plazos, umbrales de contenidos mínimos o fases de implementación; (ii) cuáles son los contenidos que pueden ser objeto de desarrollo progresivo en función de las capacidades institucionales del departamento; ni (iii) bajo qué condiciones específicas el POD puede ser actualizado de manera flexible sin surtir el procedimiento de revisión integral. Esta indeterminación genera inseguridad jurídica e incertidumbre en su implementación para los municipios que incorporan directrices de un POD adoptado y cuyo contenido puede ser objeto de actualización sin parámetros y tiempos para ello. Por lo anterior, la CCB sugiere que el proyecto de Decreto incorpore criterios para definir la gradualidad de los contenidos mínimos obligatorios que se deben incluir en los POT de los municipios desde la adopción del POD, distinguiéndolos de los contenidos que pueden desarrollarse de manera progresiva en el marco de las actualizaciones, cuyos plazos y condiciones expresas aún no se han establecido ni definido.

3. El parágrafo 2 del artículo 2.2.2.3.7.6 del proyecto normativo dispone:

“Artículo 2.2.2.3.7.6 Enfoque territorial, rural, diferencial y productivo del Plan de Ordenamiento Departamental. *El Plan de Ordenamiento Departamental incorporará un enfoque territorial, rural, diferencial y productivo que reconozca la diversidad geográfica, cultural, socioeconómica, ambiental y productiva del departamento, Este enfoque deberá incluir:*

(...)

Parágrafo 2. *Para el desarrollo del enfoque territorial, rural, diferencial y productivo del Plan de Ordenamiento Departamental, los departamentos deberán incorporar los lineamientos generales de política en materia de ordenamiento del suelo rural formulados por las instancias nacionales competentes, en especial los emitidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria —UPRA—, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y demás entidades del orden nacional con competencias en ordenamiento rural.*

Estos lineamientos constituirán insumos técnicos de referencia para la definición de las categorías de protección y desarrollo restringido del suelo rural, los patrones de suburbanización, la delimitación de las unidades de planificación rural, el sistema de centros poblados rurales, el ordenamiento productivo agropecuario, el ordenamiento social de la propiedad rural y la identificación de áreas para la producción agropecuaria y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA, definirá los mecanismos de articulación y los instrumentos

metodológicos para la incorporación de los lineamientos de suelo rural en los Planes de Ordenamiento Departamental.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda establecer los plazos y términos con los que contarán los Ministerios de Vivienda y Agricultura y la UPRA para definir los mecanismos de articulación a los que se refiere el último inciso de este párrafo 2, ya que son indispensables para garantizar la articulación y armonización de los lineamientos de suelo rural en los Planes de Ordenamiento Departamental.

4. El artículo 2.2.2.3.7.8 del proyecto normativo establece que los Planes de Ordenamiento Departamental se desarrollarán en las siguientes etapas:

“Artículo 2.2.2.3.7.8 Etapas de los Planes de Ordenamiento Departamental. Los Planes de Ordenamiento Departamental - POD se desarrollarán en las siguientes etapas: i) diagnóstico y formulación, ii) implementación y ejecución, y iii) seguimiento, evaluación y control. Para el desarrollo de estas etapas se surtirá el siguiente procedimiento:” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta que el artículo 2.2.2.3.7.8 omite la etapa de adopción del POD como una fase diferenciada dentro del ciclo de vida del instrumento. Esta omisión es estructuralmente relevante, dado que la adopción mediante ordenanza departamental constituye el acto jurídico que dota al POD de fuerza vinculante y activa sus efectos sobre los instrumentos de ordenamiento territorial municipales. Por lo anterior, la CCB recomienda incorporar en este artículo la adopción como una cuarta etapa explícita.

5. El artículo 2.2.2.3.7.9 del proyecto normativo, en su numeral 3 sobre formulación, establece:

“Artículo 2.2.2.3.7.9 Etapa de Diagnóstico y Formulación del Plan de Ordenamiento Departamental. La etapa de diagnóstico y formulación del Plan de Ordenamiento Departamental comprenderá las siguientes actividades:

(...)

3. **Formulación.** Con base en el diagnóstico, el departamento elaborará la propuesta normativa del Plan de Ordenamiento Departamental de acuerdo con los contenidos previstos en el artículo 2.2.2.3.2.4, y la pondrá en consideración así:

(...)

e. Participación ciudadana, comunitaria, gremial y académica, mediante mecanismos abiertos de consulta pública durante todas las etapas del proceso hasta su aprobación en la Asamblea.

(...) El producto de la etapa de diagnóstico y formulación será el conjunto de documentos técnicos y normativos que integran el Plan de Ordenamiento Departamental, conforme a lo definido en el artículo 2.2.2.3.2.31 del presente decreto.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá formula dos observaciones sobre este artículo. En primer lugar, alerta que el numeral 3 remite al artículo 2.2.2.3.2.4 para los contenidos del POD, y al artículo 2.2.2.3.2.31 para

los documentos que lo integran. Sin embargo, ninguno de estos artículos está contenido en el presente proyecto de Decreto, lo que genera remisiones normativas internas inexistentes que comprometen la seguridad jurídica del instrumento. Los contenidos y documentos de la etapa de diagnóstico y formulación del POD se regulan en los artículos 2.2.2.3.7.12 y 2.2.2.3.7.15 del propio Acto Administrativo, por lo que la CCB propone verificar y corregir las remisiones erróneas previamente mencionadas antes de la expedición del proyecto de normativo.

En segundo lugar, el literal e. del numeral 3 no incluye expresamente al sector empresarial ni a los propietarios del suelo rural como sujetos de los procesos de participación, en este sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá sugiere que el literal e. incorpore de manera explícita a estos actores ya que hacen parte del tejido productivo del territorio.

6. El artículo 2.2.2.3.7.11 del proyecto normativo, sobre la etapa de seguimiento, evaluación y control, establece:

“Artículo 2.2.2.3.7.11. Etapa de Seguimiento, Evaluación y Control del Plan de Ordenamiento Departamental. El seguimiento del Plan de Ordenamiento Departamental - POD se enfocará en la verificación del cumplimiento de sus directrices y orientaciones supramunicipales y de los procesos de articulación territorial, a través de indicadores estratégicos, realistas y acordes con las capacidades institucionales del departamento.

Los departamentos deberán organizar un sistema institucional de seguimiento y evaluación, que incluya indicadores de resultado e impacto, mecanismos de recolección y análisis de información, herramientas de interoperabilidad de datos geoespaciales y reportes periódicos sobre la implementación del Plan. La evaluación comprenderá la valoración de la relevancia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y coherencia del Plan, con base en los resultados del seguimiento.

La administración departamental elaborará anualmente un reporte sobre el avance en la ejecución del Plan de Ordenamiento Departamental - POD, el cual será presentado a la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de los demás reportes previstos por la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Sistema Nacional de Planeación, adicionalmente será presentado a la Asamblea Departamental conjuntamente con el informe establecido en el artículo 43 de la Ley 152 de 1994.,

Para el desarrollo de lo anterior los departamentos harán uso del Sistema Departamental de Información Territorial – SDIT, al que se hace referencia en el artículo. 2.2.2.3.2.18, o el sistema que haga sus veces, con el fin de contribuir a la generación de un amplio sistema de información que se alimente en todos los niveles territoriales.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá sugiere incorporar metas medibles al sistema institucional en el inciso segundo, lo cual facilitará el seguimiento y evaluación de los avances POD.

Adicionalmente, recomienda que el artículo defina un plazo máximo, contado a partir de la adopción del POD, dentro del cual los departamentos deban establecer el sistema institucional de seguimiento y evaluación, lo anterior considerando que es un instrumento necesario para verificar el cumplimiento de las directrices del Plan de Ordenamiento Departamental.

De igual manera, la CCB reitera su alerta sobre las remisiones normativas internas inexistentes que comprometen la seguridad jurídica del instrumento. En particular, la remisión al artículo 2.2.2.3.2.18 sobre el Sistema Departamental de Información Territorial (SDIT) no corresponde a ningún artículo del presente proyecto de Decreto. Por lo tanto, es necesario verificarlo y corregirlo para que se ajuste a los numerales establecidos en el Acto Administrativo.

7. El literal c de la dimensión funcional del artículo 2.2.2.3.7.14 y el numeral 3 de la estructura funcional del artículo 2.2.2.3.7.15 establecen como componentes del diagnóstico y del contenido estructural del POD:

“Artículo 2.2.2.3.7.14. Contenido del diagnóstico. El resultado del diagnóstico será la identificación de la estructura o modelo de ordenamiento actual del territorio departamental y una síntesis con la identificación de las principales conclusiones y hallazgos en el que se identifiquen las tensiones y potencialidades que debe atender el ordenamiento territorial, y el compendio de información cartográfica que soporte el precitado análisis.

(...)

2. Dimensión funcional y de servicios: *Se refiere a los procesos relacionados con la planificación y ordenamiento de las relaciones regionales y supramunicipales, el desarrollo de las infraestructuras para el desarrollo departamental relacionadas con los sistemas de movilidad, equipamientos, espacio público y servicios públicos, además de aquellos elementos que garantizan el adecuado funcionamiento del departamento y de los municipios en sus relaciones supramunicipales.*

Comprende el estado actual y análisis de:

(...)

c. Infraestructura para el desarrollo departamental: Equipamientos e infraestructuras, movilidad y transporte.

(...)” (Subrayado fuera de texto original)

“Artículo 2.2.2.3.7.15 Contenido de la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental - POD. *El Documento Técnico de Soporte (DTS) del Plan de Ordenamiento Departamental deberá desarrollar, como mínimo, los siguientes contenidos:*

(...)

Desarrollo de los contenidos del DTS:

1. Contenido estratégico. *Este contenido deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos:*

(...)

2. Contenido estructural. Define el modelo de ordenamiento territorial a escala departamental y desarrolla las estructuras territoriales que orientan la organización del territorio y la articulación espacial de las políticas y planes sectoriales.

El modelo de ordenamiento territorial de largo plazo se entiende como la expresión territorial de la visión y del escenario apuesta, e integra los principales sistemas y estructuras de escala supramunicipal, así como sus relaciones funcionales. Este modelo incluirá, entre otros:

- El sistema de asentamientos humanos urbanos y rurales.
- La estructura ecológica y el ordenamiento territorial alrededor del agua.
- Las áreas priorizadas para la producción de alimentos y la seguridad alimentaria.
- Las áreas consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; (histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico)
- Los corredores de conectividad funcional y las redes de infraestructura y equipamientos.
- Las áreas e infraestructuras productivas.
- Los componentes de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

El modelo de ordenamiento territorial se organizará a partir de las siguientes estructuras:

(...)

b) Estructura funcional y de servicios: La estructura funcional y de soportes territoriales, define la organización de los sistemas que soportan el funcionamiento del territorio departamental, e incluye:

(...)

2) Las políticas generales de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

3) La propuesta para la localización de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de escala departamental, relacionadas con los sistemas de movilidad, espacio público, vivienda y servicios públicos que permiten espacializar los planes sectoriales departamentales, de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

(...)” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta que tanto el diagnóstico como el contenido estructural del POD omiten las infraestructuras logísticas especializadas como componente explícito del sistema de movilidad y transporte departamental. Las plataformas logísticas, centros de distribución, zonas de actividades

logísticas y corredores de carga constituyen elementos estructurantes del desarrollo económico territorial a escala supramunicipal, cuya localización y articulación excede el ámbito de decisión de los POT municipales. Por lo anterior, la CCB recomienda que el literal c del artículo 2.2.2.3.7.14 se incorpore y complemente que la movilidad y el transporte hagan referencia a pasajeros y carga. Así mismo, sugiere que el numeral 3 de la estructura funcional del artículo 2.2.2.3.7.15 sea complementado para incluir expresamente las infraestructuras logísticas especializadas, tales como plataformas logísticas, corredores de carga de escala departamental o regional, como elementos del diagnóstico y del modelo territorial del POD.

8. Adicionalmente, el numeral 2 de la estructura funcional y el numeral 2 del contenido programático del artículo 2.2.2.3.7.15, así como el numeral 2 del artículo 2.2.2.3.7.33 sobre el Sistema de Indicadores, disponen:

***“b) Estructura funcional y de servicios:** La estructura funcional y de soportes territoriales, define la organización de los sistemas que soportan el funcionamiento del territorio departamental, e incluye:*

(...)

2) Las políticas generales de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.

(...)

4. Contenido programático: El contenido programático definirá los elementos necesarios para la implementación del Plan e incluirá:

(...)

2) El sistema de seguimiento y evaluación, incluyendo los indicadores que permitan el monitoreo de la implementación del Plan y la medición de sus efectos sobre el ordenamiento territorial y otros instrumentos de planificación.

(...)

Artículo 2.2.2.3.7.33. Sistema de Indicadores del Plan de Ordenamiento Departamental.

El Plan de Ordenamiento Departamental contará con un Sistema Integral de Indicadores de Ordenamiento Territorial, orientado a medir, evaluar y reportar los avances, resultados e impactos derivados de la implementación del modelo territorial, los lineamientos estratégicos, los escenarios de uso y ocupación del territorio y los proyectos estructurantes definidos en el Plan.

(...)

2. Integrar un conjunto mínimo de indicadores de resultado e impacto, que permita monitorear el desempeño del ordenamiento territorial en materia de estructura ecológica principal, conectividad regional, gestión del riesgo de desastres, ordenamiento rural y productivo, infraestructura estratégica, movilidad, equipamientos regionales, cambio climático,

integración urbano–rural, servicios públicos, hábitat, competitividad y cierre de brechas territoriales.” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá formula dos observaciones sobre estas disposiciones. En primer lugar, respecto del numeral 2 de la estructura funcional, la CCB alerta que la referencia a “*políticas generales de asentamientos poblacionales*” resulta insuficiente como insumo técnico del POD, toda vez que el ordenamiento supramunicipal requiere las proyecciones de población —tanto en componente urbano como rural— a escala departamental y subregional. En tal sentido, esta entidad recomienda que este numeral incluya expresamente las proyecciones de población como insumo obligatorio de la estructura funcional del POD.

En segundo lugar, tanto el numeral 2 del contenido programático del artículo 2.2.2.3.7.15 como el numeral 2 del artículo 2.2.2.3.7.33 se refieren únicamente a “*indicadores*” para el monitoreo, sin mencionar las metas asociadas. Un sistema de seguimiento sin metas cuantificables y verificables no permite evaluar el grado de cumplimiento del Plan ni rendir cuentas sobre su eficiencia. La CCB sugiere que ambas disposiciones establezcan que el sistema de seguimiento deberá incluir tanto indicadores como metas medibles con horizontes temporales definidos para cada contenido estratégico y estructural del POD.

9. Asimismo, el párrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.15 y el párrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.24 del proyecto normativo establecen:

“Artículo 2.2.2.3.7.15 Contenido de la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental - POD. El Documento Técnico de Soporte (DTS) del Plan de Ordenamiento Departamental deberá desarrollar, como mínimo, los siguientes contenidos:

(...)

Parágrafo 1. Las directrices de ordenamiento departamental contenidas en el Plan de Ordenamiento Departamental POD tendrán carácter vinculante para los POT, siempre que estén enmarcadas en los contenidos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, y en las competencias de los departamentos en materia de ordenamiento territorial. Estas directrices orientarán las decisiones estructurales del ordenamiento territorial municipal y distrital, sin sustituir la reglamentación del uso del suelo de competencia local.

(...)” (Subrayado fuera del texto original)

“Artículo 2.2.2.3.7.24. Uso de la información del Plan de Ordenamiento Departamental en los Planes de Ordenamiento Territorial - (POT, PBOT y EOT). En los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT) los municipios y distritos podrán usar e incorporar la información técnica, cartográfica y diagnóstica resultante de la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental -POD, como insumo para el desarrollo de los contenidos de los componentes general y rural del respectivo esquema.

(...)

Parágrafo 1. Los municipios y distritos que al momento de adopción del Plan de Ordenamiento Departamental POD se encuentren en proceso de formulación, revisión o ajuste de su plan de ordenamiento territorial, deberán incorporar las directrices vinculantes del POD antes de la adopción del respectivo instrumento municipal, garantizando la coherencia del nuevo instrumento con las orientaciones de escala departamental.
(Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta que estos párrafos presentan vacíos normativos que comprometen la seguridad jurídica de los municipios en sus procesos de formulación y revisión de instrumentos de ordenamiento territorial, como se señala a continuación:

El parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.15 condiciona el carácter vinculante de las directrices del POD a que estas estén “*enmarcadas en los contenidos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997*”, pero no establece qué autoridad es competente para resolver los conflictos que surjan cuando un municipio discrepa sobre si una directriz departamental concreta encuadra o no en dicho artículo. Esta indeterminación puede traducirse en conflictos de competencia entre el departamento y el municipio que, en ausencia de una instancia de resolución, deberán resolverse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pudiendo estar inversiones tanto públicas como privadas en juego y en la incertidumbre de que se resuelva o no dicha circunstancia, impactando la competitividad y el desarrollo económico del tejido productivo existente.

Por su parte, el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.24 obliga a los municipios a incorporar las directrices vinculantes del POD antes de la adopción de su instrumento de ordenamiento territorial, sin establecer un régimen de excepción para los procesos que al momento de adopción del POD ya se encuentren en etapas procesales avanzadas tales como la concertación con la autoridad ambiental, la consulta al Consejo Territorial de Planeación o el trámite de aprobación ante el Concejo Municipal. Interrumpir o retrotraer estos procesos para incorporar directrices del POD implicaría reiniciar trámites que pueden haber tomado años y que fueron objeto de procesos de participación de los actores públicos y privados.

Ante lo anterior, la CCB recomienda que el proyecto de Decreto incorpore: (i) en el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.15, una regla expresa sobre cuál será la autoridad competente de dirimir, mediante concepto técnico, los conflictos interpretativos sobre el carácter vinculante de una directriz del POD frente a un municipio determinado, con un término perentorio de pronunciamiento; y (ii) en el parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.24, una excepción expresa que permita a los municipios que al momento de adopción del POD se encuentren en etapa de concertación ambiental, consulta al CTP o trámite de adopción ante el Concejo, concluir dicho proceso sin la obligación de incorporar previamente las directrices departamentales, debiendo hacerlo en la siguiente revisión ordinaria o extraordinaria del instrumento de planeación municipal.

10. El parágrafo del artículo 2.2.2.3.7.17 del proyecto normativo dispone:

“Artículo 2.2.2.3.7.17. Estándar de la Cartografía del Plan de Ordenamiento Departamental - POD. La información geográfica utilizada para la formulación, adopción, implementación y evaluación del Plan de Ordenamiento Departamental se estructurará

conforme al Modelo de Datos Territorial LADM_COL, en su versión extendida para el nivel departamental, definido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, garantizando su armonización con el modelo LADM_COL_POT y con los estándares de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE. En tanto se adopta un modelo extendido para los Planes de Ordenamiento Departamental, los departamentos elaborarán la cartografía según las indicaciones establecidas en el presente Decreto.

(...)

Parágrafo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, expedirá en un plazo de seis (6) meses mediante resolución los lineamientos, especificaciones técnicas y requerimientos del Modelo de Datos Territorial LADM COL POD, así como los parámetros de armonización con el modelo LADM COL POT. Mientras se expide dicha reglamentación, los departamentos podrán utilizar la cartografía oficial disponible y las especificaciones técnicas vigentes del IGAC y de la autoridad cartográfica competente. Una vez expedido el modelo de datos, los departamentos realizarán la respectiva migración de manera progresiva, conforme a los criterios de gradualidad, capacidad institucional y disponibilidad de información técnica.

(Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta que el parágrafo de este artículo establece un plazo de seis (6) meses para que el Ministerio expida los lineamientos del Modelo de Datos Territorial LADM_COL_POD, pero no fija ningún plazo para que los departamentos realicen la migración cartográfica una vez adoptado el POD y expedido el modelo de datos. La remisión genérica a criterios de “*gradualidad, capacidad institucional y disponibilidad de información técnica*”, sin horizonte temporal máximo, puede dejar la interoperabilidad cartográfica en una condición de indefinición permanente. La CCB propone que el parágrafo establezca un plazo máximo para la migración, diferenciando entre departamentos con POD preexistente y departamentos que adopten el POD con posterioridad a la expedición del modelo, y contemplando apoyos técnicos del Ministerio y del IGAC para los departamentos con menores capacidades institucionales.

11. El parágrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.20 y el artículo 2.2.2.3.7.22 del proyecto normativo establecen:

“Artículo 2.2.2.3.7.20. Financiación de la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental. Los departamentos podrán financiar la elaboración, diagnóstico, formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Departamental con cargo a los siguientes recursos, sin perjuicio de las demás fuentes de financiación de que dispongan:

(...)

Parágrafo 1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades integrantes de la Comisión de Ordenamiento Territorial adoptarán estrategias de apoyo técnico y financiero a los departamentos para la formulación de sus Planes de Ordenamiento Departamental, dando prioridad a aquellos con menores capacidades institucionales y financieras, y a los que se ubiquen en territorios de frontera,

zonas de especial protección ambiental o regiones con mayores brechas de desarrollo territorial.” (Subrayado fuera de texto original)

“Artículo 2.2.2.3.7.22. Articulación con otros instrumentos planificación. La formulación, adopción, implementación, seguimiento, evaluación y modificación del Plan de Ordenamiento Departamental -POD deberá articularse y guardar coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los instrumentos de planificación de escala supradepartamental, así como con los instrumentos sectoriales aplicables.

(...)” (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá evidencia que la obligación contenida en el párrafo 1 del artículo 2.2.2.3.7.20 sobre la adopción de estrategias de apoyo técnico y financiero no contempla ningún plazo para su implementación. En tal sentido, esta entidad sugiere establecer un término máximo para que el Ministerio y el DNP adopten y publiquen dichas estrategias, con mecanismos de seguimiento ante la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, el artículo 2.2.2.3.7.22 no indica la vigencia del POD como referente temporal para la articulación con otros instrumentos. El artículo 2.2.2.3.7.31 establece una vigencia mínima de cuatro (4) períodos constitucionales, pero esta condición no se incorpora en este artículo, lo que genera ambigüedad sobre la temporalidad de las obligaciones de coherencia entre el POD y los demás planes. La CCB propone que el artículo 2.2.2.3.7.22 incorpore una referencia expresa a la vigencia del POD como horizonte de articulación con los instrumentos de planificación de los distintos niveles territoriales. Adicionalmente, esta entidad sugiere que se establezcan vigencias para revisiones ordinarias concordantes con la actualización de los contenidos planteados en el inciso segundo del artículo 2.2.2.3.7.4. Alcance del Plan de Ordenamiento Departamental – POD.

12. El artículo 2.2.2.3.7.26 sobre participación democrática y el artículo 2.2.2.3.7.28 sobre la consulta al Consejo Territorial de Planeación Departamental disponen, respectivamente:

“Artículo 2.2.2.3.7.26 Participación democrática en la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental. Durante las etapas de alistamiento, diagnóstico y formulación del Plan de Ordenamiento Departamental, el departamento garantizará la participación democrática, amplia, incidente y representativa de los diversos actores territoriales, en cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, colaboración, deliberación y control social

El proceso de participación deberá asegurar la inclusión y representación de grupos poblacionales urbanos y rurales, comunidades étnicas, organizaciones sociales, sector privado, gremios económicos, academia, líderes ambientales, juntas de acción comunal, esquemas asociativos territoriales, organismos de planificación, autoridades ambientales y organismos de gestión del riesgo, entre otros actores relevantes para la escala departamental.

Para garantizar el ejercicio efectivo de la participación, en el marco del proceso de participación que el departamento elabore desde el alistamiento, deberá diseñar e

implementar una estrategia de participación que identifique y desarrolle mecanismos presenciales, digitales, itinerantes y diferenciales que permitan la deliberación informada sobre la propuesta del Plan de Ordenamiento Departamental.

El departamento deberá divulgar, de manera oportuna y accesible, todos los documentos técnicos, cartografía, insumos de diagnóstico y la propuesta de modelo y directrices del Plan de Ordenamiento Departamental, a través del sitio web institucional, plataformas digitales abiertas y medios físicos disponibles en las sedes administrativas, territoriales. (Subrayado fuera de texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá formula dos observaciones sobre estas disposiciones: En primer lugar, esta entidad reitera que el artículo 2.2.2.3.7.26 debe incluir expresamente al sector empresarial y a los propietarios del suelo rural como actores fundamentales del proceso de participación, en este sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que en el inciso segundo se incorpore de manera explícita a estos actores ya que hacen parte del tejido productivo del territorio. Adicionalmente, la CCB sugiere que el artículo establezca parámetros y criterios mínimos para garantizar la participación incidente, incluyendo la obligatoriedad de dar respuesta motivada a las observaciones presentadas, así como los canales de comunicación y metodologías a utilizar para la convocatoria y recolección de aportes. De igual manera, propone definir plazos mínimos o máximos de participación o consulta para cada una de las etapas de diagnóstico y formulación.

En segundo lugar, la CCB alerta que la obligación de divulgar los documentos técnicos y la cartografía del POD en el inciso cuarto de este mismo artículo, no se establecen plazos para ello, en tal sentido, esta entidad recomienda definir tiempos mínimos de divulgación de dichos documentos, con el fin de garantizar la participación informada de los diferentes actores del territorio.

13. El artículo 2.2.2.3.7.29 del proyecto normativo, sobre el procedimiento para la adopción del POD, establece:

“Artículo 2.2.2.3.7.29. Procedimiento para la adopción del Plan de Ordenamiento Departamental -POD *El Plan de Ordenamiento Departamental será adoptado mediante ordenanza de la Asamblea Departamental, a iniciativa del Gobernador, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 300 y 305 de la Constitución Política y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2200 de 2022. El departamento, a través de la dependencia de planeación o quien haga sus veces, deberá elaborar la propuesta técnica del Plan de Ordenamiento Departamental, conforme a las disposiciones del presente decreto.*

La propuesta deberá someterse a participación de los municipios y actores territoriales, y deberá ser puesta en consideración del Consejo Territorial de Planeación, para que emita concepto en los términos de la Ley 152 de 1994. Consolidada la propuesta técnica y surtido el proceso de participación del Consejo Territorial de Planeación, el departamento deberá solicitar concepto a la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial —CROT—, conforme a lo dispuesto en el presente decreto

De manera concurrente o posterior a las instancias anteriores, el departamento habrá adelantado el proceso de coordinación con las autoridades ambientales competentes, de conformidad con la Ley 99 de 1993 y el régimen de determinantes de ordenamiento territorial.

El Gobernador deberá presentar el proyecto de ordenanza ante la Asamblea Departamental para su estudio, discusión y aprobación. La Asamblea Departamental contará con un término máximo de noventa (90) días calendario para decidir sobre el proyecto. Durante este término, la administración departamental deberá garantizar la publicidad de los ajustes que se propongan al proyecto y su puesta a disposición de los municipios y demás actores interesados.

Con anterioridad a la presentación del proyecto de ordenanza a la Asamblea Departamental, y durante todo el tiempo que dure su trámite, el gobernador garantizará la publicidad y difusión amplia del proyecto de Plan de Ordenamiento Departamental a través de mecanismos que aseguren el conocimiento efectivo por parte de la ciudadanía y de todos los actores institucionales y comunitarios. Para el efecto, el departamento implementará una estrategia de difusión que incluya, como mínimo:

Aprobado el proyecto de ordenanza, este será sancionado por el Gobernador y publicado en los términos legales, y será vigente en la fecha que en él se establezca, en ningún caso antes de su promulgación.

En caso de que la Asamblea Departamental no se pronuncie dentro del término previsto, el Gobernador podrá adoptar el Plan de Ordenamiento Departamental mediante decreto, en aplicación de los principios de eficacia y continuidad de la función administrativa, de conformidad con la Ley 2200 de 2022. (Subrayado fuera del texto original)

La Cámara de Comercio de Bogotá alerta que el artículo 2.2.2.3.7.29 anuncia que la estrategia de difusión deberá incluir ciertos contenidos mínimos, pero el texto del proyecto de Decreto no los desarrolla, quedando la disposición incompleta. Esta omisión impide a los departamentos conocer con certeza cuáles son los elementos obligatorios de la estrategia, afectando el principio de transparencia que rige el proceso de participación y de adopción del POD.

Por lo anterior, la CCB recomienda que el artículo 2.2.2.3.7.29 incorpore el listado de contenidos mínimos de la estrategia de difusión, incluyendo al menos: (i) publicación íntegra del proyecto en el sitio web oficial del departamento; (ii) mecanismos de divulgación territorial itinerantes en subregiones del departamento; (iii) plazos mínimos de exposición pública antes de la presentación del proyecto a la Asamblea; y (iv) canales diferenciados para comunidades étnicas, rurales y actores con acceso limitado a medios digitales.

Adicionalmente, esta entidad alerta sobre el riesgo jurídico estructural que representa la adopción del POD mediante Decreto del Gobernador como consecuencia del silencio de la Asamblea Departamental. Este mecanismo implica que un instrumento con carácter vinculante sobre los POT, PBOT o EOT municipales sería adoptado sin el respaldo de una ordenanza departamental, comprometiendo su jerarquía normativa y los controles democráticos y participativos que rodean su expedición.

14. Finalmente, el proyecto de Decreto contiene una serie de referencias generales, pero no contiene una disposición específica sobre la articulación del POD con las áreas metropolitanas, la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (RMBC) y los esquemas asociativos territoriales con contenidos de planificación estratégica sectorial, a pesar de que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, incluye entre las determinantes de ordenamiento territorial los componentes de ordenamiento de los planes integrales de desarrollo metropolitano, y de que el propio proyecto de Decreto declara como uno de sus objetivos el impulso y fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales, la Cámara de Comercio de Bogotá alerta que el proyecto normativo presenta vacíos en dos dimensiones distintas que deben tratarse de manera diferenciada, dada su distinta naturaleza jurídica.

En primer lugar, en relación con las áreas metropolitanas y la RMBC: los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) tienen carácter de determinante de ordenamiento territorial para los municipios que integran el área metropolitana respectiva, por mandato del numeral 5 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. En esa misma lógica, el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana (PERM), actualmente en proceso de formulación por la RMBC en virtud de la Ley 2199 de 2022, tendrá incidencia directa como determinante sobre el ordenamiento territorial de los municipios de Cundinamarca que la integran. El proyecto de Decreto no define la relación jerárquica entre las directrices del POD departamental y los contenidos de ordenamiento del PEMOT o del PERM cuando recaen sobre los mismos municipios, lo que puede generar conflictos normativos. Dado que las determinantes metropolitanas prevalecen sobre los instrumentos de ordenamiento municipal en virtud del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el proyecto de Decreto debería precisar expresamente que las directrices del POD no pueden contradecir ni desconocer los contenidos de ordenamiento territorial del PEMOT ni del PERM, y establecer los mecanismos de coordinación entre el departamento y la respectiva autoridad metropolitana o regional para la formulación y revisión del POD.

En segundo lugar, en relación con los esquemas asociativos territoriales: a diferencia de las áreas metropolitanas y la RMBC, los esquemas asociativos —como la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central y las provincias administrativas y de planificación— no son determinantes de ordenamiento territorial ni tienen competencia para expedir normas de superior jerarquía sobre el uso del suelo. Su naturaleza jurídica responde a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política y desarrollados en la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1962 de 2019. No obstante, estos esquemas desarrollan planes y programas estratégicos de escala supramunicipal y supradepartamental —como las agendas regionales de la RAPE Región Central— que inciden sobre los mismos territorios en los que el POD despliega sus directrices de ordenamiento. El proyecto de Decreto señala como objetivo el fortalecimiento de los esquemas asociativos, pero no establece mecanismos operativos concretos que permitan articular las directrices del POD con los planes y programas de dichos esquemas, ni precisa de qué manera el departamento debe considerar esos planes en la formulación del POD bajo los principios de coordinación y concurrencia que les son propios.

En consecuencia, la CCB propone que este Acto Administrativo incorpore en la Memoria Justificativa y el articulado un artículo específico que, distinguiendo con precisión la naturaleza jurídica de cada figura,

establezca: (i) la obligación del departamento de articular y armonizar los contenidos de ordenamiento territorial del POD con el PEMOT; y (ii) los mecanismos concretos de articulación —bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad— entre las directrices del POD y los planes y programas estratégicos de los esquemas asociativos territoriales con incidencia en el departamento, en particular la RAPE Región Central y las provincias administrativas y de planificación.

Desde la CCB esperamos que, con estas recomendaciones, se logre aportar al desarrollo de una norma clara, coherente, suficiente y de fácil aplicación por parte de los diferentes actores del territorio, en el marco de este proyecto de Decreto que reglamenta los Planes de Ordenamiento Departamental. De ser necesario, nos ponemos a disposición para ampliar y profundizar estas consideraciones.

Atentamente,



SCHALMA DÍAZ-GRANADOS A.

Vicepresidenta de Articulación Público Privada (E)
Cámara de Comercio de Bogotá

Aprobó: Schalma Díaz Granados

Revisó: Claudia Patricia Velasquez, Directora de Gestión Pública y Ciudadana

Consolidó: Luis Ernesto García Barrios, Coordinador de Gestión Regulatoria

Elaboró: Ana María Henao, Coordinadora de Ordenamiento Territorial y Sebastián Beltrán, profesional junior, Coordinación de Ordenamiento Territorial