

CONCEPTO SOBRE EL PLAN NACIONAL DESARROLLO 2022-2026 COMPONENTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS INSTRUMENTOS QUE LO DESARROLLAN

Investigadores | Fernando Carriazo, Rafael Puyana, Carlos Felipe Reyes,
Víctor Saavedra, María Mónica Salazar

Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3259777

  @Fedesarrollo

**Concepto sobre el Plan Nacional Desarrollo 2022-2026
Componentes del ordenamiento territorial y
los instrumentos que lo desarrollan**

2023

Fecha de publicación:

2023

Autores:

Fernando Carriazo

Rafael Puyana

Carlos Felipe Reyes

Víctor Saavedra

María Mónica Salazar

Diseño, Diagramación y Arte:

Eduard Barrera

Jessica González

Impresión:

Baraja Gráfica S.A.S

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

**Fedesarrollo: Concepto sobre el Plan Nacional Desarrollo 2022-2026
Componentes del ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollan**

Contenido

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción | 7 |
| 2. Aprendizajes y recomendaciones para el ordenamiento territorial como herramienta para el cumplimiento del Acuerdo de París | 12 |
| 3. Mapeo de acciones adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sugerencias de ajuste | 17 |
| 3.1 Fortalecimiento al proceso de maduración de proyectos de proyectos de inversión..... | 17 |
| 3.2 Simplificación de los instrumentos..... | 19 |
| 3.3 Revisión y fortalecimiento de mecanismos de control al desarrollo en suelo suburbano y adecuada planeación de las zonas de expansión | 25 |
| 3.4 Estudios de riesgo y revisión de los POT | 28 |
| 3.5 Corporaciones autónomas regionales | 30 |
| 3.6 Recaudo territorial y catastro multipropósito | 34 |
| 3.7 Mejorar la asistencia técnica y el desarrollo de capacidad a las entidades territoriales | 36 |
| 3.8 Revisión de los tratamientos urbanísticos y las categorías de usos de suelo para una mejor gestión del desarrollo..... | 37 |
| 3.9 Política urbana y política de ordenamiento territorial | 41 |
| 3.10 Mejorar los instrumentos para controlar la deforestación..... | 43 |
| 4. Conclusiones y concepto general | 50 |
| 5. Referencias | 55 |

1. Introducción

1. Introducción

Las dinámicas de crecimiento urbano y los diferentes usos del suelo tienen enormes implicaciones sobre las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), a nivel global y nacional, pues las ciudades representan el 70% de las emisiones de CO₂. Por lo tanto, el ordenamiento territorial – el cual determina la configuración urbana de los municipios y su relación con los entornos suburbanos y rurales – juega un papel central en las políticas públicas de mitigación y adaptación al cambio climático y el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de Colombia de cara al 2030.

No obstante, en Colombia no se incorporan de manera integral los objetivos de mitigación dentro de los instrumentos y herramientas de planificación urbana y ordenamiento de territorio. Sumado a ello, la política de ordenamiento territorial en el país, que completa más de 25 años desde la expedición de Ley 388 de 1997, requiere un balance de resultados profundo. Lo anterior, como se desarrolla a profundidad en Saavedra et al. (2022), sucede por la baja capacidad del Estado para orientar el desarrollo territorial según modelos de ocupación alineados con las potencialidades del suelo, la sostenibilidad ambiental y las necesidades económicas y sociales de la población. Sin embargo, se evidencian esfuerzos recientes que buscan incorpo-

rar criterios únicos de cada territorio en la planeación y ordenamiento territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” establece como su eje central el ordenamiento territorial alrededor del agua, lo cual constituye un avance significativo al reconocer la importancia de la configuración del territorio – y en particular de las ciudades – para lograr objetivos del desarrollo que en el pasado han sido elusivos. Ante la discusión actual del Plan Nacional de Desarrollo (PND), esta nota concepto identifica los elementos a resaltar de las propuestas que hace el Gobierno nacional y también señala vacíos y oportunidades de mejora que aún pueden fortalecerse para asegurar una reforma exitosa a los instrumentos de ordenamiento territorial y un logro más efectivo de los objetivos climáticos a través de la planeación urbana. En particular, es necesario desarrollar de forma más efectiva los instrumentos de desarrollo urbano, adicionales a los ambientales y agrícolas.

Este documento se encuentra organizado de la siguiente manera; la segunda sección resume de manera breve los aprendizajes y recomendaciones del trabajo auspiciado por el Programa UKPACT y realizado por Fedesarrollo y el Instituto Marrón de Gestión Urbana de la Universidad de Nueva York que se pu-

blicaron en Saavedra et al. (2022), y sobre las cuales se basa esta nota-concepto. En la tercera sección se analizan los elementos a resaltar y las oportunidades de mejora que tienen las propuestas del PND, anotando en cada caso cuán alineadas están con las propuestas realizadas por Fedesarrollo. Por último, en la cuarta sección se concluye y se plantean elementos que pueden complementar la iniciativa del Plan de Desarrollo, incluyendo la necesidad de una reforma integral a la Ley 388 de 1997.

2. Aprendizajes y recomendaciones para el ordenamiento territorial como herramienta para el cumplimiento del Acuerdo de París

2. Aprendizajes y recomendaciones para el ordenamiento territorial como herramienta para el cumplimiento del Acuerdo de París

Esta nota concepto toma como punto de partida el documento Saavedra et al. (2022) y los aprendizajes obtenidos en el proyecto “Propuesta de reforma al marco jurídico del ordenamiento territorial en Colombia para el cumplimiento del Acuerdo de París” desarrollado por Fedesarrollo y por el Instituto Marron de Gestión Urbana de la Universidad de Nueva York, el cual fue auspiciado por el fondo de financiación UKPACT del Gobierno de Reino Unido.

En la Tabla 1 se resumen los diez principales problemas y recomendaciones del proyecto, revisados para esta nota, sobre el ordenamiento territorial en Colombia, los cuales constituyen los aprendizajes centrales que pueden aplicarse a las reformas e iniciativas de ordenamiento territorial que busca introducir el Gobierno nacional, en especial a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Tabla 1. Aprendizajes del ordenamiento territorial para el cumplimiento del Acuerdo de París: problemas y recomendaciones

| Problemas | Recomendaciones (analizadas en la sección 3 del documento) |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Débil asociatividad entre las autoridades y agentes (alcaldías, gobernaciones, autoridades metropolitanas, empresas de servicios públicos y de transporte) para la planeación territorial y la ejecución de proyectos, por la falta de obligatoriedad de los instrumentos de coordinación, bajos incentivos para participar de ellos, falta de claridad sobre roles y responsabilidades, factores políticos y un débil gobierno corporativo en las empresas de servicios públicos.2. Baja articulación entre entidades territoriales y autoridades ambientales para cumplir con las funciones del ordenamiento territorial, por falta de visiones compartidas frente al modelo de ocupación, falta de transparencia y veeduría en las actuaciones de las CAR, ausencia de información para el control ciudadano, y una política reactiva en la gestión del riesgo de desastres. | <ol style="list-style-type: none">1. Maduración de proyectos. Transitar a un sistema de planeación territorial que priorice el proceso de maduración de proyectos de inversión y que conecte explícitamente los instrumentos de planeación (como los POT) con las fuentes y usos de inversión, y con métricas que permitan monitorear el cumplimiento de sus objetivos, así como implementar mayores horizontes de planeación.2. Simplificación. Se deben simplificar y depurar los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental, apoyar por parte del gobierno nacional y las CAR la financiación de estudios de riesgo y cartografía, fusionar municipios en contextos de aglomeración, y acotar mejor los roles y funciones de cada instrumento de ordenamiento en sus distintas escalas para mejorar su interacción. |

3. **Apoyo descoordinado e insuficiente del Gobierno Nacional a la ejecución de las competencias de las entidades territoriales**, por ineficacia de las instancias formales de coordinación, y baja claridad y adaptabilidad sobre las responsabilidades dentro del gobierno nacional en la asistencia técnica a los municipios.
 4. **Baja transparencia y alta discrecionalidad en los mercados de suelo que afectan la ejecución de proyectos públicos y privados**, interrumpe los procesos de formulación y aprobación de instrumentos de planeación, resulta en incumplimientos de las condiciones para hacer modificaciones excepcionales o cambios de uso del suelo, y se caracteriza por la ausencia de un control urbano efectivo.
 5. **Contenidos insuficientes, inadecuados o contradictorios de los POT**, que no incorporan una lógica de maduración de proyectos de inversión, contienen horizontes cortos de planeación, carecen de financiación para su formulación, contienen un nivel técnico muy detallado y planean el suelo suburbano como si fuera urbano.
 6. **Cuellos de botella, trabas técnicas y ausencia de información base en los procesos administrativos** ligados a la revisión, ejecución y seguimiento de los POT, y de acciones y actuaciones urbanísticas.
 7. **Deficiente complementariedad entre los diferentes instrumentos de planeación territorial, económica y ambiental** por baja vinculatoriedad de contenidos de superior jerarquía, descalce entre vigencias, deficiente intercambio de información y poca coordinación de planes y proyectos.
 8. **Baja apropiación del POT vigente y sus instrumentos derivados por parte de la ciudadanía**, baja calidad de los procesos participativos, y baja apropiación de las administraciones posteriores a la que lo formuló.
 9. **Capacidades asimétricas** para asumir procesos de expedición, ejecución y control de los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental
 10. **Déficit en la financiación de los planes y proyectos**, por una baja utilización de instrumentos de captura de valor del suelo, ausencia de fuentes ciertas, asimetrías presupuestales entre las CAR, y uso no eficiente de los recursos.
3. **Revisión y fortalecimiento de mecanismos de control al desarrollo en suelo suburbano y mejorar la demanda de suelo**. Realizar una revisión a la reglamentación actual relativa a las determinantes de ordenamiento territorial del suelo rural. Establecer procedimientos comprensivos y coordinados para la definición de la demanda futura de los suelos de expansión en los procesos de revisión y ajuste de los POT, que partan de una metodología que permita determinar la demanda de suelo a futuro y que consideren las restricciones ambientales.
 4. **Estudios de riesgo y revisión de los POT**. Se debe considerar la asignación de recursos recurrentes del Gobierno Nacional y de la redistribución de competencias de las CAR para que estas asuman la elaboración de los Planes Ambientales y los estudios de riesgo.
 5. **Corporaciones autónomas regionales**. Aumentar la transparencia y capacidad de las CAR al reestructurar los consejos directivos, reformar sus esquemas de gobernanza, modificar las competencias y establecer indicadores de gestión.
 6. **Recaudo territorial y actualización catastral**. Implementar una estrategia para incrementar la financiación del desarrollo urbano, con una simplificación de los instrumentos de captura de valor del suelo (plusvalía y valorización), otorgando mayor capacidad reglamentaria a las entidades territoriales, e incorporar la ciencia de datos para la actualización catastral. Se debe mejorar la ejecución de la política de catastro multipropósito.
 7. **Asistencia técnica**. Unificar la estrategia de asistencia técnica a los municipios, complementado con mecanismos asociativos de gestión del conocimiento en los municipios pequeños.
 8. **Revisión de los tratamientos urbanísticos y las categorías de usos de suelo para una mejor gestión del desarrollo**. Revisar los instrumentos y la institucionalidad para el uso de tratamientos y categorías.
 9. **Política urbana y política de ordenamiento territorial**. Diseñar una política urbana nacional que incorpore lineamientos de los sectores de vivienda, agua y saneamiento, ambiente, planeación, transporte, minas y energía, entre otros.
 10. **Mejorar los instrumentos para controlar la deforestación**. Fortalecer los sistemas de monitoreo a partir de tecnologías y la generación continua de indicadores de deforestación y riesgo e incrementar la participación de las comunidades por los pagos de servicios ambientales.

3. Mapeo de acciones adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sugerencias de ajuste

3. Mapeo de acciones adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sugerencias de ajuste

3.1 Fortalecimiento al proceso de maduración de proyectos de proyectos de inversión

En su diagnóstico sobre el ordenamiento territorial, las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) establecen que la multiplicidad de actores e instrumentos de ordenamiento sin jerarquía dificulta la coordinación de inversiones y la actualización e implementación de los instrumentos de planeación por parte de las entidades territoriales. Este punto es coincidente con el diagnóstico realizado por Fedesarrollo dado que la contradicción evidenciada en algunos contenidos del POT, la deficiente complementariedad entre los diferentes instrumentos de planeación territorial, la baja asociatividad de actores territoriales y ambientales y la baja apropiación del POT vigente llevan a que existan falencias en la implementación de los instrumentos a nivel local.

Sin embargo, el PND no profundiza en uno de los elementos centrales que explican la falta de ejecución de los instrumentos de planeación a nivel territorial: las falencias en los procesos para la maduración y estructuración de los proyectos de inversión, así como

las capacidades asimétricas que tienen gobernaciones y alcaldías en Colombia para adelantar procesos de inversión en infraestructuras estratégicas de soporte de los POT. Según la evidencia proporcionada por Fedesarrollo, estas debilidades en las capacidades, sistemas y procesos para la maduración de proyectos de inversión están directamente relacionadas con las brechas de ejecución en los POT de las ciudades colombianas, y deben plantearse estrategias para superarlas.

¿Qué propone el PND?

A pesar del reconocimiento de la dificultad que implica la coordinación de inversiones entre actores nacionales y locales para implementar los instrumentos de planeación, el PND solamente indica el instrumento para resolver este problema que es la estandarización los procedimientos para la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento, al tiempo que se buscará mejorar la coordinación y concurrencia de inversiones y de las agendas interinstitucionales. No

hay una estrategia o acción delineada para crear competencias, contenidos o capacidades que permitan superar las falencias en estructuración de proyectos o que sienten las bases para contar con procesos robustos de maduración de proyectos en las entidades del orden nacional y territoriales.

En cuanto a las estrategias del PND sobre el fondeo de proyectos de inversión de alcance regional, las bases del PND plantean que se diseñarán mecanismos de financiación para que las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales apalanquen proyectos de inversión de impacto regional que permitan la prestación de bienes y servicios públicos. El plan también indica que se fomentará la autonomía de los territorios mediante la financiación de proyectos interjurisdiccionales, a través de flexibilización de los instrumentos normativos; para ello, estos recursos podrán ser administrados por una de las entidades intervinientes o a través de patrimonios autónomos.

Por último, resaltan algunas menciones sectoriales sobre proyectos de inversión. Primero, para proyectos de transporte público, el Gobierno nacional continuará fortaleciendo esos sistemas de transporte público de pasajeros con el fin de que contribuyan a mejorar el acceso a los bienes, servicios y oportunidades; para ello, propone apoyar técnica y financieramente la estructuración, implementación y entrada en operación de nuevos sistemas o proyectos de transporte público limpios, con subvenciones

para grupos vulnerables. Segundo, para infraestructuras de mitigación y adaptación al cambio climático, se propone introducir el uso de certificaciones, mejores prácticas y metodologías de diseño para desarrollar infraestructura pública sostenible y que fomente el uso de energías renovables y la economía circular. Tercero, en cuanto a inversiones en alcantarillado y saneamiento, menciona que se desarrollarán mecanismos que faciliten la ejecución de recursos y la estructuración de proyectos del sector agua y saneamiento básico. Cuarto, para las inversiones en vivienda y hábitat, indica que se incentiva la adopción de nuevas tecnologías en todo el ecosistema del sector vivienda, incluyendo en procesos de estructuración de proyectos, buscando reducir los tiempos y costos para el beneficio de los hogares y con enfoque de sostenibilidad.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

Como se mencionó, en las bases del PND no hay una estrategia o acción explícita para crear competencias, contenidos o capacidades que permitan superar las falencias en estructuración de proyectos o que sienten las bases para contar con procesos robustos de maduración de proyectos en las entidades del orden nacional y territoriales.

Para fortalecer este punto, se debería incluir tres elementos. Primero, se debe reformar la Ley 388 de 1997 de manera que los programas de ejecución de los POT partan de un proceso de iden-

tificación de objetivos, construcción de tableros de control y maduración de proyectos, que se gestione con un banco unificado de proyectos. En esa línea, aunque el PND propone estandarizar procesos y armonizar e integrar los instrumentos de ordenamiento bajo el Sistema de Administración del Territorio, el estudio de Fedesarrollo apunta a que es necesario tener un banco unificado de proyectos de inversión nacional en el que confluyan los procesos de registro, estructuración técnica, legal y financiera, e inversión. Esta integración debe partir de un proceso liderado por el DNP de unificación de los proyectos BPIN para inversiones nacionales, los proyectos de inversión territoriales, los proyectos de APP y el Sistema General de Regalías. Adicionalmente, se deben tener mecanismos en el sistema informático del banco unificado para diseñar y controlar cada etapa de los proyectos. Esos mecanismos pueden funcionar como tableros de control que permitan a los planeadores contar con indicadores sobre el avance de las inversiones que permitan ejecutar los objetivos de los POT.

Segundo, se debe buscar que las asignaciones de recursos sectoriales nacionales y los recursos del Sistema General de Regalías partan de ese inventario de proyectos que reposa en el banco unificado y estén explícitamente asociados a los POT y los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales. Así se logrará construir sobre lo construido, sentando las bases para un *pipeline* de proyectos en maduración que permita lograr los objetivos de largo plazo de los POT (que no se consiguen en una sola administración).

Tercero, se puede desarrollar un sistema de información que permita identificar cuáles proyectos de los Planes de Desarrollo Municipales desarrollan las apuestas de los programas de ejecución de los POT. En ese sentido, aunque se habla de que se buscará la concurrencia de inversiones, no se plantea un mecanismo para verificar si los proyectos de inversión registrados por las entidades subnacionales tienen una correspondencia con el POT o cumplen sus objetivos.

3.2 Simplificación de los instrumentos

Las bases del PND le dan una relevancia especial al ordenamiento territorial como eje articulador de la estrategia de desarrollo del Gobierno nacional durante los siguientes cuatro años. En su diagnóstico se advierte que uno de los principales problemas del arreglo institucional actual es la desarticulación entre los instrumentos de orde-

namiento y planeación, resultantes en una *“proliferación de procedimientos y en normas ineficaces en su aplicación”* (Bases PND. Pg. 32). Uno de los frentes donde se expresa esta problemática es en la manera como se aplican las determinantes de superior jerarquía de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que establecen condiciones que

deben incorporar las autoridades municipales, especialmente en la definición de sus modelos de ocupación. Como lo señala el diagnóstico del PND,

“existen cuatro grupos de determinantes señalados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas de superior jerarquía para los POT, y tres grupos definidos en posteriores desarrollos normativos; al menos 49 entidades con competencia en la expedición de estas determinantes, sin jerarquías, procedimientos y escalas cartográficas estandarizados; 73 instrumentos de planificación de diferentes sectores y niveles territoriales, que no están coordinados y no logran convergencia espacial; 57 normas (leyes, decretos y resoluciones) asociadas a la planificación territorial” (Bases PND. Pg. 35).

El diagnóstico, en línea con los hallazgos de Fedesarrollo, concluye que la dispersión de instrumentos, actores y normatividad limita la eficacia del arreglo institucional del ordenamiento territorial en el país.

El estudio realizado por Fedesarrollo enfatiza en los problemas actuales de los instrumentos vigentes. Para el caso de los POT, se encuentran fallas tanto en el contenido como en los procedimientos de revisión que se originan en vacíos o inconsistencias de las leyes vigentes, en particular la Ley 388 de 1997 y sus disposiciones reglamentarias. En tanto a las determinantes de superior jerarquía, se identificó que las relacio-

nadas con asuntos ambientales tienen deficiencias vinculadas con las problemáticas de la institucionalidad de ese sector. Entre otras se identificó que: (i) no se cuenta con un acervo de información adecuado que puedan emplear los municipios para referenciar espacialmente las áreas sujetas a alguna figura de protección (en particular en zonas de importancia para la protección ambiental que no hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP); (ii) la información cartográfica, por ejemplo la generada para formular los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA, no se ajusta a la escala de formulación de los POT, lo que genera costos adicionales a las entidades territoriales para la conciliación de la información disponible; (iii) la heterogeneidad en la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) genera inconsistencias en la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación ambiental, que a su vez limitan la capacidad de las administraciones municipales para definir cómo se incorporan estas determinantes en la planeación de su territorio.

El estudio de Fedesarrollo encuentra una diversidad de problemáticas en la formulación y ejecución de los POT, en particular la existencia de contenidos insuficientes, inadecuados o contradictorios en este instrumento, que ha crecido en complejidad con el paso de los años, lo que dificulta su discusión con la ciudadanía, su posterior implementación y articulación con otros instrumentos. En municipios de menor escala, los cos-

tos asociados a los procesos de revisión son excesivos para las capacidades existentes, mientras que en las principales ciudades la complejidad de la discusión técnica y política del instrumento, con su reglamentación vigente, limita sus posibilidades de formulación y ejecución. El estudio documenta, para un grupo significativo de ciudades, los limitados resultados de los POT en la contención de la expansión urbana, y en la continuidad de proyectos e inversión que desarrollen sus modelos de ocupación a lo largo de varias administraciones.

¿Qué propone el PND?

Las Bases del PND proponen el tránsito de un *ordenamiento procedimental a uno funcional, que reconozca la diversidad cultural, ambiental y social, y su relación con el territorio*” (Bases PND. Pg. 38). La enunciación de estos propósitos, en línea con el diagnóstico de la propuesta de Fedesarrollo, encuentra además un desarrollo en el articulado de la iniciativa. En particular, el artículo 21 de la propuesta de Proyecto de Ley de Plan de Desarrollo modifica la normativa de las determinantes de superior jerarquía del POT. La reforma incorpora tres nuevas determinantes, a saber, las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación dentro de la frontera agrícola; los proyectos turísticos especiales e infraestructura asociada; y la gestión del cambio climático dentro de la existente determinante de gestión del riesgo de desastres. Por otro lado, se adiciona un párrafo que dispone que en la etapa

de prefactibilidad de planes y proyectos con desarrollo físico en el territorio estas deberán aplicarse; y se crean reglas frente a la aparición de nuevas determinantes durante la vigencia de los planes.

Tanto las Bases como el artículo en mención reconocen los problemas en la constitución y flujo de la información necesaria para los procesos de formulación y ejecución de instrumentos. Las Bases indican que se avanzará en la reglamentación de los requerimientos para incluir la zonificación de los POM-CA, priorizando los estudios de detalle para la gestión del riesgo de desastres para el ordenamiento territorial. Así mismo, el articulado crea el Sistema de Administración del Territorio - SAT (artículo 40), con los objetivos de

“facilitar la colaboración armónica entre los distintos niveles de decisión pública, la participación de la ciudadanía, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el uso de la información territorial en la toma de decisiones integrales y coordinadas y la adecuada prestación de servicios al ciudadano relacionados con derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tenencia, uso, valor y desarrollo del territorio”.

Ambas disposiciones tienen como objetivo común la consolidación de sistemas de producción y flujo de información para el desarrollo de las actividades propias del ordenamiento territorial y

ambiental, acercándose a una planeación coordinada en el territorio.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

Las propuestas consignadas en la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo se ajustan a las recomendaciones de la investigación realizada por Fedesarrollo. En particular la posibilidad de generar información geográfica en asuntos claves para el ordenamiento del territorio por parte del Gobierno nacional, encuentra una ruta de implementación en la consolidación y rectoría del nuevo SAT. Se recomienda que la información recogida se realice en las mismas escalas cartográficas que el POT y se disponga de manera gratuita y accesible a todos sus usuarios.

Asimismo, la inclusión de las nuevas determinantes se encuentra alineada con las propuestas de Fedesarrollo, en tanto incluye una mirada al concepto técnico de Estructura Ecológica Principal (EEP), utilizada especialmente por

parte de municipios en contextos de aglomeración, para su respectiva inclusión como determinante de superior jerarquía en los POT. Además, propone la creación de una subcategoría de suelo rural – para la producción sostenible – enfocado en promover, desde el ordenamiento del suelo, la protección y el aprovechamiento de las áreas enfocadas a la producción agropecuaria. La propuesta del PND es un intento valioso de reducir los conflictos territoriales de uso del suelo generados por la expansión de las ciudades en lugares con aptitud agrícola.

En los ejercicios de diagnóstico realizados por Fedesarrollo, se identificó que los problemas de coordinación entre determinantes no están causados necesariamente por problemas de prelación entre ellas, si no por deficiencias en su formulación, referenciación geográfica e interpretación (ver recuadro 1 sobre las implicaciones jurídicas y prácticas de la propuesta de modificación de los determinantes). Consideramos que sobre esta problemática hace falta mayor énfasis en el PND.

Recuadro 1. Implicaciones jurídicas y prácticas de la propuesta de modificación de las determinantes ambientales del PND 2023-2027

Existen cuatro grupos de determinantes señalados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 como normas de superior jerarquía para los POT, y tres grupos definidos en posteriores desarrollos normativos; al menos 49 entidades con competencia en la expedición de estas determinantes, sin jerarquías, procedimientos y escalas cartográficas estandarizados; 73 instrumentos de planificación de diferentes sectores y niveles territoriales, que no están coordinados y no logran convergencia espacial; 57 normas (leyes, decretos y resoluciones) asociadas a la planificación territorial.

En medio de este desorden no es posible tener un adecuado ordenamiento del territorio. La multiplicidad de actores e instrumentos sin jerarquía dificulta la coordinación de inversiones y la actualización e implementación de los instrumentos de planeación y ordenamiento por parte de las entidades territoriales. En 2021, cerca del 80% de los municipios del país no habían actualizado sus planes de ordenamiento.

Diagnóstico Fedesarrollo:

- La escala de la información de los determinantes ambientales no se ajusta a la escala de formulación de los POT (cartografía temática para el diagnóstico), lo que dificulta la implementación.
- Se necesitan criterios metodológicos de la CAR para la elaboración de esta, en forma de guía metodológica.
- Hace falta detallar la entidad responsable de generar la información de determinantes ambientales (zonas de amenazas y riesgos, zonas vulnerables frente al cambio climático).
- No hay un procedimiento establecido para el surgimiento de nuevas determinantes ambientales a lo largo de la implementación del POT y sus requisitos para inclusión.
- Hay dispersión de la información ambiental nacional y distrital de las áreas sujetas a alguna figura de protección y deberían centralizarse en un sistema de información ambiental.
- Existe un débil flujo de información de las CAR a los municipios (cartografía, determinantes, riesgo) y baja coordinación cuando hay más de una autoridad ambiental en el territorio (secretarías y CAR).

Propuestas Fedesarrollo:

- Revisar la reglamentación relativa a las determinantes de ordenamiento de suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, dispuestas en el Decreto 3600 de 2007. Esto, para evaluar su validez y determinar su continuidad en el tiempo.
- Agregar al SINA las áreas de protección de Ley 2da, las zonas marinas y costeras vulnerables a los efectos del cambio climático, la EEP, y las regulaciones para el manejo de ruido, residuos sólidos, calidad del aire, suelo, agua y olores ofensivos.
- Incluir en las políticas de gestión del riesgo la gestión del cambio climático, los escenarios de variabilidad climática y medidas de adaptación y mitigación.
- Adicionar una determinante sobre infraestructura militar y policial, como lo dispone la Ley 2079 de 2021.
- Elaborar la cartografía temática de los determinantes en las mismas escalas del POT.
- Definición de criterios metodológicos por parte del MADS y los institutos de investigación para que la CAR determine la EEP posteriormente. A su vez, las CAR deben generar la información de amenazas y riesgos; y la DIMAR debe ser la encargada de determinar las zonas vulnerables al cambio climático.
- Obligación en cabeza del MADS de elaborar la cartografía de las zonas de protección en el Sistema de Información Ambiental. La información que debe elaborar es: la zonificación de áreas del SINAP (PMA), la zonificación de las zonas de reserva de Ley 2da y los suelos de protección regional o municipal identificados. La producción de cartografía y la guía metodológica debe estar a cargo del MADS. Esta información se debe incluir en el Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC). Adicionalmente, el MADS debe realizar las acciones requeridas para incorporar en el SINAP las áreas de reserva de la Ley 2da de 1959, con el fin de solucionar la dispersión de figuras de protección y unificarlas en el SINAP.

¿Qué propone el PND?

- Se adicionan tres determinantes:
 - Gestión del cambio climático dentro de la existente sobre prevención de amenazas y riesgos - nivel 1.
 - Áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación dentro de la frontera agrícola (áreas de protección para la producción de alimentos) – nivel 2.
 - Proyectos turísticos especiales e infraestructura asociada – nivel 6.
- Las nuevas determinantes deberán ser desarrolladas de manera coordinada con el MADS, el Ministerio de Turismo y de Agricultura respectivamente.
- Adiciona tres nuevos párrafos:
 - Información centralizada en el Sistema de Administración del Territorio (SAT).
 - Planes y proyectos deberán cumplir con las determinantes desde la prefactibilidad – y entidades territoriales acatarán el cumplimiento de estas en la etapa de formulación e implementación del POT.
 - Disposiciones para protección de las comunidades étnicas.
- En las bases del PND se dice que:
 - “Se reglamentarán los requerimientos para incluir la zonificación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuenca (POMCA) priorizando los estudios de detalle para la gestión del riesgo de desastres para el ordenamiento territorial en función de la capacidad administrativa de los entes territoriales.”
 - Esto no está en el articulado, pero contribuiría a abordar los problemas de información respecto a las determinantes de gestión del riesgo - y a cargo de las CAR, lo que aliviaría un peso a los municipios (financiero y de capacidad).

- “El MADS formulará los lineamientos para el ordenamiento ambiental de la región (Sabana de Bogotá) con el fin de dar cumplimiento al mandato derivado de su declaratoria como de interés ecológico nacional y su destinación prioritaria agropecuaria y forestal, contenido en el artículo 61 de la ley 99 de 1993. El Ministerio expedirá, además, el estatuto de zonificación regional y fijará las pautas para el uso adecuado del territorio, para su apropiado ordenamiento, de conformidad con el artículo 5º de la ley 99 de 1993.”

Comentarios Fedesarrollo:

- La propuesta de Fedesarrollo en su recomendación 2: “generación nacional de información geográfica y cartográfica de asuntos claves para el ordenamiento del territorio”, se ajusta en tanto a la centralización de información en el SAT, su coordinación entre determinantes y su posibilidad de incorporación en el periodo de implementación del POT.
 - Se sugiere que la información recogida se realice en las mismas escalas cartográficas que el POT y de manera gratuita, para que en realidad pueda hablarse de una armonización de información.
- La inclusión de la determinante de áreas de especial interés para el derecho humano a la alimentación es coherente con la Recomendación 2, de simplificación de las clases del suelo del POT, y de creación de la subcategoría de suelo rural y producción sostenible. Este es un intento valioso de reducir los conflictos territoriales generados por la expansión de las ciudades en lugares con aptitud agrícola.
- En tanto a la Recomendación 3, de incluir “procedimientos simplificados para realizar actualizaciones ante los ajustes en determinantes de superior jerarquía”, se ajusta en el fin de consolidar un mayor control urbano al crecimiento de las ciudades en suelo suburbano, y en general a suelo no adecuado. Sin embargo, hace falta detalle en este aspecto.
- La adición de la determinante de gestión del cambio climático se ajusta a la disposición de la Ley 1931 de 2018, que dispuso la necesidad de reglamentar el Art. 10 de la Ley 388. Sin embargo, con las dificultades existentes en materia de las determinantes de gestión del riesgo, no es claro cómo se va a cumplir con ésta de cambio climático, pues el problema central es la disponibilidad de información a nivel nacional, en las escalas de detalle necesarias para aplicarse a nivel municipal.

Posibles Implicaciones y análisis:

- No es claro el objetivo de la disposición de prevalencia a la prefactibilidad de proyectos, pues es precisamente en la formulación y ejecución de proyectos de alto impacto donde hay disputas por la aplicación de distintas determinantes, fruto de la diversidad de interpretaciones sobre su implementación.
- Los ajustes realizados en la conceptualización de las determinantes carecen de herramientas que faciliten su implementación, pues no facilitan la resolución de conflictos entre la multiplicidad de actores y diversos instrumentos de planificación.
 - Continúa la dificultad identificada en aplicación de determinantes de amenazas y riesgos por:
 - Dudas frente al alcance de políticas nacionales en los POT.
 - Escalas diferentes de estudios de amenaza generados por entidades nacionales y departamentales, para su aplicación a nivel municipal.
 - Se mantienen los retos en la determinante de infraestructura vial y de servicios públicos con la redacción propuesta en:
 - Conflictos en la determinación de la red vial y de soporte a sistema de transporte (terminales, patios, centros de intercambio modal).
- Falta la toma de decisión expresa frente al Decreto Nacional 2201 de 2003, a pesar de los conflictos que ha conllevado su aplicación.
 - El Decreto permite la realización de proyectos de utilidad pública e interés social sin necesidad de licencias y sin importar la planeación municipal.
 - Contrario al objetivo mismo de las disposiciones del artículo 10 de la Ley 388, dispone que los proyectos considerados de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ejecutarse en cualquier parte del territorio nacional y los POT de los municipios no son oponibles a su desarrollo.
 - Por este camino, proyectos de minería o explotación de hidrocarburos pueden obviar la articulación que debería existir con las autoridades municipales, generando conflictos en el territorio.

3.3 Revisión y fortalecimiento de mecanismos de control al desarrollo en suelo suburbano y adecuada planeación de las zonas de expansión

Al no cerrar los bordes urbanos, los predios rurales que están en el límite aumentan su precio y la producción agropecuaria cerca de las ciudades deja de ser rentable. El actual diseño de impuestos a la propiedad rural no privilegia la producción agroalimentaria, ni el desarrollo de sistemas agrosilvopastoriles, y termina alejando la producción de alimentos de las ciudades.

Es quizás por su carácter de zona intermedia en la que se mezclan usos de suelo y las formas de vida del campo y la ciudad que en muchos casos se ha constituido en zonas de expansión tácticas desorganizadas y dispersas que compiten con los suelos de expansión planeados y con los suelos rurales adyacentes a las ciudades. Por esta razón es necesario que los POT incluyan menciones específicas tendientes a reglamentar esta categoría de suelo.

Desde el estudio realizado por Fedesarrollo se identificó que es fundamental evaluar la demanda de suelo futuro y orientar su ubicación óptima a través de los instrumentos de planeación territorial. También, que existe una baja capacidad de previsión de la demanda de suelo y su control, lo que ha generado que el crecimiento de las ciudades se de en suelos no aptos, generando afectaciones en el medio ambiente y en las

condiciones de vida de los ciudadanos.

¿Qué propone el PND?

La política urbana tiene que regular la expansión física en las áreas metropolitanas y ciudades, y controlar la suburbanización. Aparte de la propuesta del suelo rural para el derecho a la alimentación en las determinantes ambientales, se regularán los bordes urbanos para controlar la suburbanización y la expansión urbana (Bases PND, Pg. 52)

Respecto al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para la toma de decisiones y planeación territorial, es importante desarrollar una metodología que clasifique las entidades territoriales por tipologías. Para esto, se deben reconocer los diferentes indicadores sociales, económicos, ambientales, culturales, entre otros, en lo cual el PND propone que se diseñarán mecanismos para el desarrollo y delegación de competencias de entidades nacionales a entidades y esquemas asociativos territoriales.

Además, se implementará un programa para robustecer las capacidades del ordenamiento territorial en relación con la formulación y posterior implementación de los POT y POD. Se creará una política poblacional que debe contener la planeación de los asentamien-

tos humanos y todos los factores que esto acarrea, la economía del cuidado, el ambiente, la geografía, la cultura y las características de las diferentes comunidades campesinas y población vulnerable. Se desarrollarán herramientas tecnológicas con información poblacional y datos con estadísticas territoriales a nivel municipal y nacional para apoyar a las entidades territoriales en la planeación del territorio. Por último, “se actualizará la política de gestión integral del recurso hídrico alrededor de cuatro dimensiones: (i) Oferta, que incluye la protección de páramos y humedales, la conexión de los ecosistemas, y la protección de cuencas abastecedoras y fuentes subterráneas a escala supramunicipal y regional. (ii) Demanda, incluyendo la articulación con políticas de asentamientos, con las decisiones urbanas y de hábitat, que inciden en la expansión de las ciudades, en la consolidación de los sistemas de abastecimiento” (Bases del PND, pg. 65).

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

La propuesta de Fedesarrollo consiste en una modificación a las clases de suelo de la Ley 388 de 1997, donde la categoría de suelo suburbano como parte del desarrollo restringido (Decreto 1077 de 2015) se disuelve, para pasar a ser una categoría del suelo rural únicamente. A esto se adiciona como requisito que deben dotarse de infraestructura de servicios públicos y se desarrollan a través de planes parciales, lo que permite el co-

bro de cargas. Además, se hace expresa la prohibición de que esté conformado por suelos de protección ó de producción, de acuerdo con las categorías establecidas. Se hace la salvedad que dentro del suelo suburbano se podrá zonificar para el desarrollo restringido de vivienda campestre, comercio, servicios e industrial, para lo cual los Ministerio de Vivienda, Ambiente y Agricultura definirán una metodología para restringir el desarrollo de actividades en suelo suburbano.

La intención de regular el suelo suburbano para controlar la expansión urbana y la suburbanización está plasmada en las bases del Plan de Desarrollo, pero no queda materializada ni detallada en el articulado de la propuesta de Ley de Plan de Desarrollo. Como no hay detalles de en qué consistiría esa regulación del suelo suburbano, pero sí claridad sobre la finalidad, sugerimos tomar en cuenta los siguientes lineamientos para hacerlo:

- ▶ Definir las reglas y tiempos claros sobre la estrategia para incorporar al perímetro urbano suelos suburbanos en los cuales se haya consolidado el fenómeno urbano. Esto con el propósito de nivelar los incentivos que existen para hacer menos costoso el desarrollo en suelo suburbano.
- ▶ Incluir la localización y dimensionamiento de zonas determinadas como suburbanos con precisión de índices máximos de ocupación y usos admitidos, teniendo en cuenta su carácter

de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medio ambiente.

- ▶ Determinar los mecanismos de control y sanción aplicables en el caso de incumplimiento de las medidas de suelo suburbano.
- ▶ Articular el desarrollo de estos suelos con mecanismos de gestión y financiación en las que se exigen cesiones obligatorias con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público.
- ▶ Reglamentar la contribución de valorización y la participación de plusvalías, por el hecho generador de incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la declaración de parte del suelo rural como suburbano.
- ▶ Revisar la reglamentación relativa a las determinantes de ordenamiento de suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, dispuestas en el Decreto 3600 de 2007.

La propuesta presentada en las bases del PND sobre la planeación de suelo de expansión coincide con la recomendación de Fedesarrollo. Sin embargo, desde Fedesarrollo se sugiere tener en cuenta las siguientes apreciaciones:

- ▶ Crecer en suelo habilitado para la urbanización permite la consolidación de ciudades más sostenibles, equitativas

y competitivas.

- ▶ Es importante tener en cuenta las capacidades de los gobiernos locales para maximizar el uso de la herramienta tecnológica que se propone.
- ▶ Para lograr que el crecimiento se dé ordenadamente se recomienda la incorporación de principios claves para la planeación prospectiva en la definición del suelo de expansión en la Ley 388 de 1997. Esta actualización de la definición de suelo de expansión en la mencionada ley implica una modificación de carácter normativo.
- ▶ Se propone la adopción de una metodología que permita calcular a partir de datos la demanda futura de suelo y entregue lineamientos claros sobre su posible ubicación.
- ▶ Esta metodología debe expedirse por medio de una resolución administrativa y deberá ser divulgada por el gobierno nacional para que los municipios la adopten cada vez que se realice un proceso de actualización en sus instrumentos de ordenamiento territorial.
- ▶ El carácter de esta metodología no es vinculante, por el contrario, es una alternativa para que los municipios la utilicen si la consideran necesaria y se espera, que se generen incentivos para promover su uso generalizado.
- ▶ En términos generales la metodología para el cálculo y ubicación de las zonas de expansión se compone de los siguientes 4 pasos:

- ◇ Predicción de necesidades futuras de suelo de acuerdo con escenarios.
 - ◇ Modelamiento de distintas formas de la huella urbana futura.
 - ◇ Estimación de emisiones futuras de CO2 en las zonas urbanizadas.
 - ◇ Identificación de zonas de expansión óptimas.
- La determinación del suelo de expansión urbano debe estar justificada técnicamente con fundamento en los principios que lo definen. Por esta razón es fundamental, definir el alcance de cada uno de los principios incorporados en la definición legal del suelo de expansión. Se recomienda que estos parámetros se definan en detalle a través de un decreto reglamentario. Este debería contener las siguientes definiciones para cada una de las variables:
- ◇ Crecimiento poblacional.
 - ◇ Densidad observada y tasa de consumo de suelo.
 - ◇ Limitaciones de disponibilidad de suelo por condiciones como alta pendiente, reserva ambiental, riesgo no mitigable o alto valor agrológico.
 - ◇ Potenciales dinámicas de crecimiento supra municipal.

3.4 Estudios de riesgo y revisión de los POT

El PND hace un conteo de cuatro determinantes ambientales establecidas en la Ley 388 de 1997, a los que se agregan otros tres grupos en posteriores desarrollos normativos, con más de 49 entidades con competencia en su expedición, sin jerarquización, procedimientos y escalas cartográficas estándar. Esta multiplicidad de actores e instrumentos sin jerarquía dificulta la coordinación de inversiones y la actualización e implementación de los instrumentos de planeación y ordenamiento por parte de las entidades territoriales.

En materia de riesgos, el PND reconoce la necesidad de prever los efectos del cambio climático. Dentro de las propuestas de ordenamiento territorial,

además de los procesos operativos de articulación entre instrumentos y actores, reconoce al agua como eje central tanto por su carácter vital y su relación con la posibilidad de la vida humana y sus actividades, como porque no hacerlo y deteriorar los sistemas hídricos ha contribuido con el incremento de los riesgos. Se estima que el 7% de la población del país está expuesta a desastres por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales.

Destaca entonces la necesidad de mejorar la información sobre riesgos, sobre todo como previsión frente a los efectos del cambio climático, y menciona de forma particular los ecosistemas costeros e insulares, al igual que el incremento de

las condiciones de riesgo del país.

El diagnóstico propuesto por el PND coincide con el generado por Fedesarrollo en la medida en que se reconoce que hay una multiplicidad de instrumentos que convergen en los territorios, pero de los que se generan conflictos por su propia naturaleza. Entre otros, los desfases por información incompatible (como el caso de las escalas cartográficas) o los desfases de tiempo entre instrumentos que podrían ser primordiales en el ejercicio correcto de planeación territorial (caso de los POMCAS, cuyos insumos podrían definir claridades en la planeación con respecto al agua, pero que su desactualización impide justamente ser incorporados de manera orgánica en la toma de decisiones).

¿Qué propone el PND?

Se propone la democratización del conocimiento ambiental y de riesgos de desastres a través de la implementación de la estrategia de consolidación del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) y el Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Ambos sistemas estarían articulados con el catastro y el SAT. También se propone un Sistema Nacional de Monitoreo Ambiental para la prevención de riesgos climáticos en el que el acceso y uso de la información sea oportuno, transparente, comprensible y adecuado, que permita la toma de decisiones informada a los actores locales.

Asimismo, el PND pone en manos de entidades encargadas de la asistencia

técnica la labor de poner a disposición de los municipios y distritos información estadística georreferenciada y documental. En este sentido, busca realizar un levantamiento cartográfico de detalle de las áreas protegidas, las de especial importancia ambiental y las Reservas Forestales de Ley Segunda. También, se profundizará el estudio de suelos para reducir la asimetría entre aptitudes y uso.

En relación con los estudios de riesgo y generación de cartografía, se buscaría concurrencia en la financiación entre entidades de los órdenes nacional siguiendo los estándares del Land Administration Domain Model para Colombia (LADM-COL).

En relación con los riesgos, el PND, en su propuesta de ordenamiento territorial alrededor del agua, hace énfasis en desastres por inundaciones y sequías, y pone el foco en la planeación territorial en zonas costeras, marinas e insulares. También considera los reasentamientos humanos, con la creación de procedimientos y mecanismos financieros para el reasentamiento de la población que habita en zonas de riesgo alto. Sumado a esto, se estudiarían los fenómenos de desplazamiento por choques climáticos y migraciones por desastres asociados con diferentes fenómenos amenazantes. Además, haría la reglamentación de los requerimientos para incluir la zonificación de los POMCA, priorizando estudios de detalle para la gestión del riesgo de desastres del ordenamiento territorial en función de la capacidad

administrativa de las Entidades Territoriales.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

La propuesta coincide en la articulación de la información a través de una posible Interoperabilidad entre el SIAC, el Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, el Catastro y el establecimiento de la figura de SAT. Así mismo, la estrategia de monitoreo a los riesgos como estrategia de prevención suponen una medida que se enfoca en el conocimiento del riesgo y que de establecerse podría disminuir la incertidumbre y permitir procesos de gestión más efectivos. Es importante, de todas formas, aclarar el rol de los actores, las plataformas, los formatos y especificaciones técnicas de la información.

La información cartográfica es crucial en este proceso y la posibilidad de articular los diferentes instrumentos de planeación y ordenamiento depende también de que las escalas sean correspondientes y no se generen límites confusos, que entre otras cosas podrían ser también causantes de conflictos. Es importante que exista claridad sobre

los parámetros de calidad que permitan la toma de decisiones, la generación de alertas y la actualización recurrente y sostenible.

En general, todos los procesos de generación del conocimiento del riesgo deberían ser articulados a un sistema de información estandarizado y conectado con los sistemas de información ambiental, catastral y territorial de manera que todos ellos actualicen la información del territorio y los actores puedan tomar decisiones de manera coordinada.

La articulación entre sistemas de información y procedimientos de planeación también debe considerar los posibles desfases de tiempo y la necesidad de hacer actualizaciones permanentes a los insumos de los que dependerá la planeación. Asimismo, estos procesos de actualización podrían configurarse de manera que también puedan ser usados para la generación de indicadores que permitan determinar el cumplimiento de los objetivos trazados en los instrumentos de planeación y, así, también dinamizar la implementación de los planes con un ejercicio constante de control.

3.5 Corporaciones autónomas regionales

El PND, dentro de la propuesta de Ordenamiento Territorial alrededor del agua y de justicia ambiental, resalta la importancia de modernizar la institucionalidad ambiental y de gestión de

riesgo de desastres, haciendo énfasis en las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Particularmente el PND plantea la “Modernización de la institucionalidad ambiental,

que fortalece la financiación y procesos de las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), impulsando el Plan de Zonificación Ambiental (PZA), con líneas de cierre de frontera agrícola y protección de zonas de reserva campesina.”

Con respecto a los instrumentos de control y vigilancia ambiental, el PND plantea la necesidad de implementar efectivamente instrumentos de monitoreo y vigilancia tanto de los recursos naturales como de la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales. En resumen, las propuestas de modernización de la institucionalidad descritas en el PND se centran en el SINA, pero no se encuentra un diagnóstico detallado sobre las CARs o propuestas de reforma de las mismas.

Con la excepción de la implementación de instrumentos de vigilancia y monitoreo a la gestión de las CAR, el PND hace muy pocas referencias específicas a estas corporaciones. Aunque las CARs hacen parte del SINA, las propuestas de modernización institucional expuestas en el PND no se refieren específicamente a ellas sino a la totalidad del SINA y de manera general. Por su naturaleza de autoridad ambiental regional, las CAR son entidades regulatorias con funciones de *control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas* en lo relativo a la protección ambiental y son las máximas autoridades ambientales en sus jurisdicciones. En otras palabras, las CARs son instituciones con características particulares dentro del Sistema Nacional Ambiental y por lo tanto cual-

quier estrategia de modernización de las Corporaciones debería ser específica a estas entidades.

¿Qué propone el PND?

Con respecto a la modernización del SINA, el PND propone las siguientes líneas generales de acción:

- ▶ Mayor presupuesto para el SINA y fortalecimiento de los procesos de vigilancia y control.
- ▶ Modificación de la Ley 99 de 1993 para fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental.
- ▶ Modernización institucional para la acción climática.
- ▶ Ajuste a los reglamentos operativos de funcionamiento del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo de Compensación Ambiental (FCA).
- ▶ Garantizar la viabilidad financiera para integrar el SINA con SICLIMA y SNGRD.
- ▶ Ofrecer a los municipios información y cartografía para su uso en la actualización de planes de ordenamiento territorial, priorizando el fortalecimiento de capacidades institucionales, ambientales y de gestión del riesgo en entidades territoriales con menos de 50.000 habitantes.
- ▶ Ajustes a los esquemas de tasas de uso por agua y retributiva para diferenciar el coeficiente de uso por sector.
- ▶ Reconocimiento de las comunidades

campesinas y étnicas que habitan en áreas protegidas y de especial importancia ambiental.

- ▶ Fortalecer el suministro de información para el reconocimiento, vigilancia y monitoreo.
- ▶ Desarrollo de mecanismos para definir estándares ambientales en aire, agua y suelo en los territorios con modelos de ordenamiento alrededor del agua.
- ▶ Formulación de política para la gestión de la información ambiental.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

Las recomendaciones de Fedesarrollo se centran en la reestructuración de

las CAR en sus consejos directivos, en su capacidad de acción, en la necesidad de financiamiento y fortalecimiento organizacional, y en la necesidad de definir indicadores materiales que evidencien la gestión. Aunque algunas de las acciones propuestas en el PND para la modernización del SINA son, en alto grado, compatibles con los objetivos de reestructuración de las Corporaciones, estas son propuestas que no necesariamente se focalizarían en la reforma de las CAR. Siguiendo algunas de las líneas de acción o dimensiones para la modernización del SINA, a continuación, se presentará de manera resumida las recomendaciones de Fedesarrollo para el objetivo específico de la reestructuración de las CAR¹ (Recuadro 2).

Recuadro 2. Recomendaciones para la reestructuración de las CAR

A. Reestructuración de los consejos directivos

Con respecto a la reestructuración de los Consejos Directivos se propone que las CAR tendrían que estar compuestas por representantes de entidades territoriales y no así en el caso de los representantes del sector privado. Se han hecho múltiples propuestas para la reestructuración del Consejo Directivo de las CAR con modificación al Artículo 26 de la Ley 99 de 1993 y coinciden en varios puntos:

1. Fortalecer el carácter técnico del Consejo Directivo de las CAR.
2. Disminuir el peso de las entidades territoriales en la dirección de las CAR.
3. Incluir la representación del sector campesino y mantener la de las comunidades étnicas.
4. Reducir la incidencia de ONGs y el sector privado quitando voto en las decisiones de las CAR.
5. Incluir a los institutos de investigación que se encuentran en la jurisdicción en su rol de soporte técnico en las decisiones de las CAR.
6. Incluir representación de institutos clave para la gestión ambiental: IDEAM, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), Servicio Geológico.

¹ Estas recomendaciones se encuentran descritas con mayor detalle en el Documento de Política “Propuesta de reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales: mejoramiento de capacidades y mayor transparencia”.

Además de los puntos anteriores, que tendrían una incidencia tanto en la representatividad como en la posibilidad de articulación con entidades idóneas en la generación de información y diagnósticos, necesarios para orientar las decisiones y acciones de las CAR, se propone redefinir las calidades de la dirección general de las CAR con el propósito de que tengan un mayor carácter técnico y de orientación al servicio público. En este sentido se propone que dentro de las exigencias del perfil de los directores se incluya la formación y labor en el ámbito de lo ambiental, con conocimientos y experiencia en la región en su jurisdicción, reforzando al mismo tiempo el carácter técnico de las instituciones y la familiaridad con las características y necesidades ambientales de la región. Estos cambios involucran modificaciones del Artículo 2.2.8.4.1.21 del Decreto Único 1076 de 2015.

B. Fortalecimiento Financiero

Con respecto al fortalecimiento financiero para mejorar la capacidad de acción de las CAR, y dadas las inequidades en el Índice de Evaluación y Desempeño Institucional, las disparidades en los presupuestos de las corporaciones como en las plantas de personal que cubren territorios muy heterogéneos en áreas y características entre las diferentes corporaciones, se propone generar un aporte directo desde el Estado a las Corporaciones con responsabilidades en áreas que tienen limitaciones en el recaudo de recursos provenientes del impuesto predial, especialmente de grandes zonas urbanas. Este aporte directo aplicaría entonces a ecosistemas estratégicos cuya protección tiene beneficios para toda la población (este puede ser el caso de selvas, manglares, páramos). Estos aportes directos pueden tomar la forma de una Tasa por Prestación de Servicios Ecosistémicos a la nación e implicaría una modificación a la Ley 99 de 1993. Esta propuesta podría ser sustentada a partir de indicadores materiales de gestión de agua, aire, biodiversidad, entre otros en donde se reconozca la existencia y conservación de territorios que presten servicios ecosistémicos a la nación y cuya existencia sea clave para mantener la resiliencia del territorio nacional.

Dentro de la dimensión del fortalecimiento financiero, se propone adicionalmente crear una figura de distribución dentro del recaudo del Fondo de Compensación Ambiental (FCA) que esté orientada directamente a la gestión ambiental de las corporaciones y que funcione como ingreso directo orientado a áreas específicas como aire, agua, biodiversidad y suelo. En estos casos, la gestión tendría que ser medida a través de indicadores materiales como contraprestación y/o evidencia de la gestión. En esta línea también se propone fortalecer a las Corporaciones en materia de gestión de proyectos, capacidad instalada y recursos humanos para facilitar el proceso de aplicación de recursos del FCA y FONAM en los casos de las corporaciones con menores recursos y menor personal.

C. Fortalecimiento Organizacional

Se recomienda fortalecer la capacidad de los equipos técnicos y de personal de las CAR, privilegiando las vinculaciones de planta para garantizar la memoria y la gestión ambiental de las corporaciones. Lo anterior puede estar acompañado de un esquema de desarrollo profesional basado en capacitaciones y formación técnica para los profesionales de las Corporaciones. Lo anterior debe ir acompañado de un fortalecimiento en las capacidades financieras y puede ser vigilado y monitoreado a partir de lineamientos de medición de indicadores materiales por parte de Minambiente y que a su vez involucre la articulación y robustecimiento del SINA, y la articulación e interoperabilidad de los diferentes sistemas de información. Esto implica un esfuerzo para mejorar la capacidad de gestión de las corporaciones desde su planta de personal y sus estructuras organizacionales hasta el mejoramiento tecnológico en las plataformas (ojalá con fuerte articulación e interoperabilidad con el SIAC), la estandarización de parámetros y formatos, el mejoramiento de las escalas (sobre todo en temas de ordenamiento y determinantes ambientales), entre otros.

D. Establecimiento de indicadores de gestión con evidencia material

Aunque existen indicadores de la gestión de las CAR con respecto a la gestión y al desempeño institucional (Índice de Evaluación y Desempeño Institucional (IEDI) y en la resolución 667 de 2016 (artículo 6) se definen Indicadores Mínimos de Gestión (IMG)), no existen indicadores que reflejen el estado ambiental de las jurisdicciones de las corporaciones. Se propone desarrollar indicadores físicos-materiales para las siguientes líneas de evaluación: agua, biodiversidad, aire, suelo, espacio urbano y gestión del riesgo. Estos indicadores podrían ser introducidos dentro del marco de evaluación y gestión establecido en la resolución 667 de 2016. Por supuesto, esto también implica fortalecer a las corporaciones en materia técnica, capacidad de personal, laboratorios, sistemas de información robustos, fortalecimiento de los sistemas de monitoreo comunitario, entre otros. Para los temas específicos de ecosistemas, su cuidado, seguimiento y gestión, el seguimiento de imágenes satelitales en tiempo real podría también ser clave para la medición. Dentro de las corporaciones hay ejemplos que pueden ser base para la extrapolación como eSirena de Corantioquia, Hermana de la CVC, el tablero de control de CORNARE, el sistema de Monitoreo PESCAR de la CAR Cundinamarca, y en los institutos de investigación el BioTablero del Instituto Humboldt.

3.6 Recaudo territorial y catastro multipropósito

Colombia ha avanzado en el recaudo municipal como fuente del desarrollo urbano y territorial. De hecho, el aumento en los últimos 22 años ha sido de cerca de 1% por ciento del PIB en recaudo tributario municipal. Sin embargo, el recaudo de 2,5% del PIB a nivel municipal es aún inferior en 1,3% del PIB al promedio de la OECD. Se ha encontrado que el recaudo predial está alineado con la composición de ingresos de los países OECD. Finalmente, los otros ingresos tributarios, distintos a predial, ICA y sobretasa a la gasolina han aumentado su participación de 10% a 25% del total de los ingresos municipales entre el año 2000 y el 2020.

En cuanto a los instrumentos de captura de valor y el desarrollo de instrumentos de gestión o financieros, Colombia es un ejemplo en su maduración reglamentaria como la han resaltado la OECD y el Lincoln Institute, puesto que la norma nacional o los POT contemplan, entre otros, la contribución por valorización, las obligaciones de cargas urbanísticas, la participación en plusvalía, los derechos de edificabilidad, la titularización de los derechos de construcción y la constitución de bancos de tierras.

En el diagnóstico de Fedesarrollo se encuentran cuatro problemas principales sobre el predial: 1) sistemas catastrales desactualizados asociado a ausencia de recursos presupuestales recurrentes para su mantenimiento y oposición po-

lítica para su actualización, lo que implica un crecimiento por recaudo predial inferior al potencial por dinámica inmobiliaria; 2) pérdida de recaudo en predios rurales y predios urbanos no edificados (predios de engorde) sujetos a límites que no reflejan su valor comercial por desactualización y tarifas diferenciadas menores; 3) un elevado nivel de heterogeneidad en la capacidad de recaudo predial entre los entes territoriales; y 4) retrasos en la implementación de catastro multipropósito, con una ejecución presupuestal menor al 10% de los recursos de Banca Multilateral y Cooperación Internacional por las demoras en ejecución del IGAC y la SNR.

En cuanto a valorización y la participación en plusvalía los problemas principales descritos por Fedesarrollo son que: 1) los pagos por valorización están basados en el costo de intervención pública y no en el incremento del valor comercial de los predios; 2) una elevada complejidad en el cálculo de variación de avalúos comerciales asociada al tratamiento urbanístico del suelo o modificaciones en los índices de edificabilidad, resultando en una baja adopción del instrumento por parte de entes territoriales; 3) un bajo nivel de recaudo por incorporación de suelo (zonas de expansión) debido al vencimiento de términos para su cobro; 4) excesiva complejidad en la normativa local de Planes zonales y Planes Maestros que impacta la liquidación de la participación en

plusvalía, y 5) una baja implementación de transferencia y venta de derechos edificabilidad en parte por la ausencia de marco normativo nacional.

Adicionalmente, existen bajas capacidades técnicas de los funcionarios y contratistas, principalmente en municipios intermedios y rurales, para la correcta cuantificación de los cargos por captura de valor. Asimismo, el gobierno nacional no tiene una política coherente para fortalecer las capacidades con roles desarticulados entre los ministerios de Hacienda y Vivienda y el DNP.

¿Qué propone el PND?

El Plan Nacional de Desarrollo prioriza el catastro multipropósito, el cual es definido como un legado del gobierno. Diversas disposiciones reflejan la importancia del programa: 1) Se define una meta de actualización catastral a nivel nacional del 70% en 2026, 2) en el artículo 30 del texto radicado, la gestión catastral se define como un servicio público prestado directamente por el Estado. Se establece en el artículo que “el IGAC puede determinar el modelo de gestión y operación catastral a nivel nacional, coordinar y concertar con los gestores catastrales habilitados y los municipios la prestación del servicio público catastral para garantizar cubrimiento en todo el territorio nacional y acompañar el desarrollo de la gestión catastral y el fortalecimiento de capacidades de los gestores catastrales”; 3) también que se debe tener un sistema de información único administrado por el IGAC con información interoperable con los catas-

tros descentralizados con el fin de promover la producción, mantenimiento y difusión de la información; 4) El artículo 35 facilita la ejecución de recursos con múltiples fuentes a través del Fondo Colombia en Paz, que no tiene anualidad presupuestal y tiene régimen de contratación privado; 5) en el artículo 32 se establece un procedimiento específico para el catastro en los territorios indígenas y afro; 6) El artículo 37 faculta a la Agencia Nacional De Tierras, en su calidad de gestor catastral especial, realizar levantamientos de información de los componentes físicos y jurídicos, asociados a proyectos estratégicos del orden nacional; 7) Finalmente, el artículo 311, incluido en la ponencia del primer debate busca la reducción del rezago de los avalúos catastrales a nivel nacional mediante actualización masiva de los valores rezagados.

Por otro lado, el PND no propone modificaciones sustanciales a los mecanismos de recaudo territorial asociados con el uso o modificación del uso del suelo. Se destaca el parágrafo tercero del artículo 36 en el cual se le asigna la responsabilidad al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de imponer límites de crecimiento al impuesto predial. Adicionalmente, el PND menciona la necesidad de implementar tributos de captura de valor del suelo como la valorización o plusvalía, una vez los sistemas catastrales se encuentren actualizados.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

Uno de los principales problemas de la captura de valor en Colombia es la falta de capacidad Estatal en la reglamentación, liquidación de las contribuciones, gestión de cobro, entre otros. El plan de desarrollo sigue las recomendaciones de priorizar la agenda de catastro y definir metas para el periodo de gobierno. No obstante, las restricciones administrativas y operativas que tiene el IGAC para ejecutar sus funciones o los planes para resolverlas no se desarrollan adecuadamente en las bases o el articulado. El retraso en la ejecución de los recursos de créditos con el Banco Mundial y el BID y de recursos de cooperación internacional, permiten concluir que el énfasis reglamentario puede no ser el más efectivo. El desarrollo de una plataforma de información en cabeza del IGAC (explícitamente recomendado por Fedesarrollo) y la capacidad de eje-

cutar recursos con el Fondo Colombia en Paz pueden ser instrumentos útiles para el desarrollo de la política. Sin embargo, las demoras en las consultas previas, la estandarización de costos, la simplificación de los instrumentos de medición, la gobernanza y capacidad del IGAC, la ANT y la SNR, son todos elementos críticos que no se desarrollan en un plan de acción coherente.

Por último, el gobierno ha anunciado que impulsará una reforma tributaria territorial que debería tocar los otros asuntos descritos por el estudio de Fedesarrollo. Sin embargo, hay uno que podría incluirse en el Plan de Desarrollo y que fue recomendado por la Comisión de Finanzas Territoriales: la obligación de que todas las administraciones territoriales adelanten procesos de actualización catastral cada 4 años.

3.7 Mejorar la asistencia técnica y el desarrollo de capacidad a las entidades territoriales

En su diagnóstico sobre el ordenamiento territorial, las bases del PND señalan que las entidades territoriales perciben la falta de articulación entre la asistencia técnica nacional y regional, y la falta de resultados. Este punto coincide claramente con el diagnóstico realizado por Fedesarrollo, en el que se muestra que existe un apoyo descoordinado e insuficiente del Gobierno Nacional a la ejecución de las competencias de las entidades territoriales.

A pesar de que el PND no profundi-

za en las causas detrás de esa falla en articulación e impacto, las respuestas que propone al problema indican que hay un correcto entendimiento de ellas. Por una parte, es evidente la ineficacia de los canales de comunicación entre el Gobierno Nacional, los territorios y las instancias formales de coordinación vertical. Por otra parte, hay una baja claridad en el proceso de asistencia a los municipios por parte del Gobierno Nacional y poca adaptabilidad de los instrumentos de asistencia técnica a la categorización municipal actual.

¿Qué propone el PND?

Primero, el PND indica que se institucionalizará el uso de mediciones de desempeño de las entidades territoriales como criterio para la focalización de asistencia técnica y asignación de recursos financieros. Junto con el cambio en las tipologías de entidades territoriales, este será un avance notable frente a la categorización basada en desempeño fiscal.

Segundo, se diseñará e implementará el programa de fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial para entidades territoriales. En ese programa se fortalecerá la formulación e implementación de los POT y POD, los instrumentos de gestión y financiación, la aplicación de las determinantes, la articulación de los Planes de Desarrollo Territoriales con los POT y la coordinación de las inversiones con municipios vecinos. Para ello, se hará énfasis en los territorios con calificaciones bajas en la medición de desempleo municipal.

Por último, el PND señala que se actualizarán y unificarán las herramientas de gestión de conocimiento, registro y

seguimiento a la implementación, impacto y sostenibilidad de la asistencia técnica, y que se promoverá la colaboración entre territorios, entidades y actores para generar y fortalecer capacidades a partir de los conocimientos y buenas prácticas de gestión, con énfasis en la gestión e implementación de proyectos.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

En este punto se evidencia un alto nivel de coincidencia entre las propuestas del PND y las recomendaciones de Fedesarrollo. Para optimizar aún más las acciones, se podría considerar unificar los medios por los cuales se recibe la asistencia técnica de modo que las capacidades aprendidas tengan el mismo estándar de calidad en todo el territorio. Asimismo, el programa de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica debería considerar hacer revisiones periódicas y evaluaciones para comprobar su éxito. De esta forma, se pueden ir mejorando los métodos utilizados para la asistencia técnica y, por lo tanto, disminuyendo la desigualdad de capacidades entre los gobiernos locales.

3.8 Revisión de los tratamientos urbanísticos y las categorías de usos de suelo para una mejor gestión del desarrollo

Es necesario fortalecer vínculos intraurbanos, urbano-rurales y subregionales, a través del aprovechamiento de la ciudad construida, de la implementación de modelos de desarrollo supra-municipal y de la consolidación de un

hábitat integral. (Bases PND, Pg. 183). También, el mejoramiento de las condiciones de hábitat obliga a tener un tratamiento adecuado del recurso hídrico. Las dinámicas habitacionales, entendidas en sentido amplio, deben velar por

la conservación de la biodiversidad y la integridad del sistema ambiental. Asimismo, se le tiene que dar prioridad a las áreas históricamente marginadas, a la ciudad de origen informal y a la ruralidad. (Bases PND, Pg. 185)

Según el PND asuntos cruciales para el desarrollo territorial como lo son el aumento del recaudo municipal, la generación de capacidades locales y el avance en los procesos de catastro multipropósito, nos dan a entender que los tratamientos y las categorías de suelo se vuelven una herramienta fundamental para lograr encadenar procesos de articulación de las inversiones y los incentivos.

¿Qué propone el PND?

Se conformarán áreas urbanas próximas, multifuncionales, con diversidad de actividades, que promuevan la integración social, la adaptabilidad al cambio climático y recuperen el valor de su estructura ambiental (fuentes de agua, corredores ecológicos, zonas verdes, etc.), apoyadas en proyectos integrales alrededor del agua, con parámetros de urbanismo sostenible. Estos propósitos animarán los diferentes procesos de transformación de las ciudades, como el mejoramiento de barrios, la renovación urbana, la consolidación de la ciudad construida y las dinámicas de expansión.

El mejoramiento de las condiciones de hábitat obliga a tener un tratamiento adecuado del recurso hídrico. Las dinámicas habitacionales, entendidas en sentido amplio, deben velar por la

conservación de la biodiversidad y la integridad del sistema ambiental. Se le tiene que dar prioridad a las áreas históricamente marginadas, a la ciudad de origen informal y a la ruralidad. Se buscará establecer los arreglos institucionales y los acuerdos generales de planeación y gestión del desarrollo regional para la definición, implementación y seguimiento de proyectos estratégicos, y robustecer las competencias y funciones de los esquemas asociativos territoriales y otras formas de coordinación supramunicipal tales como entidades regionales para la movilidad (Bases PND, Pg. 184).

En contraste, Fedesarrollo propone hacer una revisión de los distintos tratamientos urbanísticos planteados en la norma, así como de las categorías de suelo rural, con el fin de lograr una alineación sectorial entre los Ministerios de Vivienda, Ambiente y Agricultura. Teniendo en consideración que uno de los tratamientos urbanísticos más utilizados en el desarrollo y consolidación de las ciudades es la renovación urbana, se realiza una revisión de sus instrumentos e institucionalidad en los siguientes aspectos:

- La oferta de vivienda en los centros ampliados requiere de una visión de largo plazo que garantice la ejecución de proyectos complejos. Esta visión también debe tener un adecuado arreglo institucional y financiero. En el caso colombiano se requieren ajustes para hacer más efectiva la ejecución de proyectos de pequeña escala

y también del marco para la ejecución de grandes proyectos de renovación urbana.

- ▶ En caso de los proyectos de pequeña escala se recomienda: 1) garantizar la seguridad jurídica e incentivos para los desarrolladores por parte de los gobiernos locales; 2) lograr una combinación de subsidios de vivienda nueva, mejoramiento o arrendamientos según condiciones de los proyectos, incluyendo las unidades a rehabilitar; 3) el uso estratégico y sostenible de incentivos fiscales locales (ej: exención de impuestos prediales); y 4) el acompañamiento de la administración local en la negociación voluntaria con los propietarios de los predios.
- ▶ Adicional a las recomendaciones para las intervenciones de pequeña escala, las intervenciones de mayor escala deben considerar: 1) mayor participación del Gobierno Nacional en la financiación y la generación de incentivos para el desarrollo, teniendo en cuenta la escala, relevancia económica y externalidades de este tipo de proyectos. En particular se deben destinar recursos de Fonvivienda para la renovación; 2) la vinculación entre la institucionalidad del subsidio de vivienda y la de la renovación urbana a nivel nacional. La Empresa de Renovación Urbana Virgilio Barco debería hacer parte del mismo sector que Fonvivienda, mediante una modificación en la adscripción de la primera entidad; 3) la aplicabilidad del subsidio de vivienda a los proyectos de renovación para la reubicación de mo-

radore y para los cierres financieros de VIS de renovación; 4) la combinación de incentivos tributarios del orden nacional y local mediante acuerdos vinculantes; 5) considerar un esquema de ejecución que combine una gobernanza que incluya a los inversionistas privados, el gobierno local y el gobierno nacional y que permita la concurrencia de recursos y subsidios en el esquema de gestión financiera, como la conformación de APP con posibilidad de aportes en patrimonios autónomos; y 6) definir en la administración municipal la gestión del suelo pero permitir la financiación de los recursos privados y de los recursos nacionales.

- ▶ Un elemento relevante en incrementar la probabilidad de éxito de los proyectos es la robustez de su arreglo institucional, con una entidad pública líder del proyecto que pueda contar con capacidades efectivas de coordinación público - privada para la vinculación efectiva de organizaciones que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos trazados, así como con los recursos técnicos de personal y financieros para garantizar la gestión predial y social, incluyendo equipos en el terreno con funciones claramente delimitadas y capacidades para la administración de conflictos. A su vez, la seguridad jurídica en torno a la vigencia de los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental (Plan de Ordenamiento Territorial, POMCA u otros) y la claridad en la posibilidad de ejecución según los tratamientos definidos en la norma urbana permi-

tan evitar los vacíos e incertidumbres legales que suelen afectar la ejecución de los proyectos. Finalmente, los proyectos de renovación en los centros ampliados deben ser considerados en el marco del objetivo general de la política de ofrecer vivienda accesible en el centro ampliado de las ciudades. Lo anterior no es excluyente a las políticas de mejoramiento de barrios que persiguen mejorar la calidad de vida en la ciudad ya construida.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

El Plan Nacional de Desarrollo en sus bases busca la manera de tener un mayor aprovechamiento de la ciudad y una mayor atención a los asentamientos informales y a la ciudad construida. Hay un interés directo en promover el mejoramiento integral y la renovación urbana, la consolidación de las ciudades y el desarrollo en expansión, con el fin de transformar las ciudades. Si bien no hay una revisión expresa de los tratamientos urbanísticos, en particular el de renovación urbana, con el fin de lograr una mayor alineación sectorial y promover la ejecución de proyectos estratégicos, le da un lugar central en el marco del objetivo de la política de ordenamiento local para el desarrollo de las ciudades.

Esta propuesta de potenciar la realización de proyectos estratégicos, a través de arreglos institucionales y acuerdos generales de planeación y gestión regional está en sintonía con la reco-

mendación de Fedesarrollo. No obstante, esta propuesta no fue incluida en el proyecto de Ley, y hace falta un mayor detalle en el tipo de acuerdos institucionales y de planeación para estos proyectos estratégicos. Los esquemas asociativos tienen un rol crucial, pero sugerimos desde Fedesarrollo profundizar esto con una revisión de las figuras de tratamientos urbanísticos para una mayor facilitación y promoción de estos procesos.

En cuanto al artículo 230 del Proyecto de Ley del PND, si bien la propuesta no hace una modificación a los tratamientos urbanísticos, permite una modificación excepcional del POT para la ejecución de proyectos estratégicos del sistema de transporte público sostenible. En su revisión del POT podrá incorporar al tratamiento de renovación urbana los corredores de transporte. Esa propuesta está buscando facilitar la inclusión de proyectos estratégicos regionales y supramunicipales en la planeación local, haciendo uso de la figura de tratamientos urbanísticos y persiguiendo una alineación sectorial.

3.9 Política urbana y política de ordenamiento territorial

El Plan Nacional de Desarrollo identifica en su diagnóstico diversos vacíos en la manera cómo el Gobierno nacional aborda los retos de las políticas urbanas y de ordenamiento territorial nacional. En primer lugar, en lo relativo al acompañamiento a las entidades territoriales, señala la necesidad de mejorar el apoyo a la implementación de los instrumentos de financiación, de dar mayor escalabilidad al catastro actualizado con enfoque multipropósito y consolidar proyectos de inversión de impacto regional, como algunas de las tareas prioritarias en la gestión del Gobierno nacional. El plan también hace hincapié en el vínculo entre las políticas de ordenamiento territorial y la formalización de la tenencia y titulación de la tierra rural, como elementos necesarios para alcanzar la paz total. Esta agenda programática, a la luz del diagnóstico de Fedesarrollo, debe ser englobada en una mirada más integral del accionar del nivel central en los diferentes niveles de gobernanza territorial.

Diversos insumos construidos en las últimas décadas pueden aportar elementos para la constitución de una mejor gobernanza de los asuntos territoriales desde el nivel central. El estudio, Fedesarrollo reconoce los avances en la formulación de políticas urbanas y de ordenamiento territorial, pero advierte sobre los problemas de articulación de las políticas, instituciones y agentes que participan actualmente en estas temá-

ticas. Un ejemplo es la “Política Nacional para la Consolidación del Sistema de Ciudades en Colombia” adoptada en 2014. Esta constituye el marco nacional actual para la política urbana nacional. Sin embargo, ha llegado a un punto en el que debe ser revisada o, preferiblemente, renovada, teniendo en cuenta que fue construida con un horizonte de planeación de mediano plazo (2014-2019) y casi todos los programas y proyectos de inversión que se derivan de ella ya fueron completados. Por su parte, la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), ordenada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011, ha tenido avances en su formulación, pero sigue pendiente su proceso de adopción. La diversidad de Misiones, principalmente encabezadas por el DNP (Misión Rural, Misión de Descentralización) brindan también elementos suficientes de diagnóstico y recomendaciones de políticas para la implementación, en la presente administración, de una política de ordenamiento territorial integral que defina y priorice las acciones a su cargo y brinde lineamientos claros de gobernanza relativas a los espacios urbano, peri-urbanos y rurales

¿Qué propone el PND?

La PGOT no se menciona como una prioridad dentro de las bases del PND, y existen solo dos referencias a las políticas urbanas. Se presenta, como resultado, un vacío en la forma como se le otorga rectoría a los asuntos de go-

bernanza multinivel en el nivel central. Sin embargo, se reconoce la importancia de varios elementos que hacen parte de estas políticas, como lo relativo a los flujos de información con la creación del SAT, que fortalecerá las capacidades de los gobiernos y las comunidades en sus procesos de gobernanza territorial; la necesidad de diseñar mecanismos de financiación para que las entidades territoriales y los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) apalanquen proyectos de inversión de impacto regional; y la creación de un esquema de apoyo a la gestión de los EAT, mediante la acción conjunta de diversas entidades del orden nacional. La propuesta también resalta el vínculo entre las políticas urbanas y las estrategias de reindustrialización, en especial la necesidad de orientar los instrumentos de ordenamiento hacia el apoyo en la ejecución de los proyectos productivos.

En relación con la institucionalidad, propone la creación de nuevos espacios de concertación para la gobernanza del agua, así como la unificación de la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural. Señala, finalmente, la necesidad de actualizar el Sistema de Ciudades, a través de un modelo que se ajuste al contexto de cada territorio, especialmente en la integración del suelo urbano-rural.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

Los elementos de gobernanza te-

rritorial abordados en el Plan Nacional de Desarrollo aportan elementos relevantes, que sin embargo requieren de un paraguas integrador que establezca prioridades, mecanismos de coordinación interinstitucional y dé cuenta de las realidades diferenciadas de los entornos urbanos y rurales en sus diferentes tipologías. En relación con las políticas urbanas, la OCDE recomienda agrupar políticas del nivel nacional ya existentes y establecer un marco institucional que pueda dirigir y coordinar la política. La figura encargada de dirigir esta política debería ser una ‘agencia técnica especializada’ que supervise los procesos de urbanización a un nivel nacional. Alternativamente, puede ser una entidad de planeación nacional ya existente (la opción más utilizada en los países de la OCDE).

Estas agendas pueden verse agrupadas en la expedición, después de más de una década, de la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT, integrando este esfuerzo con la actualización del Sistema de Ciudades. La PGOT se deben articular diferentes sectores del gobierno, como los ministerios de Ambiente, Transporte, Vivienda, Minas y Energía, con la coordinación del Departamento de Planeación Nacional, con el objetivo de trabajar de manera articulada y fomentar una coordinación horizontal que dé señales claras desde el Gobierno nacional hacia los municipios y de homogeneidad a los objetivos de las políticas nacionales, desde la fase de formulación de las políticas hasta el establecimiento de sis-

temas de monitoreo asociados para su ejecución.

Frente a los avances en materia formulación de la PGOT vigentes, el estudio de Fedesarrollo propone la incorporación de objetivos trazadores en materia de generación de información, asistencia técnica para la implementación de instrumentos, estructuración de proyectos y estándares de seguimien-

to y monitoreo. Estas acciones pueden aprovechar propuestas del PND como la creación del SAT, el programa de fortalecimiento de las EAT y las reorganizaciones a la institucionalidad nacional vinculada al ordenamiento territorial para el cumplimiento de sus objetivos, reconociendo las diferencias y complementariedades entre las diversas tipologías funcionales de los entornos urbanos y rurales en el país.

3.10 Mejorar los instrumentos para controlar la deforestación

El PND es enfático en mencionar como áreas importantes del territorio nacional, donde el Estado no ejerce control, se configuran fenómenos que permiten el narcotráfico, la minería ilegal y la deforestación. En cuanto a la deforestación, el PND menciona que cada dos años se estaría perdiendo bosque en una medida equivalente al departamento del Atlántico. Existen nueve núcleos de deforestación en Colombia: Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Chocó, Antioquia, Bolívar y Norte de Santander. Por supuesto, se menciona como las dinámicas de pérdida de bosque, la agricultura y los cambios de uso del suelo tienen como uno de sus impactos la generación de gases de efecto invernadero GEI, y en el periodo entre 2014 y 2018 representaron el 56% de GEI del país.

Por otra parte, otros ecosistemas en proceso de deterioro son los páramos, las sábanas, los corales, y los pastos marinos. Los procesos de restauración realizados en estos ecosistemas han sido

insuficientes para contrarrestar el deterioro. En esta problemática se destaca la incapacidad del país para frenar la pérdida de biodiversidad causada por la deforestación y la ineficacia de los procesos de regeneración, lo que ha conducido a la disminución de servicios ecosistémicos que soportan el aparato productivo de la sociedad.

En el diagnóstico formulado por Fedesarrollo se encuentra que en efecto hay unos procesos importantes de pérdida de bosque que desde el año 1991 ha significado una disminución de más de 5,5 millones de hectáreas. Por supuesto, esto sucede en territorios con evidencia de abandono del Estado en los que otros actores han ocupado sus espacios. Es claro que los departamentos del norte de la Amazonía son focos importantes de deforestación y en el análisis hecho por Fedesarrollo se destacan diferencias entre las figuras de protección. Las Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda no cumplen un rol efectivo como estrategia de protección

y es allí donde se concentran los procesos de deforestación principalmente. Se destacan en cambio las áreas de Parques Naturales Nacionales y Regionales, los Resguardos Indígenas (y de acuerdo con la literatura y el propio PND los Consejos Comunitarios) y las Zonas de Reserva Campesina, como posibles referentes de estrategias de articulación entre los objetivos de conservación y el mantenimiento de poblaciones que han habitado los bordes e incluso el interior de las áreas.

¿Qué propone el PND?

Como indicadores para el cuatrienio, el PND buscaría pasar de 174.103 ha deforestadas en 2022 a una reducción del 20% equivalente a 140.000 ha (según esto, se interpreta una medida anual), e incrementar las áreas en proceso de restauración, recuperación y rehabilitación de 946.217 ha en 2022 a 1.700.000 ha como meta del cuatrienio (queda la duda de si es una meta anual o de todo el cuatrienio). La restauración de los ecosistemas degradados es un eje importante de las propuestas, con énfasis en aquellos cuya pérdida amenaza la integridad de la biodiversidad, la resiliencia climática y el bienestar humano. Los procesos de restauración y conservación de la base natural se desarrollarían para compensar el impacto de la deforestación y del cambio climático. La restauración tendría como fundamento la gestión del conocimiento y la salud del ecosistema, con respeto por el saber ancestral de las comunidades y actores involucrados.

Entre otros temas, el PND busca reducir los conflictos por uso del suelo en áreas protegidas y de importancia ambiental, destacando suelos de protección en condiciones de alto riesgo no mitigable. Para ello, el Estado generaría una estrategia para garantizar la permanencia de las comunidades campesinas en las Reservas Forestales de Ley Segunda de 1959 de manera que incluya mecanismos alternativos de acceso y formalización de la tenencia de la tierra, reconvirtiendo usos para que sean compatibles con los objetivos de conservación sin que esto signifique más sustracciones. También se buscaría la formalización del uso de la tierra en zonas de reserva ambiental con uso compatible de la tierra y definición de baldíos.

Por otra parte, busca la promoción de la economía forestal para lograr el aprovechamiento de la vocación forestal de los suelos y el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales. Para ello se creará una Agencia que impulse la restauración, la economía forestal y de la biodiversidad, y apoyará el control de la deforestación, así como la mitigación al cambio climático en territorios continentales y marino-costeros. Como medida preventiva, se realizaría actualización del plan nacional de prevención, control de incendios forestales y restauración de áreas afectadas.

El PND también hace claridad sobre la necesidad de un mercado de carbono justo y eficiente. Para ello, el PND propone la modernización de las plataformas tecnológicas para lograr transparencia

de la información de los mercados de carbono. Incluye: robustecimiento del Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero – RENARE. Asimismo, propone el fortalecimiento del monitoreo, reporte y verificación de proyectos implementados para incrementar a futuro la efectividad de las inversiones.

Se busca desarrollar programas locales de reforestación y recuperación de cuencas, estrategia de comunicación y apropiación de la información de instrumentos de fijación de precios al carbono para promover la transparencia en la gestión y la efectiva implementación de los programas con efectos visibles en la recuperación de los ecosistemas. Esto sería abordado con monitoreo y seguimiento a la deforestación con nuevos métodos de medición y una plataforma tecnológica de seguimiento a los proyectos de restauración.

Se ejecutará una estrategia de comunicación y apropiación de la información de instrumentos de fijación de precios al carbono para promover la transparencia y se ampliará el alcance del Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de financiamiento climático para rastrear la inversión sobre el recurso hídrico y la biodiversidad.

Como medida de fortalecimiento y articulación con resguardos y entidades territoriales indígenas, consejos comunitarios mayores, programas de etnodesarrollo y planes de vida de las comunidades étnicas, así como territorialidades campesinas, el PND plantea

hacer una revisión a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

También, se fortalecería el ejercicio de las funciones ambientales de comunidades indígenas y afrodescendientes, conforme a sus sistemas de conocimiento tradicional y en reconocimiento al alto valor de la biodiversidad presente en sus territorios. Esto se hará dentro de la reforma integral al SINA.

Se plantea un avance de Plan de Zonificación Ambiental en zonas PDET y su ampliación a otros territorios del país, como herramienta de armonización de la planeación ambiental y rural. En este proceso se consideran a las Zonas de Reserva Campesina y otros territorios mayormente afectados por la violencia o la incidencia de cultivos de uso ilícito.

El PND también propone la ampliación de la gestión de conservación efectiva de las áreas protegidas del SINAP e integrar las áreas protegidas de carácter municipal y comunitarias al SINAP. En general, busca fortalecer las estrategias alternativas de conservación y avanzar en la consolidación de las OMEC (Otras Medidas Efectivas de Conservación basadas en áreas) de la mano de las comunidades y otros actores locales.

Finalmente, se propone también la creación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados que se constituyen en motores de deforestación, afectando los recursos naturales y el medio ambiente Colombiano, CONALDEF, para la defensa del agua y la

biodiversidad, conformado por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien lo preside, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Agricultura, el Ministro de Salud y el Procurador General de la Nación, encaminados a concretar acciones para detener la deforestación e implementar las nuevas estrategias de reforestación y forestación.

¿Coincide la propuesta con la recomendación de Fedesarrollo? ¿Qué podría ajustarse?

En general se encuentran coincidencias con las propuestas que hace el PND con las generadas por Fedesarrollo en materia de deforestación. Lo que concierne al fortalecimiento de las instancias institucionales encargadas de la actividad forestal es crucial, su reglamentación e instrumentos de promoción y control. También como la implementación de mecanismos de financiación de los procesos de conservación y restauración (con instrumentos de financiamiento climático, como la emisión de bonos verdes y la reglamentación del mercado de carbono). En esa medida, es importante que se fortalezcan los sistemas de monitoreo a partir de tecnologías y la generación continua de indicadores de deforestación y riesgo puede permitir una mejor orientación y focalización del gasto, así como la generación de estrategias, sobre las regiones más propensas a la deforestación.

Es importante el sentido de gobernanza vincular la participación de comunidades y territorios indígenas, con-

sejos comunitarios, y comunidades campesinas, con mecanismos como el pago de servicios ambientales. Entre otras, las condiciones de vida y de acceso a oportunidades situadas en los territorios es importante para propiciar procesos conjuntos de cuidado que no “descuide” a las poblaciones.

Fortalecer la conservación en áreas SINAP a través de la provisión de tecnologías de monitoreo que les permita toma de decisiones y acción, teniendo en cuenta la necesidad de revisar vastas extensiones de tierra. De esta manera, se podrían orientar mejor los recursos para la ejecución efectiva de acciones por parte de las entidades territoriales y las autoridades ambientales articuladas en el SINAP.

4. Conclusiones y concepto general

4. Conclusiones y concepto general

La apuesta contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” para establecer como eje central del desarrollo al ordenamiento territorial alrededor del agua es un avance que merece reconocimiento por la importancia de la configuración territorial – la densidad, extensión y huella de las ciudades, así como su relación con las zonas suburbanas y rurales – para el logro de objetivos sociales, ambientales y económicos. En esta nota concepto se resaltan aquellas propuestas que el PND propone para diez frentes de trabajo delineados por Fedesarrollo y el Instituto Marrón de Gestión Pública, y se señalaron cuestiones en las que aún se requieren políticas o reformas adicionales, con ideas de oportunidades de mejora que podrían introducirse en la recta final de discusión del PND en el Congreso de la República.

A manera de resumen, sobresale el entendimiento del problema, el alcance de las propuestas y las metas establecidas en el PND en las materias de simplificación normativa del ordenamiento, estudios de riesgo y revisión de los POT, asistencia técnica para entidades territoriales sobre ordenamiento territorial, prevención y control de la deforestación y, el foco en las metas de actualización catastral. Todas ellas son áreas en las que se encuentra un alto grado de coincidencia entre las propuestas del Go-

bierno nacional y las recomendaciones planteadas por Fedesarrollo.

Asimismo, el hecho de considerar el ordenamiento territorial alrededor del agua – concepto que el PND pone como columna conceptual de las transformaciones que busca – es un avance significativo para los objetivos de adaptación al cambio climático. Es importante notar, sin embargo, que la mitigación del cambio climático también debe ser un eje alrededor del cual se planea el ordenamiento territorial, tal como concluye este proyecto. En particular, el PND no aborda las implicaciones que ha tenido la expansión de las huellas urbanas, la pérdida de densidad urbana, los conflictos del uso del suelo y la pérdida de bosques sobre las emisiones de CO₂ de las ciudades colombianas. Por lo tanto, Fedesarrollo considera que (al igual que se plantea un ordenamiento alrededor del agua) también se debe plantear en las bases del PND que el ordenamiento debe hacerse alrededor de la reducción de emisiones de CO₂, y convertirse así en una herramienta concreta para el cumplimiento del Acuerdo de París.

Asimismo, como se observa en esta nota, existen ciertos vacíos en tres frentes particulares. Primero, las bases del PND no contemplan una estrategia de maduración de proyectos de inversión y de fortalecimiento de capacida-

des y sistemas para la estructuración de proyectos, como base crítica para la correcta ejecución de los instrumentos de planeación en las ciudades colombianas. Segundo, las bases del PND no abordan una estrategia de reforma y control a las CAR que permita fortalecer su institucionalidad. Tercero, el PND no aprovecha la oportunidad de introducir mejoras y reformas a los instrumentos de recaudo territorial, como esfuerzo complementario a una eventual reforma tributaria territorial. Por último, el PND podría ser más específico en su articulado sobre elementos relacionados con los tratamientos urbanísticos y las categorías de usos de suelo para una mejor gestión del desarrollo, y las bases del PND podrían dar más claramente el lineamiento de que el Gobierno va a establecer una política urbana y una política de ordenamiento territorial que integren las políticas e instancias desarticuladas que existen hoy en día.

Más allá de las reformas que puedan introducirse vía la Ley del PND, el estudio de Fedesarrollo propone una revisión al marco normativo del ordenamiento territorial, e incluye una propuesta de proyecto de ley destinado a resolver los problemas identificados. En ese sentido, el contexto político amerita reflexionar sobre la oportunidad de adelantar una reforma integral al marco normativo vigente (tal como lo indica el Plan de Gobierno del Presidente Gustavo Petro).

El proyecto de ley propuesto desde Fedesarrollo tiene como línea general contribuir en la simplificación de los ins-

trumentos de ordenamiento territorial y en facilitar su coordinación con otras herramientas de planeación ambiental y económica de los territorios. En primer lugar, compila las normas que abordan las temáticas del ordenamiento (además de la Ley 388 de 1997, las leyes 9 de 1989, 3 de 1991, Decreto Ley 151 de 1998, 507 de 1999 y 2037 de 2020), eliminando duplicidades, vacíos y normas, que, si bien siguen vigentes, ya no se adecúan al desarrollo institucional actual, tanto a nivel nacional como territorial. Además de los elementos antes enunciados con relación a las determinantes, propone nuevas clasificaciones de suelo que faciliten la ordenación del territorio en las zonas rurales, brinden elementos objetivos de cálculo de las necesidades de expansión urbana y simplifiquen el régimen de clasificación del suelo urbano. El articulado propuesto realiza una depuración cuidadosa de los contenidos de los POT, con el propósito de facilitar sus procesos de discusión y posterior implementación. Finalmente recoge el procedimiento de revisión de este instrumento y esclarece los contenidos, necesidades y espacios de participación de cada una de sus etapas, y propone el establecimiento de una vigencia de más largo plazo de los POT (24 años) que se adecúa a las buenas prácticas internacionales. Todos estos elementos pueden aportar a una discusión más amplia e integral de reforma al marco normativo del ordenamiento territorial, que empieza con los aportes significativos que ofrece el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

5. Referencias

5. Referencias

Departamento Nacional de Planeación. (febrero de 2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Obtenido de Colombia, potencial mundial de la vida: bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

Saavedra, V., Carriazo, F., Junca, J. F., Puyana, R., Reyes, C. F., & Salazar, M. M. (2022). *DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA*. Propuestas para el cumplimiento de los Acuerdos de París. Bogotá: Baraja Gráfica S.A.S.



Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3259777

  @Fedesarrollo
