

Informe del estado de avance del ordenamiento territorial en Colombia 2018 - 2021

2021

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COT
Departamento Nacional de Planeación
Comité Especial Interinstitucional



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Tabla de contenido

Presentación.....	3
Estructura del Informe.....	4
Parte 1. Estado de implementación de las funciones, competencias de las instancias y entidades territoriales	5
A. Comisión de Ordenamiento Territorial y el Comité Especial Interinstitucional de la COT	5
B. Competencias de Ordenamiento Territorial de la Nación	8
C. Competencia de ordenamiento territorial de los municipios, distritos y departamentos	10
Parte 2. Alianzas estratégicas para el impulso al desarrollo regional: Esquemas Asociativos Territoriales:	15
Parte 3. Estado de los procesos territoriales relativos a asuntos de interés nacional .	19

Presentación

Avanzando en un proceso de construcción colectiva de país

La organización político-administrativa del Estado y la mejor organización de las actividades en el territorio colombiano son los retos más importantes que estableció la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a través de normas y disposiciones de carácter orgánico, principios rectores, definición de competencias y un marco institucional y de instrumentos para el desarrollo territorial.

Por otra parte, actualmente, nos encontramos en un momento en el que el país vuelca su mirada hacia una rápida recuperación económica y social, lo que nos lleva, no solo pensar en medidas de corto plazo de mitigación, sino también en políticas que nos permitan un desarrollo territorial sostenible, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Porque tanto la pandemia, como los recientes eventos climáticos han dejado impactos importantes y heterogéneos, con incidencia directa en la calidad de vida, el tejido empresarial y las finanzas territoriales. Para marchar en este rumbo, hoy más que nunca, los principios, y derroteros que marcó la Ley Orgánica de ordenamiento, son la oportunidad para contribuir a la recuperación del país.

En efecto, se ve la necesidad de procurar escalas subregionales y regionales de planeación para maximizar el impacto de la política pública, aprovechar economías de escala y ser más eficientes en la provisión de servicios públicos. Esto obedece al reconocimiento de que los municipios y departamentos no son aislados, sino que existen ecosistemas compartidos, y flujos de personas por razones laborales, educativas, de salud, entre los diferentes municipios; lo que plantea una oportunidad aprovechar estas dinámicas compartidas, que también conocemos como funcionalidades territoriales.

Hoy más que nunca, se hace necesario abordar estos retos profundizando el desarrollo de las competencias de ordenamiento territorial de todos los niveles de Gobierno, así como fortaleciendo de los procesos de asociatividad territorial impulsados por la Ley Orgánica. Y por supuesto, dar una mirada al territorio en aspectos tan fundamentales como la seguridad alimentaria, la equidad y equilibrio regional en la prestación de servicios públicos, la armonización de los usos agrícolas con las áreas protegidas o de valor ambiental, en el marco de economías agrícolas más inclusivas, sostenibles y resilientes a disrupciones -acorde con las recomendaciones de la CEPAL-. La actual crisis también brinda una oportunidad son precedentes para repensar en el marco de relaciones sistémicas, los asentamientos humanos y sus relaciones funcionales, los patrones de ocupación, densidad y las condiciones de habitabilidad de los centros urbanos y de las áreas rurales. Por otra parte, la coordinación de medidas eficientes para consolidar un sistema de salud y educación con alta cobertura en todo el territorio nacional, coordinado con las realidades geográficas y territoriales, es también uno de los aspectos que requiere acciones claras y decididas desde el ordenamiento territorial

Es así, que el presente informe, más allá de cumplir con el mandato de norma, busca mostrar los avances que tenemos en este proceso de construcción colectiva de país, los cuales, tenemos la certeza, contribuirán a la recuperación económica y social, y en últimas, al desarrollo sostenible de Colombia.

SECRETARÍA TÉCNICA DE LA COT
Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Departamento Nacional de Planeación

Estructura del Informe

El presente informe se divide en tres (3) partes, cada una de las cuáles contiene, en primer lugar, la descripción del estado actual de la situación, y en segundo lugar, las recomendaciones a ser tenidas en cuenta por la Comisión de Ordenamiento Territorial como instancia asesora del gobierno nacional en materia de desarrollos normativos y de política pública para el ordenamiento territorial:

- **Parte 1. Estado de implementación de las funciones, competencias de las instancias y entidades territoriales:** Estado de avance del ejercicio de las funciones, competencias asignadas por la Ley Orgánica a las instancias y entidades territoriales.
- **Parte 2. Estado de los Esquemas Asociativos Territoriales, alianzas estratégicas para el desarrollo del país:** En esta sección se presenta el estado de implementación de estas figuras asociativas territoriales y los desafíos que enfrentan para su consolidación y sostenibilidad.
- **Parte 3. Estado de los procesos territoriales relativos a asuntos de interés nacional.** En esta sección se presentan los procesos territoriales del país, relativos a los asuntos de interés nacional identificados durante el proceso de formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial, en el marco de Comité Especial Interinstitucional de la COT. Estos procesos plantean retos y oportunidades hacia los cuales es recomendable enfocar todos los esfuerzos de la nación, de manera coordinada con los entes territoriales.

Parte 1. Estado de implementación de las funciones y competencias de las instancias y entidades territoriales

El presente apartado contiene el estado de avance del ejercicio de las funciones, competencias asignadas por la Ley Orgánica a las instancias, entidades territoriales. En cada una de las secciones se presentan algunas recomendaciones para que el país continúe avanzando en las respectivas materias:

A. Comisión de Ordenamiento Territorial y el Comité Especial Interinstitucional de la COT

En cumplimiento a las funciones establecidas por la Ley Orgánica, la **Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)** y su brazo técnico, el Comité Especial Interinstitucional de la COT, ha desarrollado, mediante sus planes de acción anual en el periodo 2018 – 2020, un conjunto de procesos en cumplimiento a sus funciones, y en especial las correspondientes a la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado; la asesoraría a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración; y la promoción de escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.:



En materia de **asociatividad territorial**, se elaboraron diferentes estudios que permitieron analizar el marco, jurídico vigente, coherencia y nivel de implementación de normatividad de ordenamiento territorial. Estos productos se utilizaron para las propuestas de asociatividad para el Plan Nacional de Desarrollo (2018 – 2022). Y con base en los compromisos del Plan, se elaboraron los insumos técnicos y jurídicos, y se promovieron las mesas de trabajo como base para la **Ley 1962 de 2019 -Ley de Regiones-** y para el proyecto de **Decreto de conformación y funcionamiento de los Esquemas asociativos territoriales**. Por otra parte, con el liderazgo del DNP y el Ministerio el Interior, y como resultado de 4 años de trabajo entre la GIZ, el DNP y la Unión Europea, se puso a disposición de los esquemas asociativos territoriales, **el KIT de asociatividad territorial**, que entrega herramientas, formatos, banco de preguntas, experiencias exitosas, y distintos tipos de recursos que facilitan la conformación, funcionamiento de los EAT. Adicionalmente, se viene de trabajando de manera coordinada entre el DNP y el Ministerio el Interior, para la **conformación del sistema de registro de esquemas asociativos territoriales** y los lineamientos para el impulso a los proyectos de impacto regional y el acceso de recursos del sistema general de regalías. Se desarrolló además un espacio en el cual se abordó un trabajo exploratorio sobre los **Planes Estratégicos Regionales (Decreto 900 de 2020 – RAP)**, (generalidades, precisiones de normativas y la experiencia del Plan Estratégico Regional de la RAP Pacífico, sus avances, retos, elementos decisivos en la definición de hechos regionales y algunas inquietudes planteadas desde la RAP). En conjunto con las herramientas y actividades impulsados por la COT y su brazo técnico, se busca contribuir a la descentralización en un escenario de gobernanza, más allá de los límites políticos administrativos tal y como lo previó la ley Orgánica.

Respecto a la **Política General de Ordenamiento Territorial**, se continuó un trabajo articulado territorios - nación, a través de los **Modelos Regionales de Ordenamiento Territorial para la Amazonia y la Orinoquia** los cuales, además de generar una visión compartida y lineamientos construidos de manera conjunta de diversos actores territoriales, dejaron un legado metodológico y conceptual para futuros procesos de planificación de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y de las Regiones entidades territoriales (RET), que sin duda serán herramienta de utilidad en la formulación e implementación de

AVANCES EN LA PGOT



los Planes Estratégicos Regionales. Por otra parte, destacaron los aportes del CEI-COT en mesas de discusión al **Estatuto de zonificación y uso adecuado del territorio**, iniciativa liderada por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, con marco en la Ley 99 de 1993. Las propuestas técnicas y jurídicas del estatuto, dejan elementos muy valiosos para la armonización y gestión de conflictos o superposiciones de apuestas sectoriales, relevando el rol fundamental de las determinantes de ordenamiento territorial, y fueron concertados con la participación de todos los actores interesados. Los insumos técnicos elaborados durante este periodo sirvieron de base para las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo (2018- 2022). Y con base en este último, a la fecha se cuenta con los siguientes resultados: la **adopción de un acuerdo COT del Observatorio de Ordenamiento Territorial**, el cual se reconoce como un colectivo interinstitucional y multinivel para realizar seguimiento a las políticas y desarrollo legislativos en la materia, así como a los avances y resultados de la PGOT. De manera complementaria, también se adoptó el **CONPES del Sistema de Administración de Tierras**, que, entre otros aspectos, contribuirá a la armonización de zonificaciones de ordenamiento territorial, y de esta manera gestionar conflictos o superposiciones que ocasionan confusión y reprocesos en las entidades territoriales, dificultando el ejercicio de sus competencias de OT. Así mismo, se avanzó en los **insumos técnicos y jurídicos de reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental**, incluyendo un análisis de los Planes ya adoptados por los departamentos y los elementos que requieren desarrollo reglamentario detallado.

Durante los años 2019 y 2020, se consolidó el **Documento Marco de la PGOT**, así como el **Documento de lineamientos de la estrategia de participación de la política**, este último, concebido como un proceso continuo, orientado a la conformación de redes de actores y a la consolidación del Sistema de Ordenamiento Territorial. La construcción de estos documentos fue de base totalmente participativa involucrando a 13 sectores del nivel central, así como los aportes de las regiones, las entidades territoriales, las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, las comisiones de competitividad e innovación y los esquemas asociativos territoriales. Los dos documentos en mención, recogen los construido durante 8 de trabajo multiactor y se adoptaron mediante Acuerdo COT 028 del 2020. En particular, destaca que el documento de marco conceptual recoge el alcance los conceptos básicos, el contexto normativo de la Política, así como los objetivos, ejes, y prioridades de cada uno de los diez (10) asuntos de interés nacional en perspectiva intersectorial¹. Además, aborda los retos y prioridades relacionados con los ecosistemas estratégicos, el cambio climático, la seguridad alimentaria, las fronteras, los territorios marinos, costeros e insulares y las dinámicas poblacionales del país, vistas en una perspectiva intersectorial, entre otros temas, de fundamental importancia para el desarrollo sostenible, de cara a los desafíos actuales.



ACOMPANIAMIENTO

En cuanto al **acompañamiento a las entidades territoriales** en su proceso de planificación y ordenamiento, se cuenta con una oferta sostenida de la COT y el CEI-COT a través de diversas actividades. Algunos ejemplos son, la puesta en marcha el **KIT de Ordenamiento Territorial** en el que los municipios, distritos y departamentos encuentran una valiosa herramienta con guías metodológicas y orientaciones sectoriales para la formulación y adopción de sus planes de ordenamiento territorial². La **participación coordinada del CEI-COT para la realización de talleres de capacitación y fortalecimiento en diversas temáticas como por ejemplo:** los determinantes de ordenamiento, los instrumentos de ordenamiento en las regiones Caribe y Orinoquia; las orientaciones para la conversión de municipios en distritos; la articulación interinstitucional,

¹ Asuntos de interés nacional: i) Áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental, servicios ecosistémicos, adaptación al cambio climático y a la variabilidad climática, la gestión del riesgo de desastres. ii) Dinámica Poblacional: Asentamientos humanos. iii) Los lineamientos para promover la seguridad alimentaria desde el ordenamiento territorial iv) Localización de grandes proyectos de Infraestructura. Logística y transporte en todos los modos (acuático, terrestre, aéreo) v) Lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. vi) los asuntos relativos a ordenamiento territorial para la consolidación de la paz, en particular en los territorios rurales vii) Patrimonio arqueológico, material e inmaterial en el ordenamiento territorial, viii) Soberanía, seguridad y gobernanza territorial: Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. Territorios costeros, marinos e insulares, Fronteras, zonas de integración fronteriza ix) Competitividad y productividad: Sectores agropecuario, actividades minero-energéticas, industriales, y de turismo. x) principios de economía y buen gobierno

² Durante el 2018 se desarrollaron catorce (14) talleres de difusión del KIT de OT con el liderazgo de la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y el apoyo de la Subdirección de fortalecimiento Institucional del DNP, la Universidad de Nueva York, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), el proyecto Colombia Transforma de USAID y las Gobernaciones. Como resultado de los talleres, se han cubierto un total de 233 municipios



multinivel y comunitaria para el cumplimiento de los compromisos del Paro de Buenaventura; la mesa interinstitucional Chocó biogeográfico; descentralización; riesgo y ordenamiento territorial; determinantes ambientales en ordenamiento territorial; y el acompañamiento en la formulación de Planes de Ordenamiento Departamental. En el periodo 2018 – 2020 se **han beneficiado en total, cuatro (4) regiones (Amazonas, Pacífico, Orinoquía y Caribe), 19 departamentos³ y 6 Distritos⁴, gracias al acompañamiento coordinado del CEI-COT.**

Así mismo, durante el periodo 2018 a 2021 se destaca el **acompañamiento a los procesos de conversión de municipios en distritos**. Las entidades miembros de la COT e invitados del CEI, analizaron y conceptuaron sobre las iniciativas de conversión de Ciénaga, Aracataca, Puerto Colombia, Barrancabermeja, Ibagué, Leticia, Villavicencio, Girardot y Medellín. En los conceptos no favorables, se ratifica la preocupación de los miembros COT-CEI por la proliferación de iniciativas de conversión de municipios en distritos y por la tendencia a gestionar su aprobación por acto legislativo, a pesar de los conceptos técnicos negativos emitidos por la COT. En este contexto, es importante garantizar la toma de decisiones responsables, de tal manera que se cumpla con el principio de economía y buen gobierno, con la gobernanza y desarrollo territorial, y que las entidades que realicen su proceso de conversión conozcan con anticipación las responsabilidades administrativas y fiscales resultantes de dicha conversión. Por esta razón, se incluyó en el artículo del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, la necesidad de realizar un estudio de capacidad de la entidad territorial, previo a su conversión, lo que hace que esta manera se pueda tomar decisiones técnicamente soportadas. Así mismo, se avanza en la **reglamentación el artículo 124 de la Ley del Plan de Desarrollo** para contar con claridad total en el procedimiento de conversión.

Recomendaciones en relación con la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Comité Especial Interinstitucional de la COT: para los años venideros, la COT ve la necesidad de seguir trabajando articuladamente con los niveles territoriales, para la adopción e implementación gradual de la PGOT bajo un proceso participativo y continuo con horizonte de largo plazo (2050).

Así mismo, y articulado a la PGOT, es necesario impulsar la adopción del Estatuto de Zonificación Adecuado del Territorio –EZUAT, instrumento básico para armonizar los instrumentos de ordenamiento territorial existentes, prevenir y gestionar los conflictos existentes, aclarar y propiciar las condiciones para el desarrollo de actividades productivas competitivas y sostenibles. También es necesario avanzar en la implementación del CONPES 4007 del Sistema de Administración de Territorio, cuyo objetivo es: “Implementar la estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza sobre el sistema de administración del territorio, en los niveles local, regional y nacional, para facilitar la adecuada toma de decisiones sobre el territorio, en el marco del desarrollo sostenible, y la prestación eficiente de servicios a la ciudadanía en materia de administración del territorio en los asuntos relativos a los derechos, restricciones, responsabilidades sobre la tenencia, valor, uso y desarrollo del suelo”. Por otra parte, es fundamental promover la profundización de la descentralización bajo el enfoque diferencial de políticas públicas y el impulso continuado a la asociatividad territorial, a los mecanismos de gobernanza y de coordinación multinivel con una participación articulada de todos los sectores y actores. Adicionalmente, se requiere continuar difundiendo los lineamientos para la implementación de distritos y la labor pedagógica sobre las

³ Chocó, Antioquia, Huila, Cauca, Casanare, Norte de Santander, Guaviare y Sucre, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda, Bolívar, Sucre, Huila, Cundinamarca, Caquetá y Vaupés

⁴ Buenaventura, Turbo, Tumaco, Santa Cruz de Mompox, Santiago de Cali, Barrancabermeja

ventajas y retos administrativos y fiscales de la conversión; así como seguir avanzando en la generación y difusión de lineamientos para que los EAT puedan fortalecer sus ejercicios de planificación y ordenamiento territorial y la ejecución de proyectos estratégicos regionales. Finalmente, impulsar la coordinación de los instrumentos de ordenamiento (POT, POD) con los planes de desarrollo, así como su necesaria articulación con los planes de etnodesarrollo y los planes de vida de grupos étnicos, entre otros aspectos necesarios para la consolidación del principio de multietnicidad en el ordenamiento territorial.

Para mejorar sus condiciones de funcionamiento, la COT sigue requiriendo que en la conformación de su brazo técnico se cuente con delegaciones permanentes de 15 sectores del nivel nacional, de manera que las entidades involucradas comprometan en sus planes de acción anual, la previsión de actividades para el avance de las funciones previstas en el Decreto 3680 de 2011 (Comp. Dec.1076/2015).

B. Competencias de Ordenamiento Territorial de la Nación:

El numeral 1º del artículo 29 de la LOOT ordena que es competencia de la Nación establecer la Política General de Ordenamiento del Territorio en los **asuntos de interés nacional**, a saber:

- a) Áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
- c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
- d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
- e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
- g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

Adicionalmente, el CEI- COT ha identificado, a través de los ejercicios técnicos realizados entre los años 2012 a 2018, la necesidad ubicar los asuntos de interés nacional en una perspectiva más amplia. O bien, incluir nuevos temas que no están explícitamente mencionados en el artículo 29 de la LOOT pero que son de necesaria consideración. Por ejemplo, los asociados a la gestión del riesgo de desastres y cambio climático⁵, los relacionados con las territorialidades de los grupos étnicos, y la apropiación del concepto del territorio como sujeto de derechos. Así mismo, los asuntos marino - costeros y de fronteras, y los relacionados con el postconflicto, la implementación del Acuerdo de paz, en particular la tenencia de la tierra y la actualización catastral. Y los relativos a las actividades económico-productivas que configuran los procesos de ordenamiento en la escala nacional. De este reconocimiento surge una propuesta de diez (10) asuntos estratégicos de interés nacional, los cuales se enlistan a continuación:

⁵ Determinante de ordenamiento territorial en los términos del artículo 10 de la ley 388 e 1997

-
1. Áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental, servicios ecosistémicos, adaptación al cambio climático y a la variabilidad climática, la gestión del riesgo de desastres.
 2. Dinámica Poblacional: Asentamientos humanos.
 3. Los lineamientos para promover la seguridad alimentaria desde el ordenamiento territorial
 4. Localización de grandes proyectos de Infraestructura. Logística y transporte en todos los modos (acuático, terrestre, aéreo)
 5. Lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
 6. Los asuntos relativos a ordenamiento territorial para la consolidación de la paz, en particular en los territorios rurales
 7. Patrimonio arqueológico, material e inmaterial en el ordenamiento territorial.
 8. Soberanía, seguridad y gobernanza territorial: Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. Territorios costeros, marinos e insulares, Fronteras, zonas de integración fronteriza
 9. Competitividad y productividad: Sectores agropecuario, actividades minero-energéticas, industriales, y de turismo.
 10. Principios de economía y buen Gobierno.

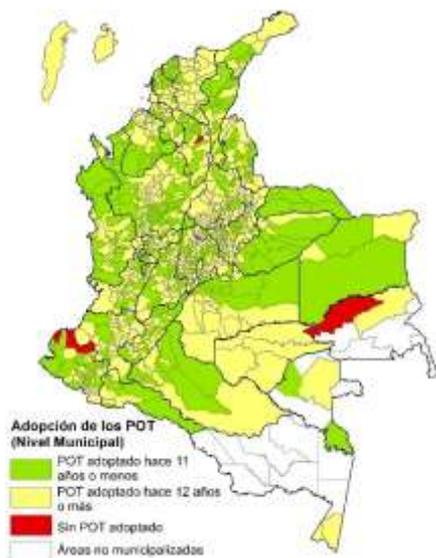
Cada uno de estos asuntos cuenta con sus propias agendas e incluso documentos de Política sectorial, y respecto de estos, la PGOT debe cumplir un rol articulador y armonizador. Las cabezas ministeriales, así como sus entidades adscritas, tienen la responsabilidad de alinearse con este propósito.

Recomendaciones respecto a la competencia de ordenamiento territorial de la Nación: para el avance en el cumplimiento de competencias de la Nación, destaca la necesidad de continuar identificando rutas para lograr mayor coordinación y concurrencia de la asistencia técnica en territorio, así como generar continuidad al proceso de armonización entre competencias sectoriales. El reto es de largo plazo, si considera que aún existe necesidad de coordinación en temas estructurales como el suelo rural, los territorios fronterizos, marinos, costeros, insulares, y la coordinación de competencias multinivel. Así mismo, urge seguir consolidando el rol de las determinantes de ordenamiento territorial y su importancia para asegurar un desarrollo sostenible y modelos de ocupación que sean acordes con las capacidades del territorio. Evitando también las pretensiones de emitir nuevas determinantes de ordenamiento, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de los territorios, además de generar confusión en las entidades territoriales a la hora de cumplir con sus competencias.

Los documentos: Acuerdos COT Parte I y II de la PGOT (2020), “*Foro nacional: Construyendo un diálogo común*” (2020), “*Dialogo Birregional sobre políticas de Ordenamiento Territorial Europa-América Latina*” (2021), “*Diagnóstico Estratégico Territorial para la Política General de Ordenamiento Territorial*” (2021) y “*Tendencias y Megatendencias*” (2021), recogen los avances del Gobierno nacional respecto a la formulación de Política General de Ordenamiento Territorial, en el periodo 2018-2021.

C. Competencias de ordenamiento territorial de los municipios, distritos y departamentos

Planes de Ordenamiento Territorial POT



Fuentes de datos:

Información POT: *Gestión Web*, 2020.
Auto-reporte de entidades Territoriales.

Según datos de las proyecciones demográficas para el año 2020, del Departamento Nacional de estadística, los municipios del país deben contar con los siguientes instrumentos: 846 municipios (76,6%) con EOT, es decir, cuentan con población inferior a 30.000 habitantes. 186 municipios (16,8%) tienen PBOT, 71 municipios (6,4%) y 5 municipios (0,4%) no cuentan aún con un instrumento de planificación formulado.

A la fecha no se cuenta con datos unificados de estado de los POT del país. Por ejemplo, según el estudio realizado por la FCM, para el 1 de enero de 2020, 972 municipios, que corresponde al 88,1%, contaban con POT adoptados hace 12 años o más, 126 municipios, que corresponde al 11,4% han realizado revisión general del POT, de estos, 72 son EOT (57,2%), 28 son PBOT (22,2%) y 26 son POT (20,6%). Por su parte, la información de auto reporte municipal en el formulario de gestión web administrado por el Departamento Nacional de Planeación en 2021, se encontró que 683 municipios (61,9%) reportaron contar con un POT vigente formulado antes del 31 de diciembre de 2007, por lo cual ya venció su vigencia de largo plazo y deben realizar un proceso de revisión y ajuste general. Las diferencias en de datos, si bien denotan una posible necesidad de actualización de planes de ordenamiento territorial, de cara a los cambios normativos y las transformaciones territoriales, también evidencian la importancia de contar con una base unificada de información y seguimiento.

Otra información que resulta de importancia es que se acuerdo con el análisis realizado por la FCM, con base en las páginas web de los municipios y distritos, y la plataforma de contratación estatal SECOP, se ha evidenciado que 494 municipios, en el período comprendido entre 2012 a 2019, han adelantado procesos de contratación para realizar la revisión de los planes de ordenamiento, los estudios básicos para incorporar la gestión del riesgo en el POT o la conformación del expediente municipal. Sin embargo, únicamente un 30% del total de municipios (equivalente a 150 municipios) han logrado finalizar con la adopción del proceso de revisión respectivo.

Respecto a la **utilización de los instrumentos de captura de valor del suelo**, según la información procesada por el MVCT en 2017, se identifica que 1012 municipios reportaron hacer uso del impuesto predial, 810 reportaron delineación urbana, tan solo 92 reportaron hacer uso del instrumento de valorización y 49 del instrumento de plusvalía.

Por otra parte, de acuerdo con el estudio realizado por Econometría y Servicios Especializados de información para el Departamento Nacional de Planeación (2019), el impuesto predial en el caso de los municipios categoría 5 y 6 (91% de los municipios del país) han ido reduciendo su importancia dentro los ingresos municipales. Una de las razones que puede explicar esta reducción, puede ser que los

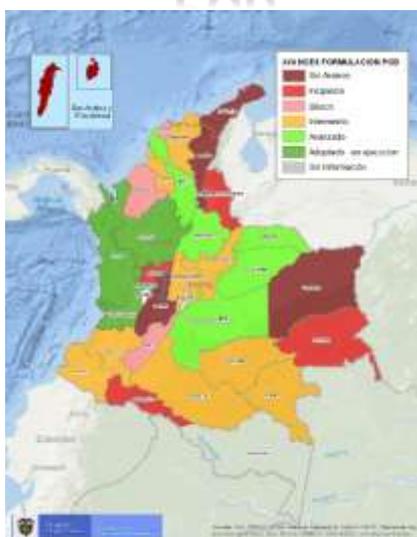
Instrumentos de captura de valor del suelo ICVS



Número de ICVS utilizados por municipio

municipios no han tenido un crecimiento en la dinámica económica que pueda responder con un mayor recaudo por concepto de predial. Para las demás categorías de municipios, instrumentos como el predial representan en promedio el 35% del total de ingresos tributarios, siendo menor para los municipios que tienen el catastro desactualizado (entre 5 y 10 puntos). Este porcentaje ha permanecido relativamente constante dentro del periodo de análisis 2000 – 2017. Por su parte, el impuesto de delineación urbana, representa menos del 10% de los ingresos tributarios de los municipios del país. Sin embargo, para los municipios de categoría 2, 3 y 4 parece estar teniendo un ascenso, mientras que para los demás municipios no es posible identificar una tendencia clara. En el caso de la plusvalía y la valorización, iii) Teniendo en cuenta que los ingresos no tributarios han estado descendiendo para los municipios 5 y 6 y la valorización y plusvalía no parece estar creciendo dentro de los ingresos no tributarios, no podría decirse que estos instrumentos están representando una opción para mejorar las finanzas de estos territorios.

Planes de Ordenamiento Departamental POD



Estado de avance en la formulación de Planes de Ordenamiento Departamental.

En el **nivel departamental**, se observa un avance significativo en la formulación de los instrumentos de ordenamiento. En el año 2020, se destacan el departamento del Chocó, el cual se suma a los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia y Risaralda los cuales adoptaron mediante Ordenanza su respectivo Plan de Ordenamiento Departamental (POD). Además, otros 19 departamentos indicados en la ilustración, han evidenciado avances en los procesos de diagnóstico y formulación de este instrumento; estos últimos se han incluido en estrategias nacionales como el programa POT Modernos, y también han accedido a recursos de regalías, para lo cual se ha dispuesto un documento de orientaciones para la estructuración del proyecto de inversión cuyo fin es formular el “Plan de Ordenamiento Departamental”; entre estos se encuentran Atlántico, Cauca, Nariño, Guaviare, Vaupés. Otros departamentos como Casanare, Norte de Santander, Santander, Meta, han iniciado su proceso de manera independiente. La mayoría de los departamentos han contado con el acompañamiento de las entidades que hacen parte del Comité Especial Interinstitucional de la COT, tanto en la realización de talleres de retroalimentación (ver anexo 1). No se cuenta con información disponible para los departamentos Quindío y Amazonas.

Catastro Multipropósito



Respecto al catastro, de acuerdo con la información reportada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para enero de 2020 solo el 33% municipios cuentan con catastros actualizados (IGAC, 2020), siendo más marcada la desactualización o falta de formación en los municipios rurales y rurales dispersos. Dado que la actualización catastral proporciona la información base (avalúo catastral) para la definición del cobro del impuesto predial, la posibilidad de contar con recursos propios está altamente asociada con la probabilidad de que un municipio tenga el catastro actualizado. Si a lo anterior se suma el alto costo de la actualización catastral, ello crea un círculo vicioso: no se cuentan con recursos para la actualización catastral, lo cual disminuye la posibilidad de aumentar los ingresos corrientes de los municipios⁶. Sin embargo, se ha dado un paso importante con lo contemplado en el parágrafo segundo del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 (ley del Plan Nacional de Desarrollo), que permite que los gastos asociados a la gestión catastral sean considerados como de inversión. Lo cual facilita la destinación de recursos a este propósito.

Ahora bien, de acuerdo con el estudio realizado por Econometría y Servicios Especializados de información para el Departamento Nacional de Planeación (2019), hay que tener en cuenta que para muchos municipios, especialmente los de desarrollo temprano, puede no existir un incentivo para actualizar su catastro. Lo anterior se explica porque para dicho tipo de municipios, desde el punto de vista estrictamente financiero, el valor presente de los ingresos esperados de la actualización y gestión catastral puede ser superior a los ingresos esperados⁷. Por otra parte, existe una resistencia política a la actualización catastral: una mayor participación en las elecciones locales (proxy de poblaciones políticamente activas que puedan organizarse para hacer resistencia política a la actualización catastral), lo cual afecta negativamente la probabilidad de tener catastros actualizados. El mismo efecto lo produce un mayor coeficiente de Gini en la propiedad de las tierras. Así, es de esperarse que esta concentración genere actores interesados en impedir la actualización, y posiblemente con poder político, por los efectos que ella tendría en sus cargas tributarias. Este fenómeno también fue corroborado en entrevistas realizadas en entidades territoriales⁸.

Es importante destacar además como avances del año 2019 la adopción del CONPES 3958 – Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro multipropósito, el cual propone diferentes acciones por parte de las entidades responsables, que permitan contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información a 2025. Además, la Ley 1955 de 2019 emitió regulaciones en torno a la naturaleza y organización de la gestión catastral, las cuales por una parte, dan marco normativo a la gestión catastral como un servicio

⁶ Evaluación de operaciones sobre la aplicación de instrumentos de recaudo asociados al uso de suelo en el territorio nacional. Econometría y Servicios Especializados de información (2019). Consultoría para DNP

⁷ Idem. Además de las entrevistas con entidades territoriales, este punto fue señalado por los participantes en la mesa de expertos convocada por Econometría-SEI, realizada el 12 de Julio de 2019.

⁸ Idem. 8

público, bajo un esquema de organización claro y eficiente, y por otra, permiten que municipios, departamentos y esquemas asociativos con capacidades asuman directamente la gestión catastral a través del instrumento denominado “habilitación”.

Los avances y retos en la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito se reflejan desde diferentes dimensiones. A enero de 2021 el 15,3% del área geográfica se encuentra actualizada, y entre 2019 y 2021 se pasó de 6 a 21 gestores territoriales que dinamizarán la prestación del servicio. Sin embargo, en los próximos años se deberán hacer los mayores esfuerzos desde la nación y los territorios para cumplir con el cubrimiento catastral esperado. Desde el aspecto tecnológico, hay avances significativos especialmente en el diseño del Repositorio de Datos Maestros (RDM), que permitirá la integración de la información del territorio, y los próximos años son cruciales para la implementación del RDM y la consolidación del nuevo Sistema Nacional de Información Catastral - SINIC. La adjudicación de baldíos, así como la regularización o formalización de la propiedad ha mostrado avances, pero su alcance es limitado si no se ha formado y actualizado el territorio catastralmente. Adicionalmente, no se puede perder de vista que el valor de la información del territorio está en su uso efectivo en la toma de decisiones y gestión fiscal, para lo cual se deberán enfocar y articular esfuerzos institucionales.

Recomendaciones referentes al ejercicio de las competencias de los municipios y departamentos:

Es necesario fortalecer un sistema de registro del estado de actualización de los POT, que permita hacer un seguimiento más certero al estado de avance de estos⁹. Así mismo redoblar esfuerzos en el acompañamiento a Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), los cuales constituyen el 76% de los instrumentos POT del país, y cubren el 51% del suelo rural donde urge la superación de desequilibrios territoriales y el impulso a las potencialidades y la competitividad. En este mismo sentido es necesario el acompañamiento a PBOT y EOT, orientados a formular instrumentos que logren superar los conflictos de ordenamiento territorial, con enfoque diferencial atento a las particularidades de cada territorio, como base para un desarrollo sostenible. Para el efecto es necesario contar con herramientas para establecer la eficiencia y eficacia de estos instrumentos para el cumplimiento de estos objetivos.

Posterior a la expedición del acuerdo COT 10 de 2016¹⁰, persiste el reto de reglamentar los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) desde el nivel nacional para proveer de un marco jurídico sólido y precisar el alcance y los procedimientos durante las etapas de formulación, adopción e implementación. Así mismo clarificar el carácter vinculante de estos respecto de los POT, y los mecanismos para una adecuada armonización de las apuestas de ordenamiento sectorial (departamental y nacional) con las de los POT, logrando coherencia normativa.

⁹ Para alcanzar este propósito, es fundamental impulsar herramientas como el Observatorio de Ordenamiento Territorial (previsto en el Decreto 1076 DE 2015, Único reglamentario del sector Interior, e incluido en el Acuerdo COT de 2020) y la implementación de la plataforma de seguimiento a la articulación entre Planes de Ordenamiento y Territorial y Planes de Desarrollo, prevista en las Bases del Plan Nacional e Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad” 2018 - 2022

¹⁰ Por el cual se expiden y recomiendan los lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental

En la implementación de los planes de ordenamiento, es también fundamental generar los mecanismos para incorporar el principio de multietnicidad, entendido como el derecho de planeación y gestión los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales. El principio de multietnicidad de la Ley 1454 de 2011 implica el reconocimiento de unas formas particulares de gestión de los territorios étnicos fundamentada en los usos y costumbres, así como, del derecho a proponer modelos de desarrollo propio a ser reconocidos y considerados por los demás niveles territoriales para promover modelos de uso y ocupación de territorio que conduzcan a un desarrollo inclusivo y sostenible.

Por otra parte, continuar en la generación de mecanismos para garantizar la coherencia entre los planes de inversiones de los Planes de Desarrollo Territorial y los programas de ejecución de los POT. El Decreto 1232 de 2020¹¹, hace hincapié, en que los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- tendrán un Programa de Ejecución que define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en el período de la correspondiente administración municipal o distrital, a partir de los programas y proyectos definidos para toda la vigencia. Y que el programa de ejecución se integrará al plan de inversiones del Plan de Desarrollo, de tal manera que conjuntamente sea puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales¹².

La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial debería apoyarse sobre información catastral actualizada, por lo cual, es fundamental sensibilizar a los municipios en orientar esfuerzos institucionales y financieros hacia la actualización catastral, lo cual tendrá beneficios no solo en términos fiscales, sino en insumos valiosos para la toma de decisiones relacionadas con el territorio. Así mismo los avances del Sistema de Administración del Territorio (CONPES 4007/20) son esenciales para lograr que los procesos relativos a la información de derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tenencia, valor, uso y desarrollo del suelo, lleguen de manera oportuna a los ciudadanos.

El desarrollo de los mecanismos para la gestión y la financiación del suelo, orientado no solo al suelo urbano, sino al rural y con enfoque en las escalas regional y subregional, es otra de los frentes necesarios para la adecuada implementación y cumplimiento de objetivos de ordenamiento territorial.

¹¹ "Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1. l' del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial"

¹² Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento (Artículo .

Parte 2. Alianzas estratégicas para el impulso al desarrollo regional: Esquemas Asociativos Territoriales:

A 2019, 53% de los municipios del país se han asociado y en promedio existen tres (3) esquemas asociativos territoriales por departamento (DNP, 2020). Esto es indicativo del interés sostenido de las entidades territoriales en buscar alternativas para movilizar agendas comunes en la escala regional, lograr economías de escala y gestionar procesos territoriales más allá de los límites municipales, entre otros aspectos.

Esquemas Asociativos Territoriales

EAT



En Colombia, el proceso de asociatividad territorial es relativamente reciente. Previo a la Constitución del 91 se habían adelantado algunos arreglos intermunicipales, principalmente impulsados por los gobernadores departamentales por situaciones puntuales entre municipios. Sin embargo, con la Constitución se dio un gran impulso al presentar la descentralización como objetivo nacional y dar un marco de acción para su avance (DNP, 2021). La ley 1454 de 2011, reconoció y recogió este proceso, generando el marco normativo general para su continuidad y la Ley 1955 de 2019 crea condiciones para fomentar su consolidación.

Evidencia del avance en la conformación de EAT, es que a 2019, 53% de los municipios del país se han asociado y en promedio existen tres (3) esquemas asociativos territoriales por departamento (DNP, 2020). Esto es indicativo del interés sostenido de las entidades territoriales en buscar alternativas para movilizar agendas comunes en la escala regional, lograr economías de escala y gestionar procesos territoriales más allá de los límites municipales, teniendo en cuenta sus funcionalidades territoriales. A la fecha el país cuenta con cinco (5) Regiones Administrativas de Planificación (RAP) constituidas, una (1) RAP en proceso de conformación (Santanderes), 54 asociaciones de municipios, seis (6) regiones de planificación y gestión, Seis (6) áreas metropolitanas y trece (13) provincias administrativas y de gestión.

A 2020, la **Asociación de Municipios** es la figura más conformada. Se han conformado en casi todos los departamentos, a excepción de Arauca, Guainía y San Andrés. En total, 481 municipios del país se encuentran asociados bajo este tipo de esquema, lo que implica que más del 42% de municipios pertenecen por lo menos a una asociación de este tipo (DNP, 2021). La mayoría de estas entidades son rurales o rurales dispersas (309) mientras que presentan una menor concentración las intermedias y ciudades y aglomeraciones (172). Esto implica que este tipo de asociatividad está siendo llevada a cabo por entidades que no tienen una alta densidad poblacional y territorios que pueden estar potencialmente desconectados. Así mismo, este tipo de asociatividad concentra municipios con bajos recursos, el 90% de ellos son de categoría 6, el 4% de categoría 5, el 2.5% de la categoría 4, el 1.2% de la categoría 3, el 0,8% de la categoría 2 y el 1.5% de la categoría 1. Ningún municipio con categoría especial hace parte de una asociación de municipios. Esta distribución muestra que la asociatividad puede estar siendo utilizada como estrategia de acción por parte de municipios pequeños. Por último, se debe resaltar también que 106 de estos municipios son PDET y pueden estar asociados con municipios que no lo son.

Una característica de este tipo de asociación es que puede ser conformada por entidades de diferentes departamentos. A pesar de que la gran mayoría está conformada por municipios del mismo departamento (47 de las 57 asociaciones de municipios), se pueden encontrar casos en los que trascienden estos límites político-administrativos, como es el caso de la “Asociación De Municipios Del Magdalena Medio Bolivarense” que está compuesta por municipios de Antioquia, Bolívar, Santander, Cesar y Magdalena, con 17 municipios. Antioquia es el departamento con más entidades asociadas en este tipo de esquemas, contando con su presencia en 14 (seguido por Santander con presencia en 6).

Por su parte, en las **Áreas Metropolitanas** se encuentran asociados 33 municipios. De estos, 4 son rurales, 4 intermedios y 25 son ciudades y aglomeración. Esto implica que las interacciones en este tipo de esquemas se dan con entidades con una alta concentración poblacional y de recursos económicos, si se compara con las dos EAT antes mencionadas (Asociaciones de Municipios y PAP). A su vez, 5 de estos municipios son PDET. Si se revisa la distribución por categorías, se encuentra que el 3% de los municipios son de sexta, 36.4% de cuarta, 15.2% de segunda, 36.4% de primera y 9.1% especial. Resulta importante señalar que es el único tipo de esquema asociativo de nivel municipal, que cuenta con entidades de categoría especial y esto se ve relacionado con el hecho de que las áreas son constituidas por municipios alrededor de un nodo dinamizador. Esto hace que sean los EAT municipales con mayor concentración de municipios con altas capacidades económicas.

Las Regiones de Planeación y Gestión RPG, tienen como característica que pueden asociarse entidades de diferente nivel, tales como municipios, departamentos e incluso EAT. Sin embargo, a la fecha, no se tiene reporte de una entidad que no sea municipal que haya decidido asociarse mediante esta figura. En total, 96 municipios están asociados como RPG, de los cuales 12 son rurales dispersos, 20 rurales, 45 son intermedios y 19 ciudades y aglomeraciones. Además, se encuentra que el 84,4% de los municipios son de sexta categorías, 4.2% de quinta, 1% de cuarta, 1% de tercera, 1% de segunda, 7% de primera y 1% de categoría Especial (Cali es el único de categoría especial que se encuentra asociado bajo esta figura). Resulta importante resaltar de este tipo de asociación, que logra concentrar más municipios de categoría rural intermedia.

Recomendaciones respecto a los Esquemas Asociativos territoriales: Los EAT se han convertido en actores estratégicos en el territorio, que resultan pieza fundamental en el proceso de descentralización y es por eso que el PND 2018-2022 logró abrir el espectro de posibilidades a los municipios y departamentos para trabajar de forma colaborativa en torno a estrategias y proyectos dinamizadores del territorio, brindando con ello, las herramientas para la generación de recursos propios y fortaleciendo a los EAT en su capacidad de ejecutarlos eficientemente para adquirir así mayor autonomía y productividad¹³.

No obstante, es necesario seguir promoviendo los procesos asociativos no sólo como una estrategia para mejorar la manera en que se gestionan los recursos y se formulan las políticas públicas de municipios y departamentos, sino además una respuesta de los territorios ante la identificación de fenómenos territoriales que superan los límites administrativos y que deben ser analizados y tratados bajo una visión regional. Igualmente, con las futuras Regiones Entidades Territoriales – RET, se requiere promover el

¹³ La creación de un registro formal para reconocer estas figuras asociativas y abrir la posibilidad para puedan postularse directamente como formuladores de proyectos del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) y ser designados como sus ejecutores (Ley 311 de 2019, artículo 249). La posibilidad de suscribir pactos territoriales y pactos funcionales en asociación con EAT a partir de un ejercicio técnico que dé cuenta de las potencialidades del territorio (Ley 311 de 2019, artículo 250). Abre la puerta para que las entidades territoriales puedan invertir en jurisdicciones distintas para viabilizar los proyectos de impacto regional y la cooperación horizontal (Ley 311 de 2019, artículo 251).

fortalecimiento de estas figuras y la armonización de una distribución de funciones, obligaciones y competencias entre escalas territoriales como lo propone la Ley de Regiones; también para la RAP y RET es necesario promover en la construcción de una visión regional acorde con los hechos regionales identificados y con las características y condiciones propias del territorio. Esto debe darse a través de los planes estratégicos regionales (PER) como instrumento que potencie economías de escala, desarrolle sinergias y alianzas competitivas.

Adicionalmente, es necesario seguir trabajando en la diferenciación de las figuras asociativas y en la manera como pueden asumir o concurrir en el ejercicio de las competencias de los entes territoriales, por ejemplo, en materia ambiental y de ordenamiento territorial. También se debe promover la visión regional de inversión a través de proyectos de impacto regional, algunos de los cuales pueden financiarse a través del sistema General de Regalías y la cofinanciación de proyectos en el marco del presupuesto general de la nación (PGN). Adicionalmente, debe lograrse la articulación de otros esquemas a escala subnacionales con las regiones administrativas de planificación (RAP) para que se identifiquen como actores relevantes e influyentes en el territorio. Urge también generar lineamientos de articulación entre los EAT y la política de competitividad y las agencias de desarrollo económico local, definir mecanismos y metodologías para el seguimiento y evaluación de los EAT, y la articulación también con los municipios priorizados en los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Por último, identificar elementos críticos asociados a dinámicas fronterizas y el funcionamiento de EAT fronterizos y transfronterizos.

Con base en el estudio realizado por la Universidad de Los Andes en 2020 (para el DNP con el apoyo del Banco Mundial), hoy día, para continuar la consolidación de los EAT como actores estratégicos de los territorios, es necesario desarrollar las capacidades locales para ejecutar las inversiones. El acompañamiento técnico desde el DNP y el Ministerio del interior y desde la COT, es fundamental para lograrlo. Esto incluye diseminación de la información, provisión de herramientas técnicas, facilitación de procesos y diseño de incentivos.

Adicionalmente, en el marco de dicho estudio, se ve importante que los EAT que se conformen, no pierdan de vista que estos no son un fin en sí mismo, sino un vehículo para resolver problemas complejos de carácter interjurisdiccional. Por otra parte, es clave continuar los esfuerzos en descentralización fiscal para reducir la dependencia financiera de las entidades territoriales y avanzar en el desarrollo de mecanismos para la generación de recursos propios, por ejemplo, a través de catastro multipropósito (un EAT puede optar por ser gestor catastral o promover y facilitar que los municipios que lo integren actualicen su catastro). Con miras al fortalecimiento, también es importante tener en cuenta la importancia de la voluntad política para la sostenibilidad y permanencia en el largo plazo de los esquemas asociativos territoriales, así como las capacidades institucionales de infraestructura y operativas, unidas con la posibilidad de acceso a recursos tecnológicos y financieros.

Asimismo, es necesario posicionar a los esquemas asociativos territoriales frente a la ciudadanía para que tengan un reconocimiento positivo por parte de esta, basado en las oportunidades que ofrecen para el

ordenamiento, la planeación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Las estrategias de comunicación y pedagogía pueden ser aliadas en este propósito.

La Ley 1955/ 19 (PND) ordenó en su artículo 249, la creación de un registro formal para reconocer las figuras asociativas territoriales y abrir la posibilidad para puedan postularse directamente como formuladores de proyectos del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) y ser designados como sus ejecutores. Así mismo, la posibilidad de suscribir pactos territoriales y pactos funcionales en asociación con EAT a partir de un ejercicio técnico que dé cuenta de las potencialidades del territorio. Y la base para que las entidades territoriales puedan invertir en jurisdicciones distintas para viabilizar los proyectos de impacto regional y la cooperación horizontal (Art. 249, 250 y 251 del PND).

Es recomendable en este contexto, que la Comisión de Ordenamiento Territorial COT continúe avanzado en lineamientos y propuestas de desarrollos normativos que profundicen sobre a) los parámetros de diferenciación entre los diferentes Esquemas Asociativos Territoriales de acuerdo con lo establecido por la LOOT y sus normas complementarias; b) las orientaciones para el desarrollo de actividades de gestión ambiental. c) las reglas para la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento básico d) el desarrollo del Artículo 183 de la Ley 1753 del 2015 en lo relacionado con Autoridades Regionales de Transporte e) posibles recomendaciones para un esquema de delegación de competencias y f) los lineamientos para abordar acciones relativas al ordenamiento territorial a escala supramunicipal y supra-departamental, en un contexto multinivel y articulado a los planes estratégicos de mediano plazo de EAT y a los Planes Estratégicos Regionales de las RAP.

Por otra parte, al destacar las asociaciones de municipios de entornos rurales y categoría municipales 5 y 6, como la figura más conformada en el país, es importante que los esfuerzos de política pública y de herramientas de acompañamiento se encaucen hacia los asuntos de escala subregional que pueden ser de mayor interés en contextos rurales y se consideren alternativas de acompañamiento dadas posibles bajas capacidades institucionales de sus entidades territoriales conformantes.

En el caso de las áreas metropolitanas es necesario generar lineamientos y mecanismos para atender el ejercicio de la autoridad ambiental, la articulación entre lo urbano y lo rural, los vacíos de marco normativo para precisar el alcance, contenidos, procedimientos, implementación y articulación multinivel entre los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) y los demás instrumentos de ordenamiento y desarrollo; la implementación eficiente de las funciones como autoridades de transporte y la prestación de servicios públicos (incluyendo los domiciliarios) , ante la ausencia de una marco normativo en la materia; y lineamientos adicionales de política pública que consoliden el rol de las áreas en la estrategia de asentamientos y sistema de ciudades del país.

Parte 3. Estado de los procesos territoriales relativos a los asuntos de interés nacional

A continuación, se identifican los procesos territoriales del país que requieren una atención privilegiada de acuerdo con lo identificado por el Comité Especial Interinstitucional de la COT y el Departamento Nacional de Planeación, en el documento “*Diagnóstico territorial para la política general de ordenamiento territorial*” (2021). Estos procesos plantean retos y oportunidades hacia los cuales es recomendable enfocar todos los esfuerzos de la nación y los niveles territoriales¹⁴:



Áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental, servicios ecosistémicos, adaptación al cambio climático y a la variabilidad climática, la gestión del riesgo de desastres.

Creciente fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, y desafíos para mejorar la gobernanza en el OT.

La institucionalidad ambiental del país se ha logrado integrar alrededor del Sistema Nacional Ambiental (SINA), que es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones para manejar las problemáticas ambientales nacionales y regionales. Pero, para fortalecer la gobernanza ambiental, aún es necesario enfrentar desafíos de articulación entre zonificaciones derivadas de los instrumentos de ordenamiento ambiental territorial, de formalización de las iniciativas de articulación intersectorial relacionadas con los asuntos de interés nacional, y los retos que se derivan de la necesidad de avanzar en el seguimiento a la implementación de los instrumentos de planificación para la conservación de los recursos naturales.

Deterioro de áreas protegidas y ecosistemas estratégicos por actividades socio económicas que generan conflictos ambientales y amenazan la sostenibilidad.

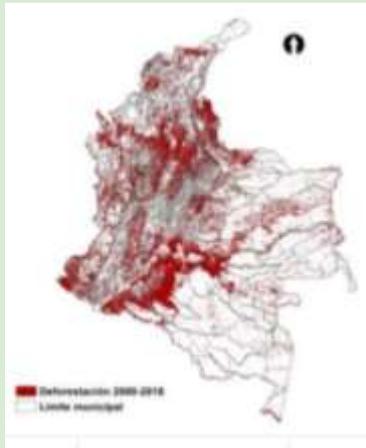
Algunas intervenciones humanas y sectoriales tienden a generar presiones sobre los ecosistemas estratégicos, amenazando su equilibrio e integridad ecológica y poniendo en riesgo la oferta de servicios ecosistémicos vitales para el país (oferta hídrica, almacenamiento de carbono, entre otros). En el último decenio, se evidenció que los sectores que más eventos conflictivos ambientales presentan en el país son: la minería (33%), los combustibles fósiles (25%), la extracción de biomasa (16%) y la gestión del agua (12%) (Pérez- Rincón, 2016). Entre esos conflictos se destacan los de sobreutilización de la base natural y que están relacionados con actividades agropecuarias en zonas con vocación de conservación (páramos, humedales, entre otros) (13 millones de ha.), usos agropecuarios en áreas pantanosas (3,3 millones de ha.); actividades extractivas en zonas de paramos (935 mil ha.), usos mineros en ríos, páramos, ciénagas o en tierras con un alto potencial para la agricultura (65 mil ha.) y conflictos por obras civiles y urbanas en zonas como humedales, cuerpos de agua, pantanos o suelos agrícolas por excelencia (49 mil ha.), así como actividades ganaderas en tierras con alto potencial para la agricultura (IGAC, 2012).

En lo que respecta a actividades ilícitas, en caso de los Parques Nacionales Naturales, a 2020, doce (12) parques nacionales naturales (de 59) permanecen con afectación por coca, dos menos que en el 2019. No obstante, el área con coca aumentó un 6 % en relación con lo identificado en el 2019, al pasar de 6.785 ha a 7.214 ha en 2020. Un 71% del área sembrada con coca en PNN se concentra en tan solo cuatro áreas protegidas, Catatumbo Barí, Paramillo, Nukak

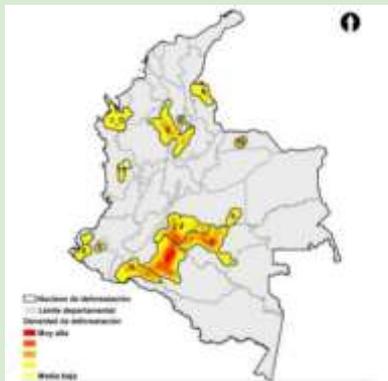
¹⁴ En el presente apartado se resume el



Explotación de oro de aluvión y coberturas de alto valor ambiental Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2021



Deforestación 2000 – 2018
DNP (2020), a partir de (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2020). CONPES 4021/20



Núcleos de deforestación 2000 – 2018.
DNP (2020), a partir de (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2020).

y Sierra de la Macarena; en el 2019 estas mismas áreas concentraron el 67 % del total nacional. (UNODC, 2021).

Durante el periodo 2019-2020 se perdieron 5.763 ha de coberturas de alto valor ambiental en Colombia a causa de explotación e oro de aluvión. Por otra parte, el 49 % (49.011 ha) del total de explotación de oro de aluvión en tierra se localiza en Zonas de Reserva Forestal por Ley 2. Dentro de estos territorios protegidos la Reserva Forestal del Pacífico, ubicada dentro del Chocó biogeográfico, presenta el 66 % del área reportada en esta categoría (UNODC, 2021).

Respecto a la deforestación: A escala regional, la pérdida en la cobertura de bosque natural, en los últimos 18 años, se concentró principalmente en las regiones de la Amazonía (57 %), Andes (18 %) y Caribe (11 %). (CONPES 4021/20). Se han identificado además, núcleos de deforestación que comprenden áreas críticas y persistentes de pérdida de cobertura de bosque natural, los cuales se distribuyen en cuatro de las cinco regiones naturales del país. Los 11 NAD son: (i) Sabanas de Yari Bajo Caguán; (ii) Guaviare; (iii) Sur del Meta; (iv) Putumayo; (v) Mapiripán; (vi) Andina Centro Antioquia /Sur de Bolívar; (vii) Pacífico Norte; (viii) Pacífico Sur; (ix) Andina Norte - Catatumbo; (x) Sarare -Arauca y (xi) Pacífico Centro. Estos NAD aportan el 64 % de la deforestación nacional, en la jurisdicción de 17 departamentos y 150 municipios. (CONPES 4021/20)

En cuanto a las zonas marinas y costeras, el estudio de conflictos por uso del suelo (IGAC 2012) identificó veinte (20) tipos diferentes de tensiones territoriales en las Unidades Ambientales Costeras del Caribe y el Pacífico. Los principales antagonismos por el uso y ocupación de los recursos naturales en dichas zonas se presentan entre la actividad pesquera artesanal y el desarrollo portuario e industrial; entre la conservación de ecosistemas estratégicos y el desarrollo agropecuario, las actividades de subsistencia, la expansión urbana y el turismo. El mayor número de presiones se localizó en el Caribe. (IGAC 2012) (Bases PGOT 2014).

Pérdida de bosque y deterioro de la biodiversidad y servicios ecosistémicos en territorios de grupos étnicos, consejos comunitarios y zonas de reserva campesina.

En el país se observa que la mayor efectividad para conservar los bosques se da en resguardos indígenas, seguido por las Áreas Protegidas (SINAP), los Consejos Comunitarios y en menor medida las Zonas de Reserva Campesina ZRC (deforestación relativa = (área deforestada / área total del núcleo) / (% de cobertura boscosa del núcleo). (DNP, CONPES 4021/20). Para el periodo comprendido entre 2000-2018 la deforestación afectó principalmente a los resguardos indígenas de Vaupés, Predio Putumayo y Selva de Matavén con 33.461 hectáreas, 21.937 hectáreas y 19.859 hectáreas respectivamente, ubicados en el bioma de la Amazonía, y se estima que el 47 % de la deforestación en la jurisdicción de resguardos indígenas se concentró en diez de las 730 áreas declaradas hasta el año 2018.

El 78 % de la deforestación en las áreas del SPNN en el periodo de referencia 2000-2018, se concentró en 7 de las 59 áreas declaradas hasta el año 2018, las cuales se ubican principalmente en la Amazonía, siendo el PNN Tinigua y el PNN Sierra de La Macarena las áreas más afectadas, con 39.331 hectáreas y 28.248 hectáreas respectivamente. El 2018, fue el año con mayor deforestación en las áreas del SPNN con cerca del 12 % del total nacional. En lo referente a la deforestación en Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (CCCN), esta representó para los últimos 18 años cerca del 7 % del total nacional, con 74.350 hectáreas deforestadas, siendo los Consejos Comunitarios Mayores del Bajo Atrato y los ríos La Larga y Tumaradó los más afectados con 7.878 hectáreas y 7.049 hectáreas, respectivamente. (DNP, CONPES 4021/20).

Insuficiente respuesta del ordenamiento territorial frente a los efectos del cambio climático. Cada uno de los tres últimos decenios ha sido sucesivamente más cálido en la superficie de la Tierra que cualquier



decenio anterior desde 1850. En el hemisferio norte, es probable que el período 1983-2012 haya sido el período de 30 años más cálido de los últimos 1 400 años. (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático -IPCC- 2013).

A pesar de que el país cuenta con una baja amenaza (el promedio nacional es de 0,28 en una escala de 0 a 1), la sensibilidad es alta (promedio nacional de 0,98 en una escala de 0 a 1) y la capacidad adaptativa es muy baja (promedio nacional del 0,13 en una escala de 0 a 1), por lo que el país cuenta con un riesgo y vulnerabilidad elevados (0,88 y 0,9 en una escala de 0 a 1, respectivamente). Siendo los siguientes componentes los de mayor incidencia: Seguridad Alimentaria (34,6%), Hábitats Humanos (26,2%), Infraestructura (17,9%), Biodiversidad (10%), Salud (6,4%) y Recursos hídricos (4,9%).

En el caso de las zonas costeras, marinas e insulares, desde hace algo más de una década se ha registrado un constante aumento del nivel del mar. Cada año éste sube un promedio aproximado de 3 milímetros y, se estima, que para el año 2100, se reportará un incremento en algunas regiones con ascensos de algo más de 2 metros (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático -IPCC- 2013). Ante este contexto, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina presentan alta vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático que tienen los pequeños Estados insulares en desarrollo (Milanes, 2019).

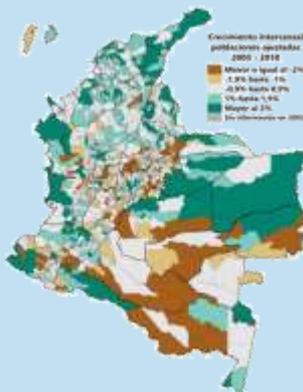
En los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial la Procuraduría General de la Nación encontró que el 90% de los municipios no cuenta con estudios de cambio climático, que posibiliten definir acciones específicas que atiendan las particularidades del territorio para la adaptación al cambio climático.

Generación y aumento de condiciones de riesgo de desastres debido al uso y ocupación insostenible del territorio. El riesgo se está acumulando permanentemente en las ciudades y en las áreas rurales, debido a las dificultades para la aplicación y control de las políticas e instrumentos de planificación ambiental y ordenamiento territorial. Esta situación se ve agravada si se tiene en cuenta que 18 millones de personas en el país, están localizadas en las zonas que presentan condiciones más críticas de amenaza hidrometeorológica, que el 61% de personas expuestas vive en aglomeraciones urbanas, y que departamentos como Cundinamarca, Arauca, Cauca, Boyacá, Caldas, Casanare y Tolima tienen más del 50% de su población expuesta a amenazas hidrometeorológicas. (DNP, 2018)

Asentamientos humanos



Sistema de ciudades y categorías de ruralidad (2018)



Crecimiento intercensal 2015 - 2018
Fuente: DANE (2018)

Dinámica del sistema de asentamientos. Desde finales del siglo XX, Colombia, al igual que los demás países de América Latina, transitó por un rápido proceso de cambio demográfico, hasta alcanzar en la actualidad una etapa de transición demográfica avanzada. Y en los últimos 70 años Colombia ha aumentado notablemente la concentración de la población localizada en áreas urbanas (CONPES 3819). Durante el periodo 1985 – 2017, la población concentrada en cabeceras municipales creció en un 81%¹⁵. En 2018, el 77,1% de la población estaba localizada en cabeceras municipales (porcentaje que se ha incrementado en un punto porcentual desde 2005) lo que puede estar indicando una tendencia a estabilización o pérdida de población.

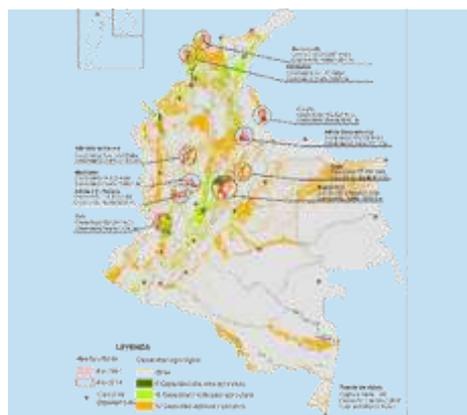
Por otra parte, en las áreas urbanas se evidencia un consumo del suelo, mayor que la tasa de crecimiento de población. El ejercicio realizado por el DANE para 63 ciudades de Colombia, arrojó que, en efecto, durante el periodo 2015-2020, el 19% (12 ciudades) tuvo un índice mayor a 1, lo que quiere decir que el consumo de suelo ha sido mayor al crecimiento poblacional. Se identifican casos críticos como Barrancabermeja donde esta relación es mayor a 5, seguido de Pereira (mayor a 3) y Cartago (mayor a 2) (DANE, 2021). Si se considera que la población de cabeceras municipales aumentará en un 21.6% entre el 2018 el 2035, y se mantiene esta tendencia de consumo de suelo, esto puede tener implicaciones sobre los suelos de valor agrológico y la oferta ambiental.

Dentro de la organización espacial urbana del país, cabe destacar un fenómeno particular en lo que corresponde a los municipios costeros. Dentro de este grupo se incluyen 47 de los 1103 municipios formalmente registrados en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, 31 de ellos localizados sobre la costa Caribe y 16 sobre la Costa Pacífica. El creciente proceso de urbanización, especialmente en el Caribe, y las actividades económico-productivas, sin un enfoque planificador integrador, generan exposición a fenómenos amenazantes, dificultades para el acceso a servicios de agua y saneamiento básico, conflictos e impactos que no reciben una respuesta adecuada desde el nivel nacional. En particular la ocupación de zonas de baja mar plantea retos que no han recibido una respuesta articulada desde el nivel central.

En lo que respecta a los territorios rurales, cabe anotar que el 84,7 % del territorio continental colombiano está conformado por municipios rurales dispersos, y en 2014, se calculó que el 30,4 % de la población colombiana vivía en zonas rurales (DNP, 2014). Y en 2020 se proyectó en 23,98 %, es decir 12.079.486 personas en el campo, con una clara tendencia a disminuir (DANE, 2018, elaborado por UPRA, 2021).

En cuanto a la organización espacial rural, el país presenta un patrón de ocupación disperso que ocupa la mayor parte del territorio nacional, el cual se manifiesta, desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación a las ciudades grandes e intermedias, hasta otras con precarias condiciones de desarrollo, ubicadas generalmente en las regiones más apartadas del país. Abarcando también desde zonas donde predomina las grandes propiedades (mayoritarias, en términos de extensión territorial), hasta otras donde se asientan pequeños productores e incluso minifundistas. En algunas de las primeras existe una agricultura empresarial bien desarrollada y en otras domina la ganadería con formas de producción que en muchos casos siguen siendo tradicionales. El uso ineficiente del suelo se cruza en varias zonas rurales del país, aparejado con una informalidad en materia de propiedad de la tierra (Ocampo, 2014).

¹⁵ Cálculo realizado con base en retroproyecciones DANE: Población municipal por área periodo 1985 – 2017. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.



Mapa crecimiento de huella urbana (1991-2014) y suelos por capacidad agrológica tipo 2, 3 y 4. Fuentes IGAC (2011), DNP. Atlas de expansión urbana (2018)



Tipologías de subregiones. DNP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2018). Estudio sobre subregiones funcionales en Colombia

Como elemento fundamental para entender la población y la ocupación del país, están además las territorialidades de grupos étnicos, de especial importancia, debido a la relación intrínseca entre las comunidades étnicas y el territorio, y las formas propias de uso, aprovechamiento, ordenamiento y planeación. En Colombia existen 115 pueblos indígenas que hablan 64 lenguas y que al 2018 representaban el 4.4% de la población colombiana. Por su parte, las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP) representaban 9,1% de la población colombiana y 2.692 personas se auto reconocieron como pertenecientes al Pueblo gitano o Rrom (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018) 16. Hoy existen 773 resguardos legalmente constituidos; 53 resguardos de origen colonial; reservas indígenas; territorios tradicionales y 181 territorios colectivos de comunidades negras en el territorio colombiano en los cuales están tituladas 33.8 millones de hectáreas a pueblos indígenas y 6 millones de hectáreas a comunidades negras.

¿Cómo es que la normatividad y la política ha dado respuesta a la dinámica reciente de los asentamientos en el país y cuáles son sus desafíos? Con marco en la ley 99 de 1993, el Gobierno nacional debe formular una política nacional de asentamientos humanos, acorde con la base ambiental y con carácter intersectorial. A partir de este mandato, desde la acción institucional del Estado se destacan avances significativos, los cuales, en el tránsito al siglo XXI, se centran en la regulación al proceso de urbanización, y más recientemente, se perfilan hacia la consideración de los asentamientos rurales, las funcionalidades territoriales y la incorporación, aún incipiente, de las formas de las territorialidades de los grupos étnicos.

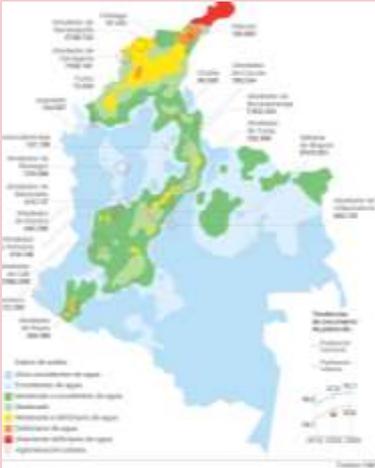
Pese a estos avances, aún se plantean desafíos, como la incorporación de las nociones de funcionalidad y cohesión territorial desde una perspectiva más integral, y, por otra parte, diferenciada regionalmente con enfoque rural y étnico, en las áreas donde así se hace necesario dando respuesta idóneas frente a la concentración de la población en unas zonas, el despoblamiento de otras, y la desconexión funcional, especialmente en las áreas fronterizas terrestres, Orinoquía, Amazonía y en el Pacífico. Además, actualmente se carece de estudios, y, por tanto, decisiones de política pública relativas al adecuado balance entre la huella ecológica de los asentamientos humanos, y la capacidad de carga de la base ambiental. Así mismo, no se han estudiado, ni tampoco establecido líneas de política frente a las demandas de localización eficiente de bienes y servicios para los habitantes, en un contexto de transición demográfica, de pandemia y post-pandemia, de envejecimiento de la población, y de migraciones internas y desde otros países, en especial desde Venezuela.

Por otra parte, y como se aborda en otras secciones del documento, se carece de pautas claras en cuanto al equilibrio y equidad territorial en la prestación de servicios, a mediano y largo plazo, la mitigación de los efectos del cambio climático, la gestión del riesgo de desastres y la relación entre el sistema de asentamientos y los criterios de seguridad alimentaria. Igualmente, existen cuestiones pendientes en relación con la habitabilidad de las áreas urbanas y el tipo de configuraciones o modelos espaciales que se desea promover en estas (expansivo o densificado), así como respuestas a nivel país, frente a fenómenos como la gentrificación y la segregación socioespacial de las ciudades, y la expulsión de población de algunas áreas urbanas a través de fenómenos como urban sprawl.

Respuesta desde el ordenamiento territorial al déficit habitacional. En 2020, el 31,4% de los hogares del país se encontraban en déficit habitacional (23,4% en déficit cualitativo y el 8,0% en déficit cuantitativo). En las cabeceras municipales, el déficit habitacional fue del 21,6% (17,4% en déficit cualitativo y el

¹⁶ Tomado de: Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad”

Equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones



Índice de aridez y tendencias de distribución e la población

Fuente: Elaboración DNP con información del Estudio Nacional del Agua (ENA), (IDEAM, 2014) Bases PND 2018



Visión 2024 Transmisión Nacional UPME (2010) Plan de expansión de referencia generación – transmisión 2010-2024

Avances y desafíos de ordenamiento territorial para alcanzar el equilibrio y equidad territorial en la provisión de servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Las coberturas urbanas de los servicios han aumentado por encima del 90 %. Sin embargo, persiste una brecha urbano-rural superior al 20 %. Por otra parte, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) estimó que 391 de 1102 municipios estaban en riesgo de escasez hídrica en 2018 (IDEAM, 2018). Las regiones más vulnerables las que concentran déficit de agua en el Caribe, y en las regiones cerca a grandes ciudades como Cali, Neiva, Bogotá, Montería, Cartagena, Tunja, Cúcuta y Bucaramanga, que presentan condiciones moderadas a deficitarias. Las sequías e inundaciones históricamente han tenido un impacto significativo sobre el abastecimiento de agua potable y podrían verse exacerbados en el futuro por el cambio climático.

Se identifica una baja previsión de alternativas de planificación que considere, de una parte, la concentración de la población y de actividades productivas, y de otra, las relaciones espaciales entre esta demanda, y las zonas de mayor índice de aridez y las áreas protegidas. Esto es de importancia, en la medida que las zonas de mayor demanda coinciden con las de mayor aridez, lo que, a su vez, genera presiones sobre las áreas protegidas. Los departamentos de Santander, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Bolívar concentran la mayor cantidad de municipios susceptibles al desabastecimiento hídrico en temporada seca. (391 cabeceras municipales). Así mismo se observa un bajo énfasis en un enfoque de planificación de soluciones diferenciadas en función de cada contexto territorial y en particular, para los contextos rurales dispersos.

En este contexto, hoy no se cuenta con respuestas integradas desde el ordenamiento territorial que contribuyan, de una parte, a superar las brechas (campo / ciudad) en cuanto a la cobertura en la prestación del servicio, y de otra, a lograr la resiliencia de las áreas sujetas a déficit hídrico, para garantizar el acceso al agua. Varios factores explican esta situación: i) La forma de organización en la prestación de servicios responde a una lógica municipalista y atomizada por empresas prestadoras. ii) un bajo estímulo a la gobernanza comunitaria del agua en las áreas rurales desaprovechándose de esta manera, la oportunidad para el necesario cierre de brechas con respecto al ámbito urbano iii) falta una planificación que incluyan la organización físico espacial de la cuenca trascendiendo los límites político- administrativos y priorizando el recurso hídrico iv) en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial existe un enfoque fracciona la gestión del riesgo hídrico, de la equidad y el equilibrio territorial para la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento

Localización de infraestructuras básicas de transformación y suministro de energía

En cuanto a la localización de infraestructuras básicas de transformación y suministro de energía a partir de fuentes comúnmente usadas en el país, persisten desafíos de articulación y concertación en relación con los planes estratégicos de macro-cuencas, planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) y de otros planes previstos en el ordenamiento ambiental del territorio, así como en los planes de ordenamiento territorial municipal y departamental. Teniendo en cuenta las externalidades sociales y ambientales, incluyendo las del cambio climático, y la incorporación de los costos de mitigación y adaptación en la toma de decisiones.

Así mismo en la escala departamental, es necesario explorar más alternativas de articulación intersectorial en el marco de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT) y la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Esto con el fin de generar vías de entendimiento y diálogo, acerca de potenciales impactos ambientales y sociales y las medidas que mejor contribuyan a su prevención, mitigación, corrección o compensación.

En relación con la matriz energética, Colombia se ha lanzado a la transformación de sus sistemas energéticos aumentando la participación de las energías



renovables no convencionales de menos del 1% a más de 12% en la matriz energética para el 2022. Todo esto gracias al aprovechamiento del potencial de recursos renovables con los que cuenta el país como biomasa, radiación solar y viento. Aún se plantea como un interrogante, la relación entre esta apuesta y los procesos de ordenamiento territorial.

La planeación que hace el Estado de la expansión energética de mediano y largo plazo emplea modelos que evalúan diferentes tecnologías y costos de generación, conexión, abastecimiento, entre otros factores. No obstante, estos modelos no toman en consideración los costos ni beneficios ambientales ni sociales, ni su articulación con los procesos de ordenamiento territorial, de las tecnologías o energéticos modelados en los diferentes escenarios de expansión.

4

Seguridad alimentaria



Frontera Agrícola nacional
UPRA (2020)

Insuficiente ordenamiento para la seguridad alimentaria (áreas para la producción agropecuaria e infraestructura de soporte)

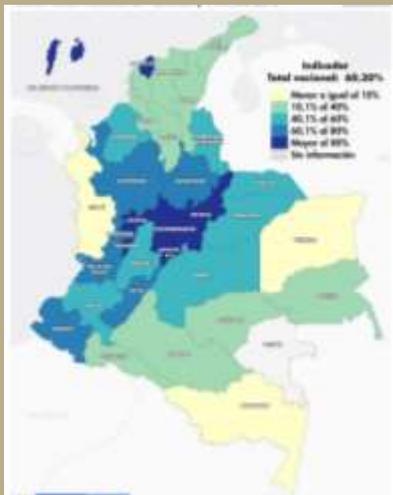
Según FAO, Colombia “es el cuarto país de América Latina en disponibilidad de tierras aptas para la producción agrícola”, de hecho, el país cuenta con una frontera agrícola estimada en 39,2 millones de hectáreas, pero tan solo se utiliza el 19% de esta área (FAO. 2020). No obstante, el Estado no ha desarrollado suficientemente estrategias efectivas para dar cumplimiento al mandato constitucional emanado de su artículo 65 respecto a la responsabilidad del Estado de proteger la producción de alimentos, especialmente para poblaciones vulnerables. Además, no se han identificado dentro de la frontera agrícola las áreas de especial protección para la producción de alimentos y las estrategias que facilitan el acceso justo a mercados agropecuarios aún son limitadas. Aunado a lo anterior, la infraestructura de logística y adecuación de tierras para la producción, es insuficiente, teniendo en cuenta los escenarios de variabilidad y cambio climático. Por otra parte, existen departamentos con un área agropecuaria reducida, ocupados especialmente por indígenas y comunidades negras, donde se debe garantizar su seguridad alimentaria con el reconocimiento de sus prácticas tradicionales y ancestrales.

En departamentos como Amazonas, Caquetá, Putumayo, Chocó, Guainía y Guaviare, se configuran enclaves agroambientales que corresponden a territorios transformados con actividades agropecuarias, en ecosistemas predominantemente naturales, que requieren de un manejo ambiental y agrícola diferenciado para su desarrollo y estabilización, teniendo en cuenta los criterios de la zonificación ambiental y el reconocimiento de prácticas tradicionales y ancestrales de pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes, para garantizar su seguridad alimentaria, en la medida que su frontera agrícola representa menos del 20% de su área total departamental. Otros departamentos como Cauca, Guajira, Nariño, Norte de Santander tienen su frontera agrícola por debajo del 40% de su área total, y algunos de estos territorios presentan serias limitaciones en su conectividad para facilitar el acceso entre lugares de abastecimiento y de consumo. Entre tanto, departamentos como Antioquia, Boyacá, Caldas, Quindío, Arauca, Atlántico, Casanare, Córdoba, Cesar, Cundinamarca, Huila, Tolima, Magdalena, San Andrés, Sucre, Meta, tienen un potencial por encima del 50% de su área total para el desarrollo de su frontera agrícola, pero presentan retos en el abastecimiento de alimentos por su crecimiento y densidad poblacional, situación que quedó en evidencia con la emergencia ocasionada por la pandemia de Covid-19 (MADR, 2021).

En particular, la variabilidad climática y el cambio climático imponen importantes desafíos de adaptación en lo que respecta a la abundancia y escases de agua, dadas sus implicaciones en una baja productividad y pérdida de cosechas. Es por esto que, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó, mediante la resolución 311 de 2020, el Plan Nacional de Riego el cual tiene como objetivo mejorar la productividad agropecuaria. Actualmente Colombia cuenta con una cobertura del 6% de las 18.4 millones de hectáreas potenciales de irrigación. En áreas con un déficit hídrico importante, no hay distritos de riego o su funcionamiento es limitado, en muchas ocasiones este debe ser surtido por las mismas comunidades y familias campesinas.

Grandes proyectos de infraestructura, transporte y logística

Proporción de la población rural que vive al menos de 2 km de una carretera transitable todo el año



DANE (2021) Indicador ODS. 9.1.1 Estadísticas Experimentales

Baja articulación entre el ordenamiento territorial y el ciclo de vida de grandes proyectos de infraestructura. El ciclo de vida de los grandes proyectos de infraestructura con respecto a los procesos de ordenamiento territorial en el país plantea una contradicción. Los proyectos viales, de infraestructura de transporte y logística, los megaproyectos de energía, de redes, de hidroeléctricas u otros, resultan estratégicos para impulsar la provisión de servicios, la competitividad y el desarrollo económico. Pero a su vez producen conflictos, bien sea por su ausencia, con lo cual el Estado no puede proveer servicios u obras para la competitividad. O bien sea por su presencia, debido a los impactos ambientales y sociales que frecuentemente recaen sobre la población de bajos ingresos ubicada en los entornos de los proyectos de infraestructura (Rincón, 2016).

Por otra parte en ocasiones, los grandes proyectos de infraestructura no irradian por sí mismos sobre su entorno inmediato, los beneficios y las ventajas derivadas de los excedentes que generan (por ejemplo, las grandes infraestructuras para el agro, o los proyectos portuarios y logísticos). Por tanto, no potencian las capacidades endógenas de los territorios en las cuales tienen lugar y no impactan significativamente el desarrollo territorial local, los niveles de calidad de vida y bienestar de la población, lo cual genera, -en diversos casos-, conflictos sociales y deterioro ambiental. Un ejemplo que evidencia este problema es el contraste socioeconómico entre las zonas portuarias de Buenaventura, dotadas de las más avanzadas condiciones logísticas para el movimiento de carga de exportación e importación y el entorno territorial urbano, suburbano y rural que las rodea, y que presenta uno de los mayores índices de pobreza y violencia del país. En estos espacios se carece de un reordenamiento territorial que propicie la articulación y la difusión espacial del desarrollo, aprovechando las grandes infraestructuras (CEI-COT, 2014). El segundo efecto, especialmente en lo relativo a proyectos de infraestructuras de transporte de escala nacional, localizadas en suelo rural, es que ante la baja previsión de medidas de regulación usos del suelo, se pueden generar procesos especulación en el mercado del suelo y en general del mercado inmobiliario.

Cabe anotar además que el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia, son determinantes de ordenamiento territorial, es decir, normas de superior jerarquía, a incorporar en la clasificación y calificación del suelo en los POT (Art. 10 L.388/97. No obstante, hoy día no se cuenta con directrices claras de cómo se incorporan estas determinantes en el Planes de Ordenamiento Territorial (POD y POT). Y tampoco los elementos a considerar en su articulación con los Planes estratégicos regionales

Progresivos avances en el desarrollo de la infraestructura, mejorando la logística y los servicios de transporte, pero con desafíos para la armonización con el ordenamiento territorial En vías regionales (secundarias y terciarias), Colombia presenta un severo retraso de institucionalidad, sistemas de gestión y financiación sostenible en comparación con otros países latinoamericanos. Con las instituciones existentes, sólo un pequeño grupo de departamentos puede garantizar una inversión eficiente (Mintransporte, 2015). En otros modos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) registró en 2014 que Colombia disponía de 940 km de vías férreas activas, algunos puertos cuya máxima profundidad de acceso es de 44 pies, seis terminales marítimos para contenedores, 17 aeropuertos internacionales con capacidad de manipular carga, un modesto sistema fluvial y una industria logística en gestación. Colombia tiene una densidad de vías pavimentadas de 1.9 km/100 km², menor al promedio de América Latina (2.5). (Mintransporte, PTMI, 2015)

A nivel nacional el sector transporte viene adelantando importantes esfuerzos para lograr soluciones de movilidad, accesibilidad, intermodalidad y logística, adecuadas a las necesidades del país, avanzando significativamente en programas como 4G

y 5G, en las soluciones de intermodalidad en diferentes escalas y contextos territoriales con enfoque diferencial

En cuanto a soluciones de movilidad acordes con las particularidades y la diversidad geográfica del país, el sector transporte en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, avanza en la formulación del Plan Amazónico de Transporte Intermodal Sostenible (PATIS), como herramienta de planificación para la conectividad y el desarrollo socioeconómico de la región amazónica, en el que se tendrá como prioridad el componente ambiental y social.

A pesar de los progresivos avances del país y las regiones, aún persisten desafíos que impiden que las soluciones de movilidad, conectividad, intermodalidad y logística respondan de manera más eficiente a las necesidades de las aglomeraciones urbanas, a las particularidades de las funcionalidades territoriales en las escalas regional y subregional, y los requerimientos de la cadena de valor para estimular la productividad y la competitividad. Así mismo, se evidencian dificultades en la incorporación de las infraestructuras de transporte en los instrumentos de ordenamiento territorial, como determinantes de superior jerarquía, y deficiencias en el control urbano que ponen en riesgo el funcionamiento adecuado de la infraestructura de logística y transporte

6

Áreas de importancia histórica y cultural

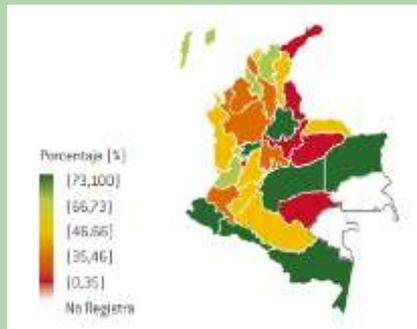
Progresiva incorporación en los procesos de ordenamiento territorial, del patrimonio cultural material e inmaterial, y de áreas de cultura y creatividad, pero con algunos desafíos por pérdida de patrimonio.

Desde mediados del siglo XX, se ha consolidado el reconocimiento y la protección de los lugares que contienen bienes materiales, manifestaciones inmateriales, productos y representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana. En lo que respecta al ordenamiento territorial, existen áreas de especial importancia, para cuya protección se cuenta con marco normativo especialmente desde la década del 1990, y en particular la Ley 388/97 que reconoce el patrimonio como determinante de superior jerarquía. Este marco normativo se ha ido incorporando paulatinamente a los ejercicios de planificación de los entes territoriales.

Por otra parte, Colombia también tiene patrimonio vivo representado en los grupos indígenas, las comunidades negras, raizales, palenqueras, pueblos en aislamiento voluntario o no contactado. Al respecto, es deber del Estado proteger la diversidad cultural y proteger la territorialidad de dichas comunidades. Para el efecto, existen instrumentos de salvaguarda, salvaguarda y responsabilidades adquiridas por el nivel nacional y los niveles territoriales, en las sentencias de la corte constitucional. Adicionalmente, existe correspondencia entre sitios de patrimonio natural y cultural, por ello desde 1977 es compatible traslape resguardos indígenas y territorios/resguardos indígenas. Actualmente el SPNN está conformado por 59 áreas protegidas, 26 de ellas están traslapadas con Resguardos Indígenas, 3 incluyen territorios indígenas en aislamiento voluntario, 2 incluyen territorios de indígenas en contacto inicial y 14 colindan con territorios colectivos de comunidades negras. Actualmente, para armonizar las visiones sobre territorio compartido se elaboran de forma conjunta entre PNN y los grupos étnicos, los Regímenes Especiales de Manejo.

Adicionalmente, la incorporación del concepto de economía naranja" dentro del OT, implica el reconocimiento de elementos de la cultura y la creatividad a ser tenidos en cuenta como apuestas productivas en áreas asociadas a la tecnología, el arte, el turismo, entre otros, configurando apuestas que fortalecen la identidad territorial, que el caso colombiano, implican el reconocimiento de una identidad nacional configurada por la sumatoria de las identidades territoriales. Además, pueden constituirse como espacios circunscritos a inmuebles determinados, declarados como Bien de Interés Cultural (BIC) del ámbito nacional o territorial en la categoría del Grupo Urbano-Sector Urbano o del Grupo Arquitectónico. Conforme a la normativa aplicable, las Áreas de Desarrollo Naranja tienen una vocación especial para la renovación urbana y la integración social; acudiendo a proyectos específicos

Actividades económico - productivas



Porcentaje de vías en buen estado por departamento (vías pavimentadas y no pavimentadas). Colombia, 2019.

Tomado de: Consejo privado de competitividad -CNC- (2021). Informe nacional de competitividad 2020-2021.

de economía creativa así como su articulación en el caso de sectores urbanos patrimoniales con los respectivos PEMP.

Desafíos de localización de infraestructura de servicios, transporte y logística para la productividad y la competitividad En materia de infraestructura, “en los últimos diez años, en Colombia se ha construido un marco institucional que incentiva la inversión en proyectos de infraestructura y transporte. Dan cuenta de ello la expedición de la Ley 1508 de 2012, el marco normativo para las asociaciones público-privadas (APP), las carreteras de cuarta generación, la expedición del CONPES 3982 de 2020, la Política Nacional Logística, que propone mecanismos para la modernización del transporte de carga en todos los modos, y la Ley 1955 de 2019 que aumentó la financiación del modo férreo disponiendo de un 5 % del Presupuesto General de la Nación (PGN) para ser invertido en este desde 2020” (CPC, 2021).

Como se indicó en el subsistema poblacional funcional, Colombia enfrenta desafíos para alcanzar una adecuada movilidad y accesibilidad en la totalidad del territorio nacional, lo cual, a su vez, también impacta la competitividad. La falta de vías y su baja calidad dificultan el acceso a los mercados, aumentan los costos de transacción e impactan negativamente los ingresos de los productores rurales (Webb, 2013) Tomado Consejo Privado de Competitividad (2021)

Con el programa Colombia Rural han beneficiado 183 municipios con los que se intervendrán 6.200 kilómetros de vías rurales (Ministerio de Transporte, 2019). A pesar de los avances, aún también persisten desafío por seguir construyendo y mejorando la red vial terciaria. Pero la falta de un inventario completo de la red vial terciaria del país dificulta esta tarea, y además afecta la competitividad, en la medida que nos es posible estimar tiempos y costos de transporte en trayectos origen-destino en todos los corredores viales del país (CPC, 2021).

Por otra parte, el país presenta una alta dependencia del modo carretero, con el 81 % de la carga transportada por carretera. Incluso, al excluir carbón y petróleo de la matriz de reparto modal, el modo carretero moviliza el 96 % de la carga (Ministerio de Transporte, 2019. Tomado CPC, 2021). Esta dependencia, y la falta de intermodalidad también impactan negativamente la competitividad. Se ha identificado que los sistemas de transporte intermodal reducen los costos para el transporte de carga. En el corredor Barranquilla-Tocancipá, transportar 1.000 toneladas de acero, utilizando los modos fluvial, férreo y carretero de forma intermodal, reduce en un 36 % los costos de movilizar la carga si se compara con utilizar únicamente carreteras (Ministerio de Transporte y BID, 2018. Tomado CPC, 2021).

Incipiente incorporación de la planificación del suelo rural agropecuario en el ordenamiento territorial, pese al fortalecimiento institucional. La multiplicidad de planes territoriales y el bajo grado de la armonización de los instrumentos sectoriales en el ordenamiento territorial para los diferentes ámbitos (nacional, regional, departamental, metropolitano y municipal), se reflejan en un modelo de ocupación del territorio donde los temas rurales y principalmente los agropecuarios son débiles. Por lo anterior, y dado el carácter estratégico del sector y su relevancia constitucional, es prioridad promover el uso eficiente del suelo rural al interior de la frontera agrícola, para aprovechar el potencial agropecuario de los territorios y reducir los conflictos por uso del suelo.

En materia de elementos normativos, es posible identificar que para ordenar el uso de las tierras rurales en Colombia, en la práctica son escasos los instrumentos (Massiris, 2009), teniendo en cuenta el sesgo normativo en la Ley 388 de 1997 y la baja instrumentalización de los diferentes esquemas asociativos regionales.



Áreas con actividad minera e hidrocarburos en la frontera agrícola (UPRA, 2020)

Figura Minera	Área ha
Títulos mineros	1.591.475
ANLA minería	149.474
Zonas de minería (Especiales)	27.867
Zonas de minería (Comunidades negras)	929.143
Zonas de minería (Comunidades indígenas)	213.365
Total área minería en FA	2.911.324

Una de las problemáticas más severas es el ineficiente uso de los suelos rurales. Hasta tiempos recientes, los conflictos de uso del suelo rural más comunes estaban relacionados con la ocupación de actividades pecuarias, particularmente ganaderas, en suelos con aptitud agrícola, y la presión que ejercían las actividades agropecuarias sobre los ecosistemas estratégicos. No obstante, los procesos de ocupación del territorio asociados con la expansión urbana (subsistema poblacional funcional), la construcción de grandes obras de infraestructura, la presencia de actividades económicas y extractivas en las áreas rurales, así como adjudicación de territorios colectivos a comunidades étnicas han multiplicado las tensiones y conflictos que se expresan en los territorios rurales (UPRA, 2018)

Desaprovechamiento de las potencialidades para la producción sostenible y diferenciada de comunidades campesinas y grupos étnicos. Existen diversas áreas del país que ofrecen oportunidades para la producción sostenible diferenciada. Por ejemplo, la pesca artesanal y de subsistencia de las comunidades del pacífico, el aprovechamiento de los recursos forestales la región Amazónica por parte de grupos étnicos (bosques y productos secundarios), y las prácticas sostenibles de comunidades campesinas. Todas estas configuran paisajes y territoriales sostenibles de importancia para el ordenamiento territorial. Progresivamente se ha avanzado en el reconocimiento institucional de esta producción sostenible diferenciada y sus implicaciones para la toma de decisiones de ordenamiento, no obstante, aún se ve la necesidad de darles un mayor aprovechamiento e incorporarlas eficientemente en el OT de las diversas escalas.

La pesca artesanal, actualmente se reconoce a través de resoluciones expedidas por la Autoridad Nacional Pesquera (AUNAP). Estas resoluciones a su vez son incorporadas, en los distritos regionales de manejo integrado (DRMI) y los distritos de manejo integrado (DMI), y su reconocimiento está respaldado por procesos de articulación intersectorial y multinivel que cuentan con una amplia participación de actores de la institucionalidad, el sector privado, las comunidades locales, entre otros. No obstante, en el desarrollo de algunas actividades productivas, y la localización de algunos proyectos de infraestructura, como por ejemplo los portuarios se desconoce la existencia de estas figuras. Un ejemplo de lo anterior, son los proyectos portuarios en el golfo de Urabá, que afectan entre otros, el Santuario de Flora y Fauna de Acandí y la ensenada de Rionegro (subsistema poblacional-funcional). Existen otros casos como en la Alta Guajira, el Golfo de Tribugá y Malpelo donde se producen situaciones similares (AUNAP, PNN 2021. Mesas CEI-COT).

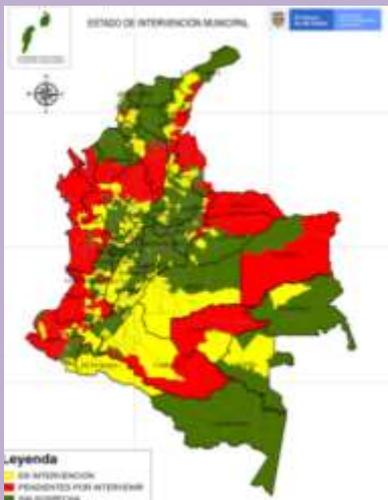
Persistencia de uso ineficiente del suelo en áreas rurales transformadas. El proceso de planificación del uso del suelo rural agropecuario ha tenido avances importantes, a través de la formulación de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, la definición de la frontera agrícola, la evaluación de aptitud de más de 40 tipos de utilización de tierras, la formulación de planes de ordenamiento productivo por cadenas y lineamientos para la reconversión productiva, entre otros. Sin embargo, aún es débil la armonización de estos instrumentos con los procesos del ordenamiento territorial y sectorial.

El país cuenta con 11.855.513 hectáreas aptas para riego y 3.884.349 hectáreas tienen potencial para drenaje, equivalentes al 10,4 % y al 3,4 % de los suelos con potencial para la actividad agropecuaria, respectivamente (Misión para la Transformación del Campo, 2014). Esta información actualizada indica que ahora el país cuenta con 18,4 millones de hectáreas con aptitud agropecuaria con potencial para ser desarrolladas con ADT (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA], 2018), se estima que solo 1,1 millones de hectáreas cuentan con este servicio (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [Incoder], 2014a, pág. 29), lo que representa una cobertura del 6 %.

Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa: Soberanía del territorio nacional.



Densidad de cultivos de coca en Colombia, 2020. UNODC (2021)



Estado de intervención municipal para desminado (minas antipersona) 2019

Avances en la integración fronteriza y en políticas de seguridad y defensa, pero debilidades de OT para consolidación de áreas de soberanía en los mares y fronteras terrestres, y de seguridad y defensa en el interior del territorio nacional

Desde finales de los 70 se ha avanzado en la conservación de territorio marino costero, insular y terrestre en zonas de frontera con la declaratoria de áreas protegidas y ordenamiento cuencas. Adicionalmente, en lo que respecta a las zonas de frontera terrestre, con sustento en el artículo 4° de la Ley 191 de 1995, desde hace 20 años se han fortalecido los mecanismos para la integración fronteriza, mediante un proceso de planeación y acción conjunta entre autoridades fronterizas que buscan promover el desarrollo de sus territorios y fortalecer el intercambio binacional a través de la definición e implementación de una acción conjunta acordada por las dos partes. Colombia además participa activamente en distintos organismos y mecanismos de integración y cooperación conformados por Estados latinoamericanos, suramericanos, del Caribe, andinos, o del continente americano, para fortalecer vínculos económicos, sociales, culturales y políticos. Algunos de los mecanismos de integración existentes son las Comisiones de Vecindad, los Gabinetes Binacionales y los Planes de Desarrollo Binacionales y la participación en Organismos Regionales de Integración (CAN, Foro PROSUR, OTCA, etc). (Mesas CEI-COT, 2020- 21)

También se han dado espacios de integración, a través de ejercicios de planificación para la gestión integrada de los recursos hídricos en cuencas transfronterizas, Colombia - Ecuador, Colombia-Perú. Así mismo, experiencias de iniciativas de esquemas asociativos transfronterizos.

No obstante, aún es necesario lograr la implementación y sostenibilidad de estas iniciativas, debido a que no se le da continuidad a un adecuado proceso de coordinación entre las normatividades y procedimientos de cada país, no se priorizan temas según el mecanismo u organismo en el que se participe, lo que genera un menú muy amplio de asuntos a abordar, y no se implementan mecanismos para lograr concurrencia transfronteriza en el marco de competencias de cada país. (Mesas CEI-COT, 2020- 21)

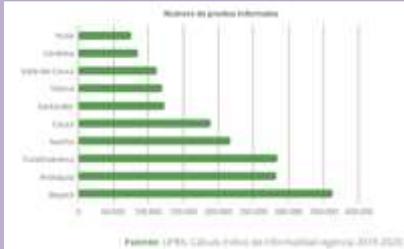
Por otra parte, y en cuanto a los territorios marinos, persisten conflictos de delimitación marina y submarina con Venezuela, Ecuador y Nicaragua. Y se cuenta con antecedentes de pérdida de territorio (los Monjes, Roncador y Quitasueño). Existen pretensiones sobre San Andrés por parte de Nicaragua, y pretensiones de ampliación de frontera por parte de Ecuador que provocaría un cierre al acceso directo y libre al océano pacífico (Cadena, W & Devia, C 2012). El más reciente incidente es la “declaratoria unilateral por parte de Nicaragua de una Reserva De Biosfera del Caribe Nicaragüense”, tema que ha generado una enérgica reacción del gobierno colombiano.

Avances de ordenamiento territorial en zonas prioritarias para la consolidación de la paz.

El punto 1 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la consolidación de una paz estable y duradera, se centra en el desarrollo rural integral. Las estrategias de ordenamiento territorial gozan de una posición relevante en dicho punto y se concretan en: los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, el Plan para la zonificación ambiental para el posconflicto, el ordenamiento social de la propiedad, el cierre de la frontera agropecuaria, el ordenamiento productivo y el catastro multipropósito. Cada una de estas apuestas, a la fecha presenta avances significativos, especialmente en lo que respecta a municipios PDET, pero así mismo la superación de conflictos en el uso del suelo, la cobertura universal en agua y saneamiento básico, el desarrollo de vías terciarias, el cumplimiento de las metas de catastro multipropósito y el desarrollo de modelos ambientalmente sostenibles, evidencian la necesidad de continuar un decidido trabajo intersectorial para el cumplimiento de metas.

Respecto al catastro multipropósito, según cifras del IGAC, con corte a agosto de 2020, 146 de los 170 municipios PDET contaron con catastro formado (27.789.000,57 Ha), logrando alcanzar una cobertura del 85,88% en estos

Aspectos de ordenamiento territorial para la consolidación de la paz



Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019. Neva, N., Prada, R. (2020).. Bogotá: UPRA

Gobernanza, economía y buen gobierno

municipios. A pesar de estos resultados, este pilar continúa presentando retos significativos para lograr la actualización catastral en la totalidad de los municipios PDET, teniendo en cuenta que, para el mismo corte, sólo seis municipios PDET (Remedios, Segovia, Ovejas, La Jagua de Ibérico, Mutatá y Sardinata) contaban con catastro actualizado, alcanzando una cobertura del 3,5% de hectáreas actualizadas en municipios PDET (ART, 2020).

En cuanto a infraestructura y adecuación de tierras, si bien existen avances en infraestructura, conectividad y energía eléctrica (subsistema poblacional funcional), persisten retos importantes: En primer lugar, el índice de penetración de internet en los territorios PDET se ubica muy por debajo del nivel nacional y de los territorios no PDET, lo que resulta problemático para poder acercar tecnológicamente a estos territorios con el resto del país. En relación con los nuevos usuarios de energía eléctrica, aún falta mayor cobertura en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo y Pacífico medio, pues no registran avances en este indicador. Finalmente, en cuanto a infraestructura de transporte, la intervención de las vías terciarias avanza a un ritmo lento, pues los avances registrados hasta el momento logran apenas el 1% de la meta establecida por el Gobierno Nacional.

Si bien no está incluido explícitamente en los 8 pilares, es clave además destacar, que, en materia ambiental, el 25,6% del territorio en los 170 municipios tiene conflictos por uso del suelo y su tasa de deforestación es el doble de la nacional a pesar de tener una mayor proporción del territorio en áreas protegidas y concentrar el 40 % del área de bosque del país

Avances en ordenamiento social de la propiedad y desafíos de articulación intersectorial en el marco del OT. El país avanza en numerosas estrategias derivadas de la misión rural y del Acuerdo de paz para el ordenamiento social de la propiedad, de mano de políticas y estrategias de catastro multipropósito, de restitución, adjudicación, titulación de tierras. No obstante, persisten algunos desafíos, como la desarticulación interinstitucional, la desactualización en los instrumentos de ordenamiento ambiental y territoriales, las imprecisiones en los polígonos relativos a determinantes ambientales, y la falta de lineamientos diferenciados para la coordinación entre la gestión de las tierras étnicas y los instrumentos de ordenamiento territorial (POT, EOT y PBOT). Estos aspectos complejizan la acción de Estado para lograr la formalización de la propiedad a pobladores rurales.

Por otra parte, respecto al acaparamiento de tierras, se evidencian dos extremos: según datos de 2015, el 10 % de los propietarios o poseedores que menos tierra tenían, ocupaban el 0,37 % del área que deberían ocupar en un escenario de igualdad; y el 10 % de los propietarios o poseedores que más tierra tenían, ocupaban 6,973 veces más área de la que ocuparían en un escenario de absoluta igualdad. (UPRA, 2015).

En cuanto al fraccionamiento, se evidencia proliferación de predios por debajo de la extensión mínima determinada en la legislación (unidad agrícola familiar UAF). En efecto, con base en información de 2014, se identificaron 3.521.771 predios; de estos, el 82,67 % se encontraba por debajo de la UAF. Los departamentos que cuentan con los porcentajes más altos de predios por debajo de la UAF son Nariño, Boyacá, Huila, Putumayo, Amazonas y Sucre. (UPRA, 2015 Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia.)

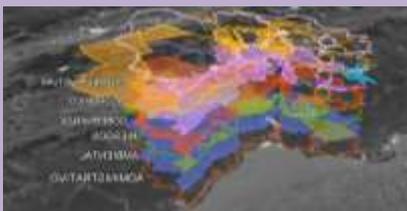
Limitada incorporación del principio de multiétnicidad en el ordenamiento territorial. Pese a la especial importancia que revisten las territorialidades de los grupos étnicos para el país, y al lugar preponderante del principio multiétnicidad en la Ley Orgánica de Ordenamiento, se observa una escasa incorporación de este principio en el ordenamiento territorial.

Las formas propias de uso, aprovechamiento, ordenamiento y planeación de los grupos étnicos no han sido incorporadas con claridad en los instrumentos de planificación de los distintos niveles territoriales. La naturaleza interjurisdiccional (entre departamentos y municipios), y binacional, de algunas comunidades étnicas además impone el desafío de armonización no solo entre niveles, sino entre los territorios más allá de las fronteras político-administrativas. Así mismo, hoy no se cuenta con un mapa claro sobre cómo desarrollar la participación de las comunidades étnicas en los procesos de ordenamiento en todos los niveles territoriales (en pro de fortalecer su autonomía y decisiones consensuadas con entes territoriales), y en concordancia con el marco normativo vigente.

Por otra parte, persiste un vacío con respecto a la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas establecidas en el artículo 286 de la Constitución Política en tanto no fue abordada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, así como persisten formas de ordenamiento territorial por fuera del marco constitucional como son los antiguos corregimientos departamentales (Áreas no municipalizadas-ANM), lo que conlleva a la presencia de conflictos a nivel territorial entre las comunidades indígenas y las autoridades departamental ante pretensiones de municipalizarlas.

Adicionalmente, se generan conflictos en la planeación de proyectos estratégicos de interés nacional, especialmente en el sector minero energético, dado que en algunos casos se traslapan con los territorios de comunidades étnicas lo cual genera una tensión en el uso del suelo y los recursos disponibles (pendiente datos de reportes, con base en atlas justicia ambiental).

Si bien existen experiencias de incorporación de la planeación territorial étnica para gestionar conflictos y planear un territorio común, no se cuenta con una consolidación de la participación de las comunidades étnicas en los procesos de ordenamiento en todos los niveles, tanto nacionales como territoriales, en los conduzcan no solo a fortalecer su autonomía, sino a dar sostenibilidad a las actuaciones que las entidades territoriales y regionales, que emprendan de manera consensuada. Así mismo, desde el punto de vista del desarrollo sostenible e inclusivo es de la mayor pertinencia actualmente no existen sinergias entre los sistemas de producción propios y de conocimiento tradicional que pueda estar asociado a los grupos étnicos y las formas y costumbres de uso de sus territorios con los modelos de desarrollo que impulsan las entidades territoriales.



Determinantes y zonificaciones de ordenamiento territorial expedidas desde el nivel nacional o regional para armonización en el territorio municipal. (caso Buenaventura). (Fuente: DNP, 2021)

Proliferación y sobreposición de instrumentos y figuras de ordenamiento y desarrollo territorial y algunas iniciativas para lograr articulación.

A 2018, se han identificado 13 sectores de nivel nacional con competencias directas y/o incidencia en ordenamiento territorial, 32 políticas, 57 normas y hasta 95 categorías de zonificación en una misma porción territorial procedentes desde el nivel nacional (CEI-COT 2018). Así mismo, se identificaron 170 competencias de entidades del nivel nacional y territorial (municipios, distritos y departamentos), con las cuales se definen de modo directo, restricciones, derechos, y/o responsabilidades sobre los usos del suelo (Fuente: análisis ST-COT con base en base de datos de acciones de implementación del CONPES del Sistema de Administración del Territorio – SAT)

¿Como avanzado el país para enfrentar esta situación? La conformación y consolidación de cuerpos colegiados para la toma de decisiones y lineamientos para el Ordenamiento Territorial, como son la Comisión de Ordenamiento Territorial con su brazo técnico, el comité especial interinstitucional de la COT, y el Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural.

Las entidades con competencias, han avanzado en la definición, precisión y espacialización de determinantes de ordenamiento territorial, en especial las ambientales.

El Gobierno nacional adoptó el CONPES del Sistema de Administración del Territorio, con el cual se busca optimizar los procesos en relativos a los derechos restricciones y responsabilidades en cuento al uso, tenencia y valor de la tierra. Con este CONPES se avanza en un mapeo de actores, instancias, competencias

en el marco del sistema, para optimizar su relacionamiento y por tanto brindar un mejor servicio al ciudadano.

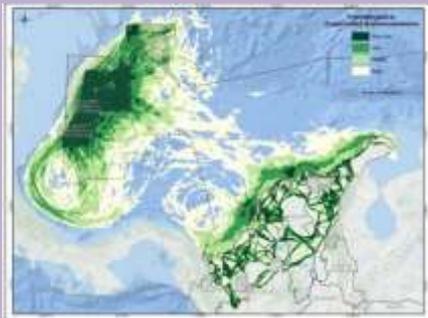
El sector transporte está avanzando junto con Minambiente en lineamientos infraestructura verde, infraestructura adaptada a cambio climático. El sector ambiental, seguridad y defensa y ambiente han avanzado a través de varias herramientas, como la Política de Mares, la Política de Nacional de Espacio Oceánicos, Costeros e Insulares y en metodologías para conocer y gestionar el mar como el Manejo Integrado de Zonificación Costera (MIZC).

Los casos piloto para el ordenamiento territorial en territorios en los que existen áreas protegidas, con la participación de las comunidades locales. Estas estrategias se enmarcan en los ejercicios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) el cual es gestionado de manera multiescalar fundamentado en esquemas de gobernanza y participación social. Otro ejercicio de importancia es el realizado por el sector ambiente, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible generando los insumos técnicos y jurídicos para el Estatuto de Zonificación y Uso Adecuado del Territorio, en el que se proponen mecanismos para la resolución de conflictos, la articulación de los diversos instrumentos de planificación y zonificaciones que confluyen en un territorio, para lograr una efectiva incorporación de la dimensión ambiental en el Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, en el sector agricultura y desarrollo rural se ha avanzado en varios ejercicios para la gestión de conflictos relacionados con el uso del suelo con vocación agropecuaria: Entre estos, están los lineamientos de la Política para la Gestión del Territorios para usos agropecuarios (GESTUA, 2016), los lineamientos para el Ordenamiento y uso productivo de la propiedad rural (2017), la definición de la frontera agrícola nacional.

El sector minero energético, de hidrocarburos han avanzado hacia una gestión con enfoque territorial, con el reconocimiento de determinantes de ordenamiento territorial, toma de decisiones en ronda de bloques de hidrocarburos o procesos de titulación minera para prevenir conflictos, fortalecer capacidades en procesos de concertación con las entidades territoriales para un mejor concurrencia y coordinación entre proyectos mineros e instrumentos de OT municipal y departamental. A la fecha (2020) la ANM ha realizado 268 reuniones de coordinación y concurrencia con municipios de los cuales 57 cuentan también con audiencias públicas de participación de terceros en el marco del cumplimiento de lo establecido en las Sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con el ordenamiento territorial y el desarrollo de actividades minero-energéticas. También se ha dado acompañamiento a los municipios de Uribia, Buriticá, Barrancabermeja. En la ANH, se desarrollarán por lo menos 10 diálogos ciudadanos que incluyan a las autoridades del orden local, en zonas de conflictividad social, con la finalidad de mejorar las condiciones en las que se inserta el sector minero energético en la escala local. Así mismo se avanza en temas estratégicos como la definición de áreas estratégicas mineras (ANM); áreas de interés para hidrocarburos (ANH); plan de abastecimiento de gas (UPME).

Por su parte, el sector turismo, ha avanzado en mudar el enfoque de “atractivos” turísticos por el de potencial turístico, lo que permite desarrollo armónico frente a condiciones socioculturales y ambientales y con los asentamientos humanos.



Modelo de Conectividad Socio-ecosistémica Marino Costera para el Caribe Colombiano. FAO, Sierra, O. et. al. 2020. En II Simposio de Conectividad Ecológica

Avances en la política pública para la gestión de territorios marinos, costeros e insulares, y fronterizos, pero aún con poco desarrollo de ordenamiento territorial integrado y ajustado a las realidades de estos.

Existe un bajo reconocimiento del territorio marino costero como un espacio de especial ordenación, planificación y gestión, así como una baja expedición de normas de carácter particular y específicas para aplicarse en este territorio. Se percibe una fragmentación en la ordenación de los espacios costeros (Avella et al., 2009). Hasta la fecha, Colombia, lamentablemente, no presenta un marco legal preciso y claro que integre de forma eficiente y efectiva el ordenamiento del territorio marino costero en la toma de decisiones. A su vez, las investigaciones científicas que versan sobre temas legislativos del territorio marino costero son muy escasas y, por tanto, las corporaciones encargadas de expedir las normas que regulan este espacio no tienen un insumo sólido para superar la actual deficiencia. (Milanés, 2018)

El alto crecimiento poblacional en zonas urbanas (por nacimientos y migraciones internas) encuentra baja respuesta institucional y pocas acciones encaminadas a un crecimiento urbano coherente y equilibrado. Al respecto, se observa una baja respuesta institucional y multinivel a temas críticos como el saneamiento básico, la calidad de la vivienda y en general los índices relacionados con la pobreza multidimensional (muy por debajo del promedio nacional).

En el caso de las zonas marinas, costeras e insulares, existe una importante pérdida de biodiversidad, desaparición de ecosistemas y de la conexión mar-tierra, asociado al cambio de uso de la tierra y del mar por actividades económico productivas (Ej. turismo, actividades extractivas) . En todo caso es importante mencionar que la Política ambiental, se enfoca en el manejo costero integrado, entendido este como un proceso de planificación espacial dirigido hacia un área compleja y dinámica, que se enfoca en la interfase mar – tierra, buscando armonizar los valores culturales, económicos y ambientales, y a equilibrar la protección ambiental y el desarrollo económico, con un mínimo de normas (MMA, 2000)

Referencias:

DNP - CEI COT (2021). Diagnóstico Estratégico Territorial de la Política General de Ordenamiento Territorial.

Secretario Técnico de la Comisión de Ordenamiento Territorial
Esteban Páez Correa. Subdirector de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DNP)

Director de Descentralización y Desarrollo Regional (DNP)
José Linares

Elaboración del informe
Pilar Aguilar

Colaboradores equipo DNP:

Iván Moreno (Informe de estado de los Esquemas Asociativos Territoriales EAT)
Catalina Duarte (Recomendaciones relativas a Esquemas Asociativos Territoriales EAT)
Fabián Suárez (Estado de los Planes de Ordenamiento Territorial- POT)
Cristina Martínez (Estado de los Planes de Ordenamiento Departamental- POD)
Kelly Pérez (Estado de Catastro Multipropósito)
Yaneth Hernández (Informes anuales de gestión de la ST-COT)