

# Recomendaciones de la evaluación línea base Política General de Ordenamiento Territorial

Levantar la línea base de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) en los Asuntos de Interés Nacional – AIN, Procesos Territoriales priorizados en el marco del Sistema Territorial identificado por esta política.



## **1. INTRODUCCIÓN**

El objetivo de la presente consultoría es “levantar la línea base de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) en los asuntos de interés priorizados en el marco del Sistema Territorial”. El resultado es un insumo adicional para fortalecer el proceso de formulación y obtener la línea base para la medición de los resultados de su implementación. Como producto de la consultoría, desarrollada por Fedesarrollo entre diciembre de 2021 y julio de 2022, se han recomendado un total de 58 indicadores agrupados en cinco procesos territoriales asociados a los procesos territoriales priorizados de interés nacional definidos por la COT. Este documento presenta los cinco principales resultados del informe final de la consultoría, hace un resumen del estado actual de los asuntos priorizados y lista un total de 21 recomendaciones para el levantamiento de la información, el seguimiento y la evaluación, así como recomendaciones institucionales producto del análisis y las conclusiones del informe final de la consultoría.

## **2. RECOMENDACIONES**

### **Recomendación 1. Sistema cartográfico para el SINAP**

No es posible estimar el conflicto de uso del suelo para la totalidad de las categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), debido a que no existe un sistema de información cartográfico que contenga las zonificaciones ambientales para la totalidad de las áreas integradas al SINAP. La ausencia de un sistema unificado afecta la capacidad de monitorear las pérdidas de coberturas boscosas en zonas de protección legal.

Se recomienda por la tanto, Parques Nacionales como entidad encargada de coordinar e implementar políticas, planes, programas, normas, y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, elabore un sistema cartográfico completo y público el cual contenga la subdivisión espacial por zonificaciones ambientales de cada área perteneciente al sistema. El liderazgo de esta iniciativa debe realizarse con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y en particular con el viceministerio de desarrollo territorial ambiental. Se debe priorizar la construcción de la cartografía para las zonas de los Planes de Manejo Integral.

En particular, se debe: 1. Hacer una revisión de la cartografía disponible asociada a todos los Planes de Manejo de las áreas adscritas al SINAP; 2. Elaborar una identificación de las áreas SINAP que no cuentan con cartografía en formato vectorial, en donde se identifiquen las subdivisiones por zonificación ambiental de dichas áreas; elaboración la cartografía de las zonificaciones ambientales para áreas que no cuenten con esta información; 4. compilar la cartografía en formato vectorial para todas las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas

## **Recomendación 2. Matriz de zonificaciones ambientales y usos permitidos.**

Existen zonificaciones y usos permitidos que no pueden ser identificados a través de las coberturas de la tierra (zonificaciones de uso sostenible). Lo anterior, debe ser considerado en la estimación de los resultados porque resulta en un margen de error en la estimación de los indicadores 1.1 y 1.2. Para mitigar este resultado se debe elaborar una matriz de clasificación de zonificaciones ambientales y usos permitidos (que sea consistente con decreto 2372 de 2010) en donde se identifiquen las coberturas incompatibles clasificadas a través de la metodología Corine Land Cover adaptada para Colombia. Esta matriz debe ser elaborada por el IDEAM coordinación con MADS.

## **Recomendación 3. Analizar la pertinencia de unificar áreas de Ley segunda y el SINAP.**

Se ha identificado que las reservas forestales de Ley segunda en sus categorías B y C presentan un elevado índice de conflicto de uso del suelo, siendo estas de 43% (1,21 millones de hectáreas) y 38% (1,06 millones de hectáreas) respectivamente. Los altos índices de conflicto de uso del suelo al interior de las reservas forestales ley 2, en comparación con los observados al interior del SINAP evidencia un tratamiento diferenciado en los esfuerzos de conservación y/o protección de las áreas incluidas en cada sistema. Por otro lado, la reciente expedición de actos normativos (resolución 110 110 de 2022), la cual facilita y acelera los procesos de sustracción, indican que la delimitación de dichas reservas no está alineada con realidades económicas y ambientales actuales. Se recomienda reevaluar la relevancia de las reservas forestales ley segunda, como herramienta de ordenamiento y protección ambiental independiente del SINAP. Para esto se debe hacer una evaluación del marco normativo de las reservas forestales ley segunda y determinar su pertinencia como instrumento de protección y/o conservación. De forma paralela, se debe hacer una identificación de áreas adscritas a reservas forestales ley segunda que deberían ser incluidas en el SINAP y de los mecanismos que mitiguen el riesgo de intervenciones antrópicas prohibidas en reservas forestales ley segunda.

## **Recomendación 4. Definir las áreas de especial importancia ambiental.**

Existen múltiples fuentes de información y metodologías para la identificación y delimitación de las áreas de importancia ambiental, en particular de aquellas no tienen protección legal según el SINAP o Ley Segunda. Se recomienda la creación de un sistema geográfico único en el cual se identifiquen y delimiten todas aquellas áreas de importancia ambiental que no se encuentren integradas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El proceso de creación de dicho sistema debe ser liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contando con una metodología<sup>1</sup> unificada. Además de contar con la participación del IGAC, Instituto Humbolt, Invemar, Instituto Sinchi, y delegados de los Ministerios de Minas y Energía, Vivienda Ciudad y Territorio, Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación

---

<sup>1</sup> Se debe tener en cuenta la reglamentación legal de los objetos territoriales geográficos compilados en el CONPES 4007

Este ejercicio que debería adelantarse de forma prioritaria por el próximo gobierno, debe partir de la definición de los actores relevantes (partiendo de los listados anteriormente) para la definición del concepto de áreas de importancia ambiental, la elaboración de mesas técnicas coordinadas por el MADS, la definición de actividades para la definición de las áreas, y debe elaborar una clasificación y cartografía de las áreas de especial importancia ambiental. Se deba partir para esta cartografía de ejercicios institucionales anteriores como el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) y expedir un acto administrativo que defina las áreas.

**Recomendación 5. Hacer seguimiento al uso ineficiente del suelo con aptitud agrícola en el marco de la Comisión de Ordenamiento Territorial.**

En el interior de la frontera agrícola el principal uso ineficiente del suelo está asociado a las coberturas de pastos en suelo con alta aptitud para las actividades agrícolas. Las recomendaciones relacionadas al uso eficiente del suelo agrícola exceden el alcance de esta consultoría, pero su relación es central al AIN1 y al AIN 3 pues impacta las áreas protegidas, los servicios ecosistémicos y con la producción de alimentos. Por esta razón, en el próximo Plan de Desarrollo 2022-2026, se deben incluir programas claros que promueven el uso eficiente del suelo de acuerdo con su aptitud y estos programas deben ser monitoreadas por la COT. Aunque su ejecución y seguimiento deben ser coordinadas por el Ministerio de Agricultura y Unidad Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

**Recomendación 6. Hacer seguimiento anual a la información el IPM con base en la encuesta de calidad de vida a nivel departamental.**

El seguimiento a los indicadores que tienen que ver con el IPM puede hacerse de manera anual utilizando la encuesta nacional de calidad de vida (ECV), pero con la limitante de que esta fuente sólo permite desagregaciones a nivel departamental. Para los cálculos más detallados en el nivel territorial, se utiliza la información de los censos de población y vivienda, el último de los cuales es del año 2018. Se recomienda que el seguimiento se haga cada vez que se publique un nuevo censo, pero que se monitoree el desempeño a nivel nacional y departamental del IPM utilizando la ECV cada año. Algunos indicadores, como los de educación y salud, se pueden calcular a nivel municipal utilizando registros administrativos y las proyecciones de población del DANE.

**Recomendación 7. Seguimiento a la ejecución presupuestal de los Esquemas Asociativos Territoriales.**

Existe alta heterogeneidad en la ejecución presupuestal de los EATs. El promedio está en 48%, con un mínimo de 1,3% y un máximo de 93%. Se recomienda que, en el marco de la COT, y bajo el liderazgo del DNP, se analicen los casos extremos para derivar lecciones aprendidas que permitan formular recomendaciones tendientes a mejorar el

funcionamiento de estos instrumentos, así como para desarrollar medidas correctivas en los casos de bajos niveles de ejecución.

**Recomendación 8. Analizar la convergencia del IPM y sus subcomponentes una vez se tenga información de un nuevo censo poblacional.**

El IPM a nivel municipal en Colombia sólo tiene 2 mediciones en los últimos 20 años y la identificación de las subregiones funcionales data del año 2018, lo que hace imposible comprobar si existe convergencia en los niveles de pobreza en las unidades territoriales que pertenecen a una misma subregión funcional. Se recomienda que se haga seguimiento a la convergencia en términos del IPM y sus dimensiones entre municipios pertenecientes a un mismo territorio funcional cuando estén disponibles los datos del próximo censo.

**Recomendación 9. Desagregación geográfica múltiple para el monitoreo al IPM, sus subcomponentes y otros indicadores del AIN 2.**

Hoy en Colombia no existen normas que exijan que las unidades territoriales con mayores niveles de carencias reciban más inversión per cápita. Es decir, la inversión no necesariamente apunta al cierre de brechas. Los territorios (municipios u otras unidades) que hoy tienen mayores niveles de carencias, deberían recibir más inversión per cápita para los sectores básicos en donde presentan esas carencias. La pregunta que deben tener en mente los planificadores que hagan el seguimiento a la línea de base es: ¿recibieron más recursos de inversión sectorial los municipios (o subregiones) que más carencias tenían en 2022? Una segunda pregunta relacionada es: ¿fueron efectivas esas inversiones para reducir la brecha entre estos territorios y los demás?

El seguimiento a las asignaciones presupuestales per cápita, y la convergencia en los indicadores en IPM y otros indicadores definidos en esta consultoría como las distancias promedio a los centros educativos y de salud, la transición inmediata a la educación superior y los resultados de las pruebas Saber 11, deben tener un análisis no sólo a nivel de subregiones funcionales (como sugieren las preguntas orientadoras de esta consultoría), sino también entre las regiones geográficas, los departamentos, los municipios, e incluso a nivel de manzana. La construcción de la información en todos los niveles de desagregación geográfica debe ser una prioridad en la elaboración un sistema de gestión como el que se sugiere en la recomendación 21.

**Recomendación 10. Inversiones relacionadas al crecimiento demográfico en los departamentos de frontera.**

Las altas tasas de fecundidad en los departamentos de frontera y, en particular, las altas tasas de embarazo adolescente deben atenderse a través de inversiones sectoriales. El Estado debe anticiparse con inversiones para paliar la presión sobre las infraestructuras existentes en las unidades territoriales con altas tasas de crecimiento demográfico y se debe comprobar que la inversión sectorial se corresponda con los niveles de carencia a nivel

municipal y subregional. Se sugiere al DNP analizar la conveniencia de hacer seguimiento a las inversiones en el próximo plan de desarrollo.

**Recomendación 11. Ampliar la representatividad de información sobre inseguridad alimentaria.**

Existe una relación entre el déficit hídrico y la inseguridad alimentaria en el país. Entre mayor déficit hídrico una región experimente, manteniendo las otras variables controladas, la inseguridad alimentaria aumenta. Esta relación se hace más evidente en las ciudades principales de la Costa Caribe colombiana. Sin embargo, la información hoy disponible limita el análisis a las principales 23 aglomeraciones del país. Se recomienda ampliar la medición de la inseguridad alimentaria a todos los municipios del país o por lo menos a aquellos de más de 100.000 habitantes y municipios aglomerados, y tener muestras representativas a nivel departamental y de la zona rural. Esto permitiría hacerle seguimiento a la relación entre déficit hídrico y acceso a alimentos relacionada a la seguridad alimentaria. Si la ampliación de la medición se realiza bajo la actual encuesta de PULSO Social la entidad responsable sería el DANE, si se retoma la ENSIN los responsables serían el Ministerio de Salud y el ICBF.

**Recomendación 12. Presentar ante la COT plan de acción y seguimiento a los distritos de riego.**

Existe un nivel bajo de implementación de los procesos de adecuación de tierras para la producción de alimentos. Por esta razón se vuelve prioritario lograr la implementación del Plan Nacional de Riego y del Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Se debe priorizar el acompañamiento al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para lograr la implementación de Plan Nacional de Riego y del Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria de acuerdo con los cronogramas de los planes. Adicionalmente, este progreso se debe ver reflejado en el aumento de la cobertura que muestra el indicador Cobertura de distritos de riego dentro de la frontera agrícola. El seguimiento a estas actividades debería ser presentado a la COT, con iniciativa del MADR.

**Recomendación 13. Identificación de las áreas de especial protección para la producción de alimentos.**

Actualmente la UPRA no ha publicado la identificación de las Áreas de especial protección para la producción de alimentos ni los lineamientos para su incorporación en los instrumentos de ordenamiento territorial de nivel municipal y departamental. Se debe priorizar la publicación y promoción de estas áreas y su importancia por parte de todos los actores que participan en la cadena del ordenamiento territorial y de la producción de alimentos. Para esto se deben publicar las zonas identificadas, desarrollar una metodología para la inclusión efectiva de estas áreas en los instrumentos de ordenamiento de los municipios, y monitorear su productividad y conservación en el tiempo.

**Recomendación 14. Seguimiento a procesos relacionados a la seguridad alimentaria en otros AIN diferentes al tercero, de forma comprensiva por parte de la COT.**

La seguridad alimentaria desde el ordenamiento territorial se concibe como un proceso y un resultado. Los procesos afectan lo relacionado con la producción y transporte de alimento. El resultado mide el acceso real a estos alimentos y la inseguridad alimentaria. En este sentido, es de vital importancia entender que no solo el proceso territorial identificado (AIN 3) y priorizado para este asunto afecta la seguridad alimentaria, también lo hacen aquellos relacionados con aptitud del suelo discutidos en el Asunto de Interés 1 sobre **Áreas protegidas, Ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental**, con la infraestructura de transporte discutidos en el Asunto de Interés 5 sobre **Localización de grandes proyectos de infraestructura estratégica para la nación** y con el Asunto de Interés 9 que trate sobre **Expresión espacial de las apuestas económico productivas** sobre todo en lo referente a la especialización de las apuestas de agropecuarias. Se recomienda a la COT elaborar una matriz de interdependencia entre los asuntos de interés nacional y sus procesos territoriales para entender que acciones tienen un impacto sobre los aspectos que desde el ordenamiento territorial afectan la seguridad alimentaria en el país. El plan de gobierno y los avances de los indicadores, de los procesos identificados en la matriz deben ser presentados ante la COT para seguimiento.

**Recomendación 15. Plan para la mitigación déficit hídrico.**

No existe conceso a nivel nacional en relación con las regiones que presenta déficit hídrico y la estructuración de proyectos que permitan solventarlo. El IDEAM debe establecer las zonas de déficit hídrico<sup>2</sup>, con el fin de estructurar proyectos desde el gobierno nacional que permitan minimizar el impacto que tiene la ausencia del recurso hídrico en las regiones, estos proyectos deben tener un alcance regional para generar un mayor impacto. La elaboración del inventario de proyectos, el plan de acción y sus metas debe ser formulada por los Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Recomendación 16. Información estadística para medir la productividad asociada al consumo hídrico a nivel geográfico.**

No existe una medición clara que permita determinar el consumo total de agua en actividades productivas a nivel regional. El DANE y el IDEAM deben estructurar una medición clara que permita determinar el volumen de agua que se consume por actividad productiva a nivel regional, con el fin de localizar aquellas regiones que muestran mal manejo del recurso hídrico. Este aspecto debe articularse con los proyectos innovadores y transformadores que se deban adelantar principalmente en el desarrollo del sector

---

<sup>2</sup> El IDEAM actualmente mide el índice de vulnerabilidad hídrica, en esta consultoría se asumió que los municipios con déficit hídrico son aquellos catalogados con déficit alto o muy alto.

primario, donde se focalicen esfuerzos para mejorar la productividad, uso, reutilización y acumulación del recurso hídrico.

**Recomendación 17. Mandato para la estructuración de los POMCA por parte de las CAR y consolidación de cartografía.**

Formular una política nacional y un mandato legal en la cual se les obligue de manera urgente a las CAR a formular, adoptar, implementar y hacer seguimiento a la implementación de los documentos POMCA, con el fin de proteger las fuentes de agua a nivel regional y mejorar su uso teniendo en cuenta los modos de vida y las diferencias regionales. El MADS debe promover la normatividad que permita obligar a las CAR a delimitar y proteger las zonas de importancia para la conservación del agua. El seguimiento a la conservación de las zonas definidas en los POMCA debe consolidarse a nivel nacional por parte del MADS y deben presentarse ante la COT de forma periódica.

**Recomendación 18. Consolidar un sistema de información sobre el estado de la red vial primaria, secundaria y terciaria.**

No se cuenta con un repositorio integrado y actualizado del estado de la red vial primaria, secundaria y terciaria<sup>3</sup>. El Ministerio de Transporte debe consolidar un sistema de información actualizado en tiempo real que permita conocer el estado de la red vial en sus diferentes niveles, en colaboración con las entidades del sector y las entidades territoriales. Se debe en primera instancia realizar un diagnóstico inicial que dé cuenta de la disponibilidad de información, en especial de las redes secundarias y terciarias, y luego expedir por parte del Ministerio lineamientos para la integración de la información en los tres niveles de la red con protocolos para su actualización en tiempo real.

**Recomendación 19. Fomentar el desarrollo de proyectos de transporte en los EAT.**

Solo el 13% del total de los EAT registrados ejecutan proyectos de transporte, evaluadas por la existencia de proyectos financiados con recursos de regalías. El DNP y el Ministerio de transporte deben fomentar la participación de los EAT en el diseño y ejecución de planes y proyectos, en particular asociados a una mejor integración de las aglomeraciones urbanas, los municipios con relaciones funcionales por conmutación o actividades económico-productivas y la infraestructura de alcance regional. Lo anterior debe considerarse para la cofinanciación de los proyectos por parte del gobierno nacional.

Adicionalmente, se proponen como recomendaciones específicas: (i) incluir como objetivo de política de futuros ejercicios de planeación sectorial, por ejemplo, en el Plan Nacional de

---

<sup>3</sup> El Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Ministerio de Transporte levantaron en 2022 un inventario nacional de redes terciarias, a partir de información cartográfica, que provee información estimada 280.000 km de vías terciarias aproximadamente, lo cual indica que se cuenta con cerca del doble de las vías relacionadas en el 2010. Para más información consultar: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-y-MiniTransporte-desarrollo-el-proyecto-de-identificacion-de-vias-terciarias-con-inteligencia-artificial.aspx>



Desarrollo 2022-2026, la vinculación de los EAT en la ejecución de los proyectos. Aún existe un camino por recorrer en la identificación de cómo los procesos de articulación territorial pueden contribuir con el cierre de brechas en materia de infraestructura de transporte. En particular, se observa un muy bajo nivel de aprovechamiento de esquemas asociativos que podrían dar cuenta de los hechos metropolitanos y regionales para definir estrategias de intervención en el sector. Adicionalmente, se invita a desarrollar estrategias concretas de articulación entre los instrumentos de planificación sectorial y los de ordenamiento territorial, para evitar doble planeación y aprovechar de manera efectiva las herramientas existentes. La integración plena de la infraestructura de nivel nacional y departamental como determinante de superior jerarquía (artículo 10 de la ley 388 de 1993) debería ser verificada para asegurar que las disposiciones de ordenamiento contribuyen de manera efectiva con los planes y proyectos en materia de transporte.

**Recomendación 20. Lineamientos para la coordinación de los Planes viales departamentales y los instrumentos de ordenamiento territorial.**

Existe una relación prácticamente nula entre los planes viales departamentales y los instrumentos de ordenamiento territorial. El Ministerio de Transporte debe generar metodologías y criterios para articular la expedición de planes viales departamentales con los lineamientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento territorial (POT, POD, PER).

**Recomendación 21. Sistema de monitoreo a la gestión del ordenamiento territorial.**

Es necesario complementar el trabajo de evaluación de la PGOT con un sistema de gestión, articulado a la política de descentralización y a los indicadores de los planes nacionales de desarrollo, que busque el cierre de las brechas espaciales de las dinámicas poblacionales, y el monitoreo en general de los asuntos de interés nacional, el desarrollo de los indicadores sugeridos y los planes de acción para el cumplimiento de metas. La información consolidada en esta consultoría debe ser complementada un sistema de información que considere los diferentes niveles de desagregación geográfica y que permita evaluar las brechas geográficas. Esta información de gestión debe ser calculada según la disponibilidad de nueva información anual, compartida de forma pública y presentada a los integrantes de la COT. El DNP en calidad de secretaría técnica de la COT debería administrar el sistema de gestión y el procesamiento y actualización de la información.