



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

2021 – 2024

INFORME DEL ESTADO Y AVANCE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA



**Dirección de Ordenamiento y
Desarrollo Territorial
Secretaría Técnica de la COT**

Departamento Nacional de Planeación DNP

Antonio José Avendaño Arosemena
Secretario Técnico de la COT
Director de Ordenamiento y Desarrollo
Territorial

Juan Pablo Sandoval Castaño
Subdirector Técnico de Ordenamiento
Territorial

Delegados Comisión de Ordenamiento Territorial

Ministerio del Interior

Olga Lucia Salazar Sarmiento
Presidenta de la COT
Subdirectora de Gobierno, Gestión
Territorial y Lucha contra La Trata

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Gustavo Adolfo Carrión Barrero
Director de Ordenamiento Ambiental
territorial y Sistema Nacional Ambiental

Departamento Nacional de Planeación

Antonio José Avendaño Arosemena

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

Claudia Andrea Ramírez Montilla
Directora de Espacio Urbano y Territorial

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC

Gustavo Adolfo Marulanda Morales

Universidad Piloto de Colombia – Representante Academia - sector privado, delegado ASCUN

José Ricardo Villar-Uribe

Universidad Nacional de Colombia – Representante Academia - sector público, delegado ASCUN

Diego Isaías Peña Porras

Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA

Ana Ligia Mora Martínez

Comisión Especial de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes

H. R. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo
Secretario General Dr. Luis Orlando Gallo
Cubillos

Comisión Especial de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del Senado de la República

H. S. Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General Dr. Juan Pablo Porras
Florián

Colaboradores Subdirección Técnica de Ordenamiento Territorial

Andrés Leonardo Solano Cardoso
Catalina Giraldo Villamizar
Claudia Marcela Pinzón Casallas
Edwin Alexander Juajibioy Juajibioy
Iván Andrés Lozada Pérez
Juan Pablo Arias Aguirre
Laura Rincon Jurado
Luis Ricardo Martínez Ramírez
María Cristina Martínez Muñoz
María del Pilar Aguilar Montoya
Sara Soto Hernández
Yenifer Andrea Celis Pineda

Colaboradores Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Yaneth Hernández Beltrán

Colaboradores Equipo Técnico Catastro Multipropósito

Diana Marlene Barrios Campos

Colaboradores Comité Especial Interinstitucional CEI COT

Ministerio de Interior

Hugo Rafael Silvera Peña y equipo
SGTTL

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Claudia Milena Álvarez Londoño



Departamento
Nacional de Planeación

Hernando González Murillo

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Luis Felipe Marquez

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC

Leidy Maritza Bernal Vargas

Ministerio de Transporte

Magda Constanza Buitrago Gutiérrez

Luis Enrique Fandiño

Ministerio de Las Culturas, Los Artes y Los Saberes

Alfredo Dussan

Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH

Laura López Estupiñán

Anny Catalina López

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

José Luis Quiroga

Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD

Ana Milena Prada

Joana Pérez Betancourt

CORANTIOQUIA

Gloria Liliana Gutiérrez Ortiz

Paula Marcela Sepúlveda Uribe

Parques Nacionales Naturales de Colombia

Gisela Paredes Leguizamón

Rosa Ladino

Dirección General Marítima -DIMAR

Capitán Iván Castro

Ing. Fernando Oviedo Barrero

Agencia Nacional de Minería

Ángela Andrea Velandia Pedraza

Liliana Girón

Departamento Nacional de Planeación

Dirección de Descentralización y

Fortalecimiento Fiscal Territorial

Julián Torres Jiménez

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA

Claudia Cortes

Dora Inés Rey

Adriana Pérez Orozco

Juan Diego Chamorro Lopera

Patricia Ortiz Bohórquez

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	7
1. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ESTADO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	9
1.1. DIAGNÓSTICO INSTRUMENTAL.....	9
1.1.1. Estado de Actualización de los POT y POD	9
1.1.2. Multiplicidad de instrumentos de planificación físico territorial	11
1.1.3. Disponibilidad de información de los Planes de Ordenamiento Territorial	12
1.2. Estado de la Política de Catastro Multipropósito.....	15
1.3. Estado de la actualización de catastral	18
1.4. Estado de la discusión sobre descentralización en Colombia	22
1.5. Estado del ordenamiento territorial a partir la comprensión sectorial	27
1.5.1. Biodiversidad, recursos naturales y servicios ecosistémicos	27
1.5.2. Huella humana sobre espacios del agua y suelo	30
1.5.3. Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- Determinantes y Asunto de Interés Nacional en el Ordenamiento Territorial.....	32
1.5.4. Reforma agraria y ordenamiento social de la propiedad	33
1.5.4.1. Frontera agrícola nacional.....	34
1.5.4.2. Informalidad en la propiedad.....	35
1.5.4.3. Distribución, fraccionamiento, concentración y tenencia de la tierra.....	36
1.5.5. Estado de la política del patrimonio arqueológico	37
1.5.5.1. Información territorial sobre patrimonio cultural:	38
1.5.5.2. Patrimonio Arqueológico y Ordenamiento Territorial	42
1.5.6. Infraestructura de transporte intermodal.....	44
2. PLAN DE ACCIÓN 2022 – 2026 DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COT	46
2.1. Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y Justicia Ambiental: Debates conceptuales e implicaciones de Política.....	46
2.2. Descentralización y Ordenamiento Territorial: Debates, alternativas y propuestas para la Misión de Descentralización.....	46
2.3. Sistema de Administración del Territorio y Ordenamiento Territorial: Evaluación y perspectivas.	46
2.4. Jerarquización y Prevalencias de las Determinantes de Ordenamiento Territorial: Aprendizajes, retos y desafíos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND).....	47
2.5. Reforma Agraria, Reconocimiento del Campesinado como Sujeto Político de Derechos y de Especial Protección Constitucional: Implicaciones en el Ordenamiento Territorial.....	47
2.6. Ordenamiento Territorial y Enfoque Diferencial Étnico: Entidades Territoriales Indígenas, Áreas no Municipalizadas y Territorios de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.	47
2.7. Convergencia Regional, Relaciones Ciudades -Campo y Ordenamiento Territorial	47
2.8. Ordenamiento Marino - Costero, Ordenamiento Territorial y Modelo de Desarrollo Socioeconómico.	47
2.9. Asociatividad Territorial y Ordenamiento Territorial. Fortalecimiento, Autonomía, Responsabilidades.	47
2.10. Ordenamiento Territorial en Zonas de Frontera. Seguridad, Soberanía y Desarrollo Endógeno.	48
2.11. Cooperación Técnica Territorial como Enfoque para las Políticas de Ordenamiento Territorial, que orienten la planificación y gestión para el desarrollo.....	48
3. PRINCIPALES AVANCES DEL PLAN DE TRABAJO 2024	49

3.1. Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y Justicia Ambiental: Debates conceptuales e implicaciones de Política.....	49
3.1.1. Estrategia de ordenamiento territorial alrededor del agua	51
3.1.2. El ordenamiento territorial integrado en la planeación estratégica de las áreas protegidas de Colombia.....	52
3.1.2.1. Avances técnicos integración y armonización de planeación de áreas protegidas en desarrollo territorial	53
3.1.2.2. Registro Único de Áreas Protegidas RUNAP	55
3.1.3. Programas de ordenamiento territorial alrededor del agua en territorios priorizados	55
3.1.4. Acuerdos de ordenamiento territorial alrededor del agua.....	56
3.1.5. Consejos Territoriales del Agua	57
3.1.6. Gobernanza.....	57
3.2. Descentralización y Ordenamiento Territorial: Debates, alternativas y propuestas para la Misión de Descentralización.....	58
3.3. Sistema de Administración del Territorio y Ordenamiento Territorial: Evaluación y perspectivas.....	60
3.3.1. Reconceptualización de política pública del SAT	61
3.3.2. Instancias de participación en el marco del SAT	64
3.3.2.1. Multiplicidad de instancias de participación para la planificación físico territorial	66
3.3.2.2. Identificación, caracterización y validación de instancias	66
3.3.2.3. Racionalización de instancias	67
3.4. Jerarquización y Prevalencias de las Determinantes de Ordenamiento Territorial: Aprendizajes, retos y desafíos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo	68
3.5. Reforma Agraria, Reconocimiento del Campesinado como Sujeto Político de Derechos y de Especial Protección Constitucional: Implicaciones en el Ordenamiento Territorial.....	72
3.5.1. Focalización de predios para la compra de tierras en Colombia.....	72
3.6. La Gestión del Riesgo de desastres y el Ordenamiento Territorial.....	73
3.7. Ordenamiento Territorial y Enfoque Diferencial Étnico: Entidades Territoriales Indígenas, Áreas no Municipalizadas y Territorios de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras	75
3.8. Ordenamiento Marino - Costero, Ordenamiento Territorial y Modelo de Desarrollo Socioeconómico	79
3.9. Asociatividad Territorial y Ordenamiento Territorial. Fortalecimiento, Autonomía, Responsabilidades	81
3.10. Ordenamiento Territorial en Zonas de Frontera. Seguridad, Soberanía y Desarrollo Endógeno	84
3.10.1. Áreas del territorio nacional con tratamiento especial (Territorios fronterizos y Zonas marítimas, costeras e insulares) (Min interior, DIMAR)	86
3.11. Cooperación Técnica Territorial como Enfoque para las Políticas de Ordenamiento Territorial, que orienten la planificación y gestión para el desarrollo.....	89
4. RETOS Y RECOMENDACIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	95

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Estado de la actualización de los POT en Colombia 2023	9
Ilustración 2: Estado de la actualización de los POD en Colombia 2024.....	10
Ilustración 3: Instrumentos de Planificación Sectorial SAT.....	11
Ilustración 4: Clasificación de los POT (EOT, PBOT y POT) municipales 2024	14
Ilustración 5: Línea base de la política de catastro multipropósito.....	16
Ilustración 6: Marco Normativo Política de Catastro Multipropósito.....	17
Ilustración 7: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, 1993 – 2018	22
Ilustración 8: Evolución de los ingresos municipales - Billones de pesos (2023).....	23
Ilustración 9: Huella espacial humana en Colombia, años 2015, 2018 y 2019	31
Ilustración 10: Contexto territorial de las áreas protegidas	33
Ilustración 11: Frontera agrícola nacional año 2021.....	34
Ilustración 12: Índice de informalidad municipal 2020	35
Ilustración 13: Mapa del PCCC.....	42
Ilustración 14: Estado de los tramos de los proyectos del PMTI 2015-2035 a 2021	44
Ilustración 15: Líneas estratégicas para el ordenamiento territorial alrededor del agua ...	51
Ilustración 16: Guías expedidas PNN que tienen incidencia en procesos de ordenamiento y planeación territorial.....	54
Ilustración 17: Guías elaboradas por PNN para articular las acciones de PNN en Planes de Desarrollo.	54
Ilustración 18: Territorios priorizados para iniciativas de ordenamiento ambiental territorial	56
Ilustración 19: Instrumentos para la planeación del desarrollo	64
Ilustración 20: Legislación orgánica en materia de Ordenamiento Territorial	65
Ilustración 21: Contenidos del ejercicio de identificación, caracterización y validación de instancias.....	67
Ilustración 22: Definición de los núcleos de reforma agraria	72
Ilustración 23: Estado actual de avance de los precios comerciales de la tierra rural en las zonas de reforma rural integral	73
Ilustración 24: identificación de usos y actividades, proceso de ordenamiento marino costero pacifico colombiano.....	89

Índice de Tablas

Tabla 1: Información frontera agrícola nacional año 2021	34
Tabla 2: Bienes Muebles declarados BICNAL	40
Tabla 3: PEMP Bienes Muebles	40
Tabla 4: Municipios con áreas en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, PCCC. Fuente: Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.....	41
Tabla 5: Departamentos con Municipios que han actualizado el POT después de la Ley 1523 de 2012.....	74
Tabla 6: Solicitudes radicadas ante la Dirección de Indígenas, Rom y Minorías por los representantes de los Consejos Indígenas, para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. (Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha contra la Trata.....	78
Tabla 7: Número de solicitudes por tipo de EAT recibidas 2023 - 2024	82

INTRODUCCIÓN

En el marco de las funciones de Departamento Nacional de Planeación como secretaría técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT, a través de la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, se presenta a consideración de las Comisiones Especiales de Seguimiento a la Descentralización y el Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, el siguiente informe correspondiente al Estado y Avance del Ordenamiento Territorial; esto, en el marco del “Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de Vida 2022-2026”, el Plan de Acción aprobado por las entidades miembros de la COT para el cuatrienio 2022-2026, y el plan de trabajo aprobado para la vigencia 2024.

Así mismo, 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.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026, define como la primera entre sus transformaciones el ordenamiento territorial alrededor del agua y la justicia ambiental, considerando de esta manera el ordenamiento territorial del país como una prioridad, y evidenciando que no solo no se han logrado solucionar los múltiples conflictos socio ambientales que enfrenta el país, sino que además estos se reproducen e impiden que la nación enfrente eficazmente los desafíos y retos que emergen del proceso de calentamiento global y cambio climático que enfrenta la humanidad; en este sentido, el país no ha logrado armonizar sus instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, y se ve enfrentado a una proliferación de normas, procedimientos, herramientas e instancias que se caracterizan por su desarticulación profundizando la brecha entre las actividades que se desarrollan en el territorio y la vocación del instrumento.

En este informe se abordada como eje transversal la transformación primera de PND Colombia Potencia Mundial de la Vida denominada Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y la Justicia Ambiental. Se parte de la premisa del reconocimiento de los procesos históricos y sociales relacionados con la forma en que hemos ocupado, usado y desarrollado el territorio, las consecuencias de esta ocupación, los conflictos ambientales, económicos, sociales, culturales y políticos que se han generado, y las propuestas de solución que han surgido de comunidades, organizaciones sociales, pueblos étnicos,

autoridades locales y las entidades del orden nacional. En este orden de ideas, el ordenamiento territorial implica una gobernanza inclusiva, participativa, y multiescalar, parte del reconocimiento y de la necesidad de posicionar socialmente estas comunidades y sus organizaciones, como fundamento de una democratización de los ejercicios de planeación.

El presente documento se encuentra estructurado por cuatro secciones además de esta introducción. La primera, corresponde al diagnóstico del ordenamiento territorial, que responde tanto a un componente instrumental en primera instancia, para posteriormente abordar una perspectiva sectorial; la segunda sección, refiere al plan de acción acogido en el marco de la COT, con el que se espera avanzar en la respuesta a aspectos estructurales del ordenamiento territorial, propendiendo por superar la condición instrumental y sectorial, identificada como una limitante. En tercer lugar, se presentan los avances que se han desarrollado a partir del plan de acción previamente indicado; y en cuarto y último lugar se presentan las conclusiones del documento, así como un conjunto de recomendaciones de política pública al respecto.

1. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL ESTADO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

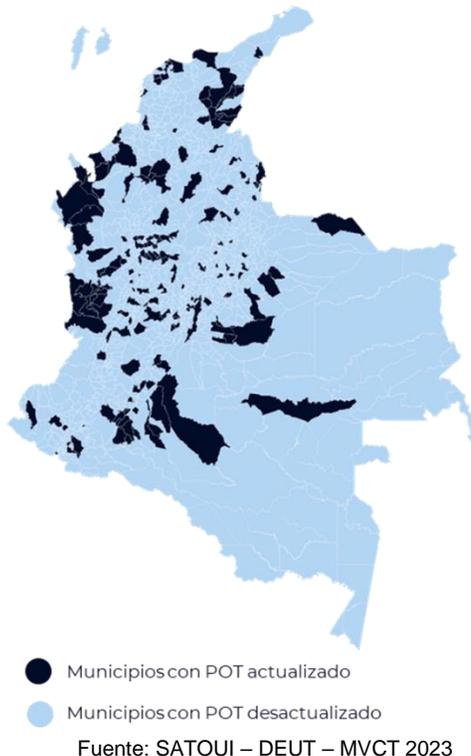
1.1. DIAGNÓSTICO INSTRUMENTAL

1.1.1. Estado de Actualización de los POT y POD

En 1997 se expidió la Ley 388 de Desarrollo Territorial que constituyó los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, los cuales deberían ser elaborados y adoptados por las autoridades municipales de acuerdo al siguiente nivel de complejidad:

- Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT para municipios con población inferior a 30 mil habitantes,
- Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT para municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes,
- y para los municipios de más de 100 mil habitantes se denominan genéricamente Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

Ilustración 1: Estado de la actualización de los POT en Colombia 2023



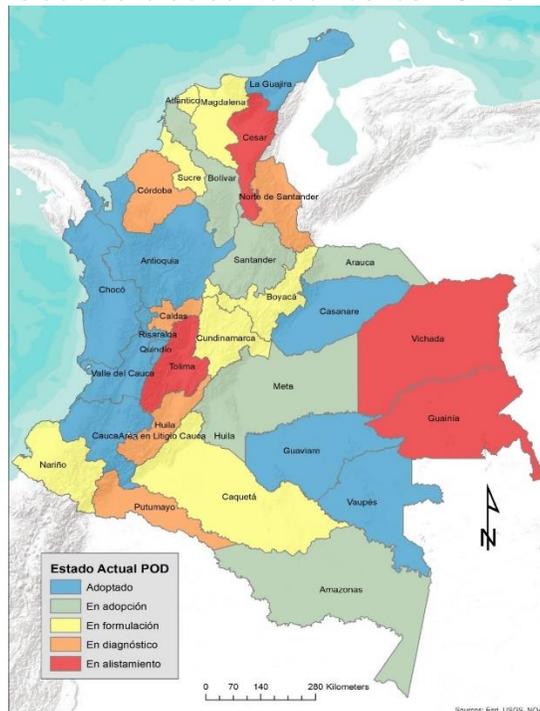
Según lo señalado en la norma, estos instrumentos tienen una vigencia de 3 periodos constitucionales, por lo que, según los años en que se formularon estos instrumentos, en su mayoría han culminado la vigencia a largo plazo. Sin embargo, el panorama de actualización de estos instrumentos es extremadamente bajo: 878 municipios, equivalente al 80.0% del total de los municipios del país presentan vencida su vigencia de largo plazo.

De estos 878 municipios con POT desactualizados, 684 (77.9%) son EOT y 821 (93.5%) son municipios de 5ta y 6ta categoría fiscal, acorde a la clasificación anual de la Contaduría General de la Nación.

Del total de 1.103 municipios del país, 221(20.0%) han realizado revisión general de su POT (EOT, PBOT o POT), mientras que 4 municipios (El Charco, Mosquera, Santa Bárbara de Iscuandé y Barrancominas) no han formulado aun sus POT.

Entre tanto, 993 (90,1%) del total de municipios del país cuentan con índice de pobreza multidimensional en categorías medio y superior, mientras que 768 (69,7%) de ellos tienen índice de desempeño fiscal en condición de riesgo y vulnerable; lo anterior evidencia una alta vulnerabilidad de los territorios a la hora de afrontar muchos de sus retos, entre ellos, el de proveer infraestructura y equipamientos tanto sociales como sectoriales de manera equilibrada y funcional en el territorio; proveer vivienda suficiente de calidad, garantizar la conservación del patrimonio económico, cultural y ambiental, así como afrontar condiciones de riesgo y desastres en su ámbito administrativo territorial; todos estos son objetivos de la planificación del desarrollo territorial. La suma de todas estas condiciones repercute a su vez en el deterioro de las condiciones sociales, económicas, ambientales, culturales, etc., que conforman un ciclo vicioso en la condición de vida de los ciudadanos.

Ilustración 2: Estado de la actualización de los POD en Colombia 2024



Fuente: Estado de avance de los POD. Fuente: DEUT – Minvivienda 2024

De otro lado, con fundamento en la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial LOOT (Ley1454 de 2011) que distribuyó las competencias en materia de ordenamiento territorial para los diferentes niveles, y que fue reiterado en el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022 la cual estableció que “los departamentos expedirán planes de ordenamiento departamental

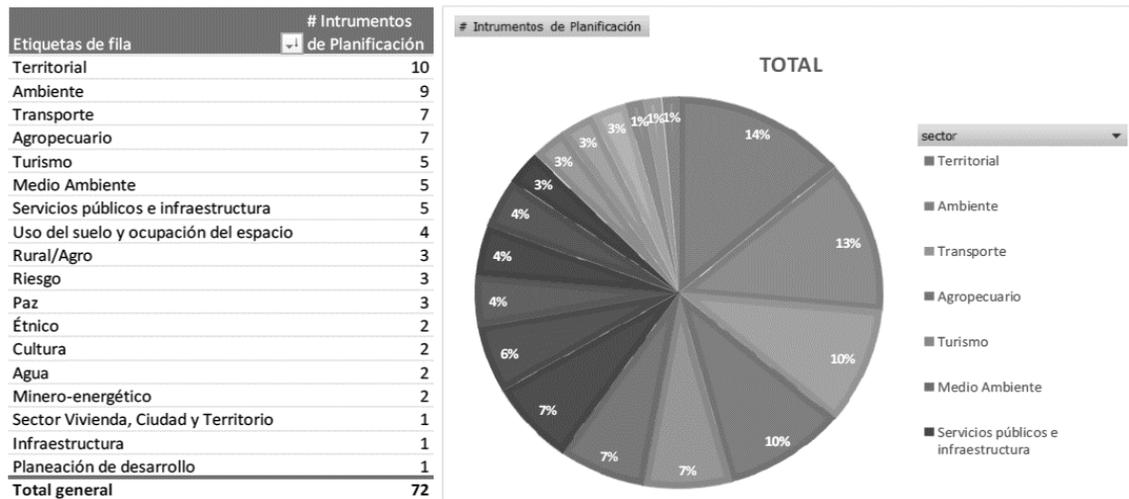
a través de los cuales se definirá la visión a largo plazo del departamento, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial”; actualmente diez (10) departamentos (31.3%): Antioquia, Casanare, Cauca, Chocó, Guaviare, La Guajira, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, y Vaupés, han formulado y adoptado sus POD, en tanto que los restantes 22 departamentos presentan diferentes niveles de avance.

En ese marco y atendiendo el mandato de las normas citadas, las entidades que hacen parte de la COT han venido elaborando insumos para la reglamentación de los POD, los cuales se enmarcan en el acuerdo 10 de la Comisión de Ordenamiento Territorial nacional - COT. Estos insumos han sido recopilados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que actualmente cuenta con un proyecto de decreto de reglamentación de los POD el cual será discutido en el marco de la COT y tramitado para su aprobación.

1.1.2. Multiplicidad de instrumentos de planificación físico territorial

En el marco del CONPES 4007 sobre el Sistema de Administración del Territorio (SAT), el DNP señaló la proliferación de instrumentos de planificación, logrando identificar setenta y dos (72) instrumentos de 18 sectores diferentes, en su mayoría desarticulados de los planes de ordenamiento, territorial, departamental y del plan nacional de desarrollo.

Ilustración 3: Instrumentos de Planificación Sectorial SAT



Fuente: DAFP a partir de información DNP – 2022

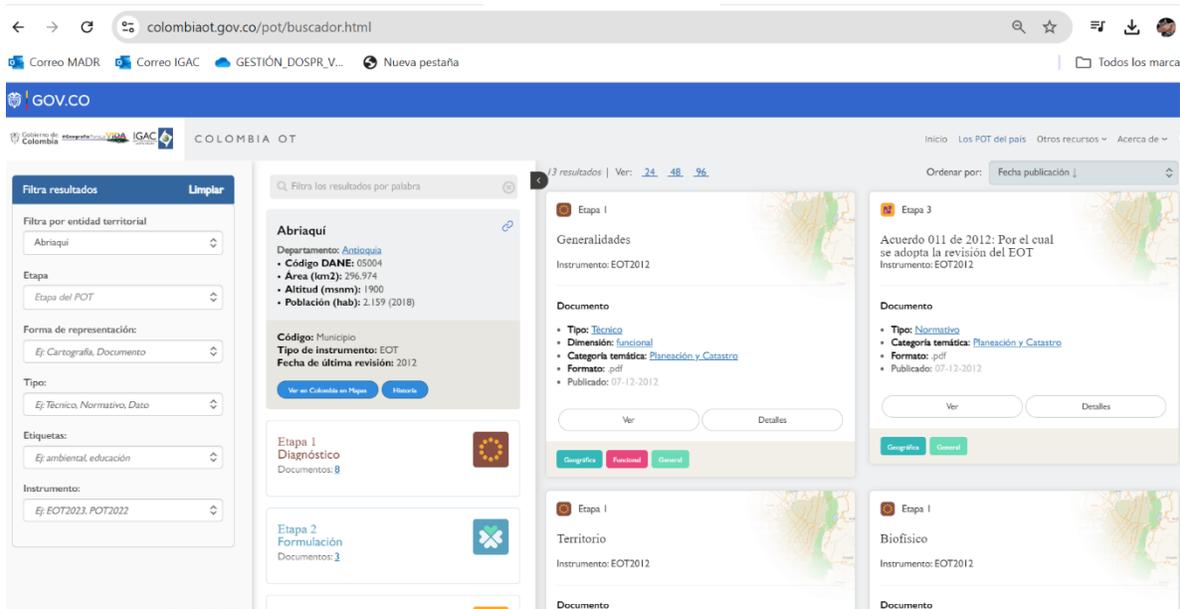
Esta multiplicidad de instrumentos, acompañada de una proliferación de instancias de participación sin carácter decisorio, han repercutido en una planificación y gestión descoordinada por parte de las carteras y diferentes niveles de gobierno, mediante acciones dispersas, carentes de una comprensión sistémica del territorio y de la concurrencia y sinergias que busca propiciar el ordenamiento y la gestión territorial.

1.1.3. Disponibilidad de información de los Planes de Ordenamiento Territorial

A partir de las disposiciones emanadas por la Ley 388 de 1997, se plantea que el conjunto de estrategias, acciones e inversiones del sector público y las regulaciones y los controles sobre la acción de los ciudadanos, se expresan en el llamado “plan de ordenamiento territorial” que es: “El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

En el marco del artículo 37 de la Ley 2079 de 2021 se establece que con el fin de consolidar y disponer la información del ordenamiento territorial municipal del país, los alcaldes de los municipios y distritos remitirán al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC-, el Acuerdo o Decreto de adopción de su Plan de Ordenamiento Territorial, así como todos los documentos y cartografía que lo conforman de acuerdo con las normas que regulan esta materia, en un plazo máximo de tres (3) meses posteriores a su expedición. Este reporte se efectuará, cuando se adelanten procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial.

El IGAC ha consolidado la información de los planes de ordenamiento territorial a nivel nacional para que esté disponible para conocimiento de entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno y de la ciudadanía. En la actualidad a través del sitio www.colombiaot.gov.co es posible consultar la información de 1090 municipios del país en el formato en el que cada municipio tiene su plan de ordenamiento territorial, y pueden realizarse consultas por las diferentes fases del proceso, o formatos en el caso de la cartografía como se muestra a continuación.



The screenshot displays the 'colombiaot.gov.co/pot/buscador.html' search interface. On the left, a 'Filtrar resultados' sidebar allows filtering by territorial entity (Abriaquí), stage (Etapas del POT), representation form (Cartografía, Documento), type (Técnico, Normativo, Dato), and instrument (EOT 2023, POT 2022). The main content area shows search results for 'Abriaquí' in Antioquia, including details like DANE code (05004), area (296,974 km²), population (2,159 in 2018), and instrument type (EOT). Below this, a grid of results shows various stages and instruments, such as 'Etapas 1 Diagnóstico' and 'Etapas 2 Formulación', each with a 'Ver' button and a 'Cartografía' icon.

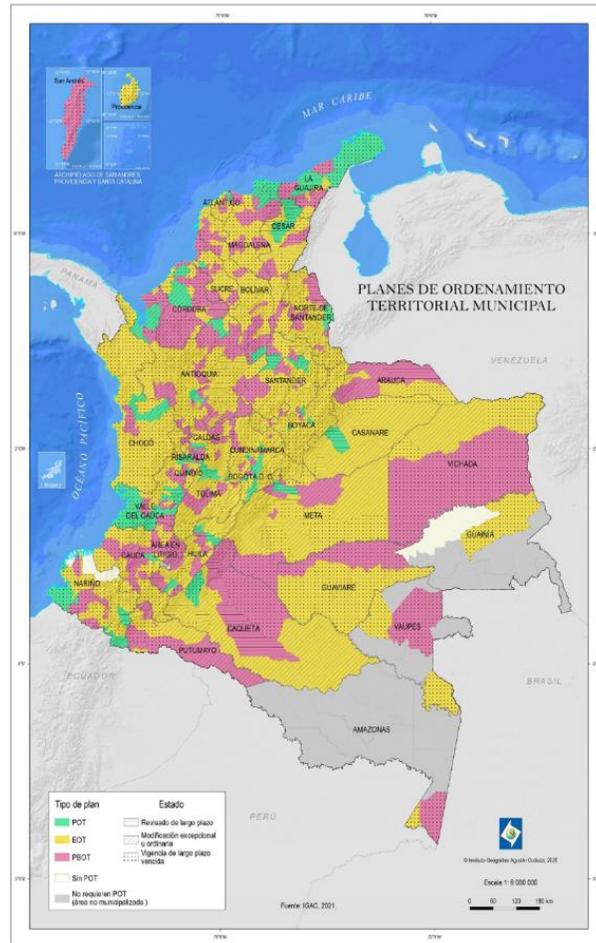
De la misma manera, en la Ley 388 de 1997 se establecen los parámetros de vigencia¹ y los procesos de revisión y ajuste, entendidos como un procedimiento técnico y jurídico, cuyo principal objetivo es actualizar y modificar los contenidos y normas del POT vigente. Los diferentes tipos de revisión y ajuste de los POT son:

- Revisión ordinaria: podrá realizarse luego de cumplidos tres (3) periodos administrativos. En ella es posible cambiar las políticas, objetivos y estrategias generales de largo plazo.
- Revisión excepcional: podrá realizarse en cualquier momento de cualquier período administrativo. En ella NO es posible cambiar las políticas, objetivos y estrategias generales de largo plazo.
- Modificación excepcional: podrá realizarse en cualquier momento de cualquier período administrativo. En ella se permite hacer cambios normativos estructurantes con soportes técnicos.

A continuación se muestra el estado de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, muestra el tipo de instrumento que tiene cada municipio, teniendo en cuenta que este se diferencia en sus contenidos, la vigencia de cada instrumento de acuerdo con su año de formulación y los tipos de revisión y ajuste que han realizado (identificando si se ha realizado proceso de revisión y ajuste de largo plazo o proceso de modificación excepcional u ordinaria de corto o mediano plazo, es decir que no se cambian los contenidos estructurales del POT).

¹ Según el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 modificado por el Decreto Ley 1232 de 2019, se fijan los parámetros para que el municipio determine el tiempo al cual se proyecta el POT y a partir del 2019 se establece que son 12 años de duración.

Ilustración 4: Clasificación de los POT (EOT, PBOT y POT) municipales 2024



Fuente: IGAC 2024

Las competencias del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en materia de ordenamiento territorial se materializan en la emisión de lineamientos metodológicos y especificaciones técnicas para los procesos de ordenamiento territorial y en generar insumos agrológicos, cartográficos, catastrales y geográficos para los instrumentos de planeación como sigue:

- Generar lineamientos metodológicos para al uso de la información producto de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión catastral en los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial.
- Brindar herramientas y poner a disposición plataformas tecnológicas que permitan fortalecer el uso de la información geográfica y catastral dentro de los procesos de implementación de política pública y planificación que realizan las entidades territoriales regionales y municipales.
- Establecer lineamientos técnicos para garantizar la interoperabilidad de la información de las decisiones de ordenamiento territorial y la información catastral se armonicen y brindar a la ciudadanía la posibilidad de consulta de información sobre régimen de usos sobre los predios.

- Generar estudios que permitan la identificación de cambios de uso del suelo identificados a través de la información catastral y el seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial.

En este contexto, el IGAC para el año 2024 actualizó las plataformas para disposición de información disponibles en el sitio: www.colombiaenmapas.gov.co en donde se dispone la información geográfica que sirve de insumo a los entes territoriales para realizar sus procesos de ordenamiento territorial y planificación sectorial.

Adicionalmente, durante el año 2024 se lanzó formalmente la plataforma del observatorio de la tierra y el territorio concebida como un centro de información para el monitoreo y diagnóstico de la dinámica territorial, a través del acceso a las diferentes instituciones a diferentes imágenes de satélite que permiten verificar la ocupación y realizar seguimiento a la intervención de las políticas públicas en territorio.

1.2. Estado de la Política de Catastro Multipropósito

El Catastro Multipropósito representa una combinación integral de los enfoques tradicionales de Catastro, abordando las dimensiones económicas, físicas y temáticas de la gestión de tierras. Su objetivo principal es promover la interconexión de datos, recursos humanos, financieros y cartográficos en un territorio determinado. Aunque no busca reemplazar las políticas locales de ordenamiento y administración del territorio, se considera un instrumento clave para estos fines. Este enfoque multipropósito amplía la gama de usos y beneficios de la información catastral, brindando a los territorios y usuarios acceso a datos temáticos proporcionados por entidades públicas y privadas, incluyendo aspectos ambientales, redes de transporte y servicios urbanos. Al integrar información de los modelos tradicionales, se logra una visión más completa de los predios. Sus ventajas incluyen, una mayor precisión de los datos catastrales y la capacidad de utilizar esta información para diversos fines, como planificación urbana, desarrollo de infraestructura y recaudación de impuestos. El enfoque multipropósito representa un modelo catastral más completo y eficiente que los enfoques tradicionales.

El catastro multipropósito en Colombia contribuye a diversas áreas clave del desarrollo territorial. Su implementación fortalece los procesos de administración del territorio, garantizando la seguridad jurídica sobre la propiedad inmueble y mejorando las finanzas territoriales. Además, permite focalizar la inversión pública y facilita el ordenamiento territorial. En términos de sostenibilidad, apoya la gestión del riesgo y la lucha contra el cambio climático. También es una herramienta para la construcción de paz territorial, con especial relevancia en la implementación del Acuerdo Final de Paz, y promueve la reforma rural integral, impulsando el desarrollo productivo de los territorios.

Ilustración 5: Línea base de la política de catastro multipropósito



Fuente: Elaboración Propia -Dirección de Ordenamiento Territorial- Catastro Multipropósito DNP

Este enfoque integral del catastro multipropósito en Colombia está respaldado por una sólida normatividad. A través del CONPES 3859 de 2016² se estableció la política para la conformación, implementación y sostenimiento de un catastro multipropósito moderno, completo, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, y en concordancia con los estándares internacionales. Es así como, el documento CONPES 3859 de 2016 estableció un diagnóstico de la situación del catastro fiscal tradicional en el país e identificó las debilidades que registra su operación. Para superarlas, determinó un conjunto de estrategias y líneas de acción; definió las fases de implementación, sus características y metas; estableció las directrices de planeación, y puso en marcha la política pública, según los objetivos establecidos.

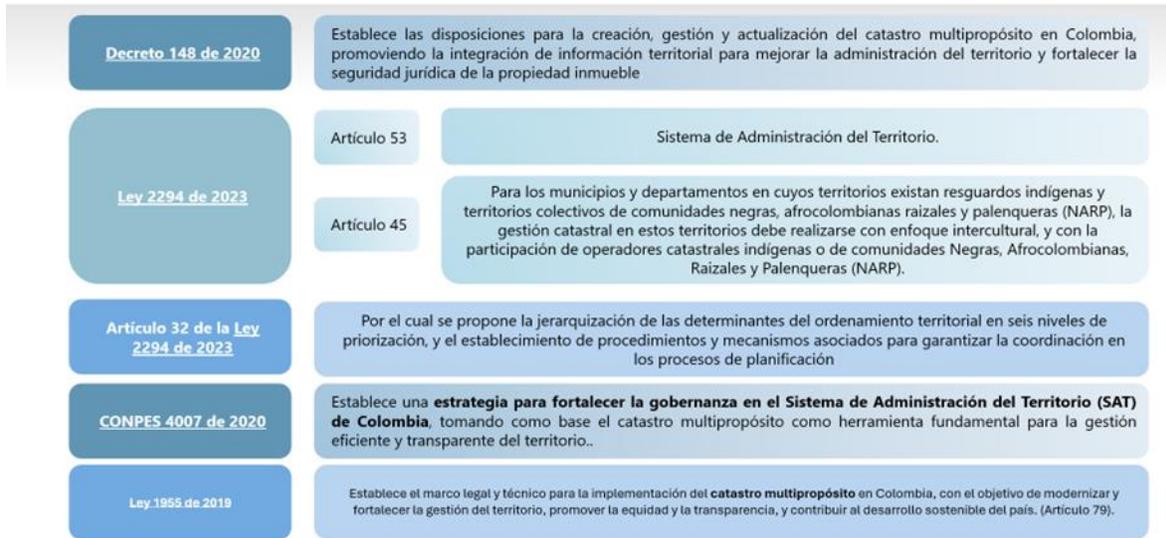
Para el efecto, el Documento CONPES mencionado estableció dos etapas: la primera, es la realización de una prueba piloto³ para probar estándares, lineamientos, especificaciones de producto, metodologías y la articulación técnica y operativa entre las instituciones⁴. La segunda, que relaciona las fases de expansión para la implementación de las metodologías definidas a todo el territorio nacional.

² Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano.

³ En su acepción general, un estudio piloto se concibe como un método y una herramienta estándar para desarrollar los procesos de investigación. En ciencia aplicada, políticas públicas y otros campos, los pilotos permiten a los científicos o a los hacedores de política realizar análisis preliminares antes de iniciar un experimento o estudio a gran escala. Los estudios pilotos son muy útiles en la formulación e implementación de las políticas pública porque: (1) permiten realizar cálculos logísticos y financieros, reestructurar los alcances de los proyectos reduciendo el desperdicio de recursos y tiempo; (2) ponen a prueba la viabilidad de las metodologías, los equipos técnicos y las tecnologías y (3) son herramientas excelentes para ampliar las capacidades de los participantes y los investigadores, en particular aquellos que tienen menos experiencia en los procesos (<https://explorable.com/es/estudio-piloto>).

⁴ La fase piloto tenía como propósito “contar con un laboratorio de soporte de la implementación de la política, que hará posible calibrar costos, tiempos, y condiciones técnicas (metodologías y tecnologías), además de poner a prueba el modelo operativo de tercerización y delegación, así como el procedimiento de barrido predial masivo, entre otros aspectos. El piloto servirá, a su vez, para ajustar y planificar las metodologías, instrumentos y operativos de campo para el escalamiento del proceso a nivel nacional” (CONPES, 2016).

Ilustración 6: Marco Normativo Política de Catastro Multipropósito



Fuente: Elaboración Propia -Dirección de Ordenamiento Territorial- Catastro Multipropósito DNP

Es así como en la primera fase de la política de Catastro Multipropósito se constituyó un laboratorio que permitiera probar unas metodologías, estándares, lineamientos, especificaciones de producto, tecnologías y un modelo directivo, operativo y de delegación como soporte de la implementación de la política pública. Con base en lo anterior, se concretaron una serie de lecciones aprendidas e información en términos de rendimientos diferenciales, tiempos y costos de la intervención sobre las cuales construir las metodologías, los instrumentos y los operativos de campo para el escalamiento del proceso a nivel nacional. Es fundamental aclarar que, la condición de pilotaje y laboratorio son elementos característicos de la fase (piloto), dado que se trata de un “modelo con carácter experimental”, que no corresponde a la estructura del proceso catastral actual, es decir formación/actualización/conservación o entrada en vigencia. Lo anterior se puede inferir con mayor detalle en los objetivos generales y específicos establecidos en el documento CONPES 3859 para dicha fase⁵.

Así las cosas, y como fruto de los resultados y lecciones aprendidas de estos proyectos piloto de Catastro Multipropósito, se generó el CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019, correspondiente a la “*Estrategia de Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito*” donde se define un plan de acción actualizado para el logro de los objetivos de la política para la formación, actualización, conservación, disposición y uso de la

⁵ De acuerdo con el Documento CONPES 3859, los objetivos específicos de la fase piloto son: A nivel específico, el piloto busca: (i) aplicar los procesos y metodologías de catastro multipropósito diseñados; (ii) evaluar, comparar y replantear los parámetros del modelo y verificar el cumplimiento de estándares mínimos para el levantamiento predial; (iii) definir los lineamientos operativos, técnicos, y de costeo, para la expansión del ejercicio; (iv) validar los esquemas de articulación y concurrencia de actores clave (ej. IGAC, SNR, ANT, URT, actores locales, entre otros) en el proceso de implementación del catastro multipropósito, particularmente en el procedimiento de barrido predial masivo; (v) aplicar los esquemas de delegación y tercerización de la función catastral; (vi) aplicar y validar las herramientas y sistemas tecnológicos a ser utilizados en los procedimientos de gestión de información catastral y su interoperabilidad con los sistemas de registro; (vii) levantar la cartografía básica con fines catastrales en los municipios seleccionados; y por último, (viii) decidir, con base en los resultados obtenidos, cómo y bajo qué condiciones se deberá realizar el escalamiento del ejercicio a nivel nacional.

información catastral con enfoque multipropósito, el cual actualmente se viene implementado en el territorio nacional.

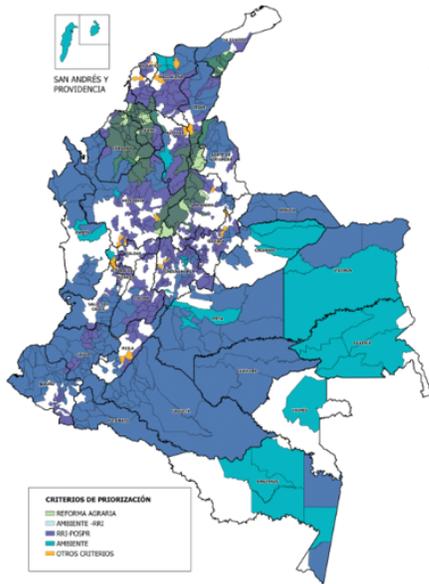
Adicionalmente, las Resoluciones 388, 499, 509 y 1149 de 2020 y 2021 respectivamente, son documentos técnicos que complementan la regulación del catastro multipropósito. La Resolución 388 de 2020 establece especificaciones técnicas para los productos de información generados a través de los procesos de formación catastral con enfoque multipropósito. La Resolución 499 de 2020 adopta el modelo extendido de catastro registro al modelo LADM_COL, lo que es fundamental para la interoperabilidad y estandarización de la información catastral. La Resolución 509 de 2020 modifica ciertos aspectos de la Resolución 388; y finalmente, la Resolución 1149 de 2021 actualiza la reglamentación técnica relacionada con la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito. Estos documentos proporcionan directrices técnicas específicas para garantizar la calidad y coherencia de la información catastral en el contexto del catastro multipropósito.

1.3. Estado de la actualización de catastral

El artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que modifica el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, establece:

La gestión catastral está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC en su condición de máxima autoridad catastral nacional y de los entes territoriales y esquemas asociativos de entes territoriales que aquel habilite a solicitud de parte, previo cumplimiento de las condiciones que garanticen su idoneidad como prestadores del servicio público

En este marco, el IGAC en función del cumplimiento del punto 1.1.9 del Acuerdo de paz con el propósito de realizar la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social; así como contribuir al ordenamiento territorial del país el IGAC ha planteado para el 2026 una meta de actualización catastral de 660 municipios, representados en 90.488.415 de hectáreas distribuidas de la siguiente forma:



Meta 100% de avance del proyecto de actualización catastral de 660 municipios

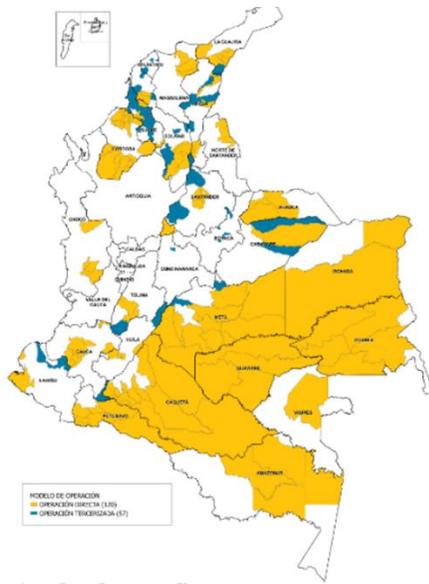
	Municipios	Hectáreas	Porcentaje área
Total priorizados	660	90.488.415	100%
IGAC	501	80.907.056	89%
Otros	159	9.581.358	11%

PRIORIZACIÓN



Fuente: IGAC 2024

Para el año 2024, el IGAC realiza la intervención catastral en 177 municipios bajo su jurisdicción en 26 departamentos y un total de 57 millones de hectáreas; 112 iniciaron durante la vigencia 2023 y continúan su operación en 2024, y 65 municipios iniciados en 2024 distribuidos de la siguiente manera.



OPERACIÓN 2024

Municipios	Hectáreas	% Territorio
177	57 Millones	50%

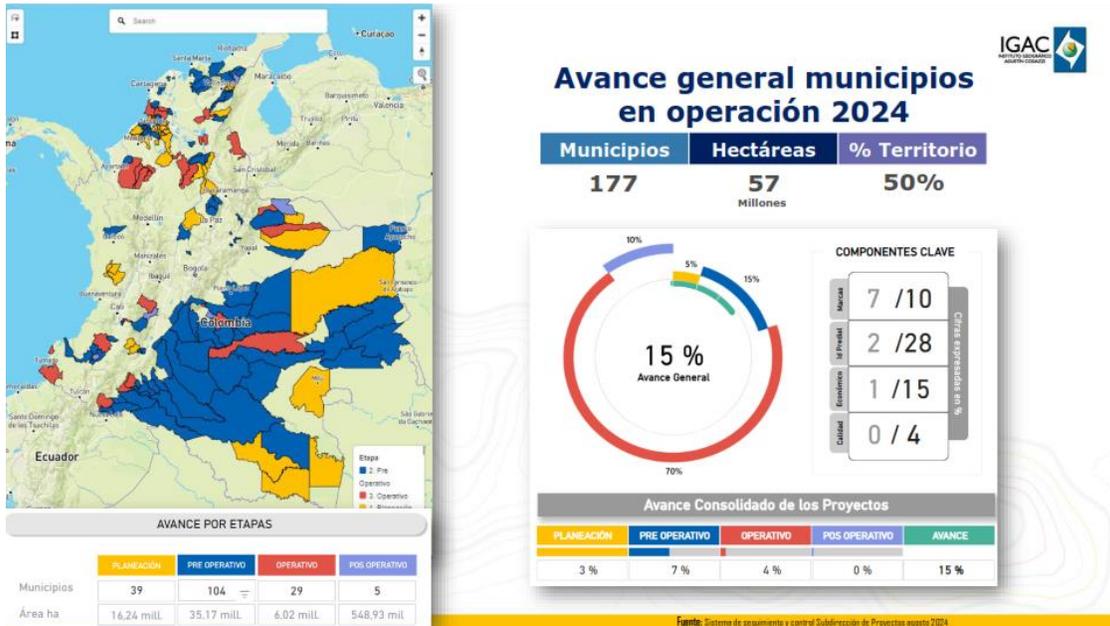
53 millones Hectáreas **120** Operación Directa

Operador/Gestor Catastral **57** 4 millones Hectáreas



Fuente: IGAC 2024

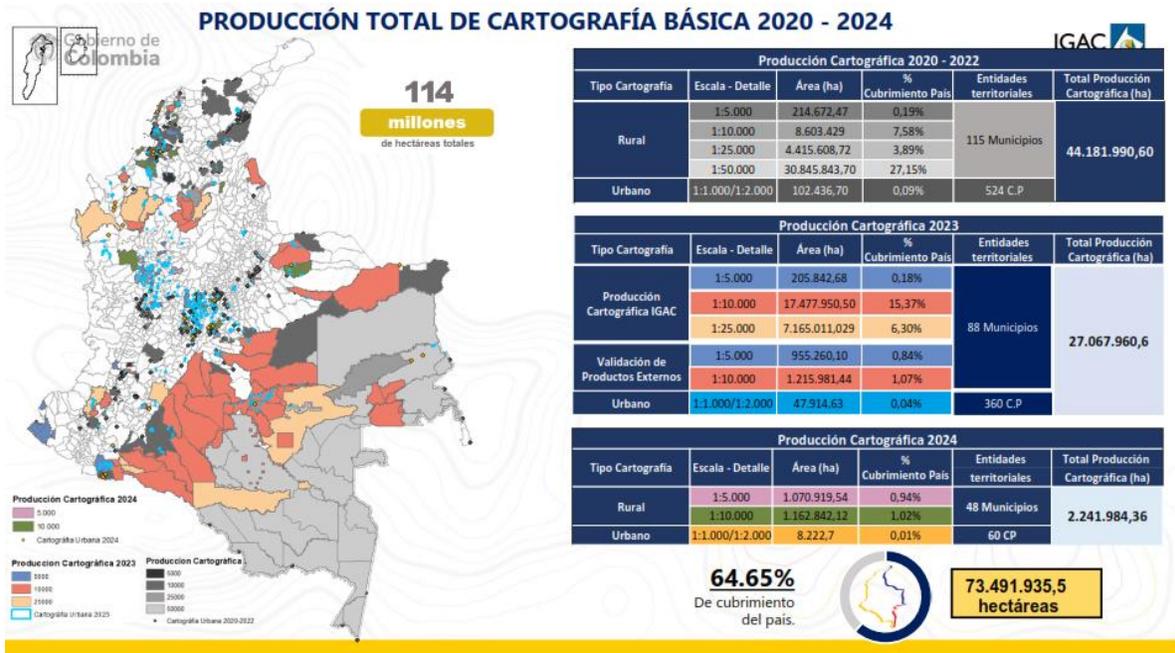
De los 177 municipios, el 22% se encuentra en etapa de planeación (39 municipios), el 54% (104 municipios) en etapa preoperativa y el 16% (29 municipios) en etapa operativa y 5 municipios en la fase post operativa, como se relaciona a continuación:



Fuente: IGAC 2024

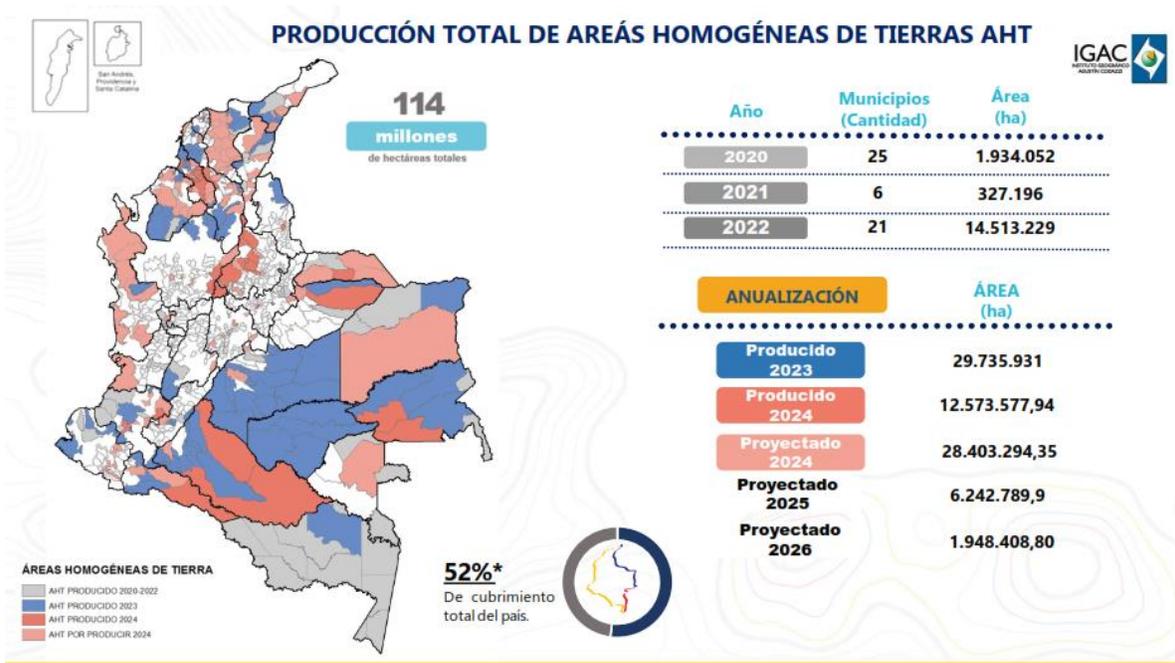
Adicionalmente, teniendo en cuenta que el alcance del catalizador de principio de concurrencia, hace referencia a que las entidades involucradas en la asistencia técnica pondrán a disposición de los municipios y distritos la información estadística georreferenciada y documental, el IGAC durante el 2023 actualizó la información disponible en las plataformas de www.colombiaenmapas.gov.co y www.colombiaot.gov.co con los recursos útiles para la asistencia técnica a desarrollarse por parte de las instituciones de orden nacional.

En materia de actualización y levantamiento de información cartográfica, durante el año 2024 se tiene planteada la elaboración de cartografía básica, como insumo para la actualización catastral y los procesos de revisión y ajuste de los POT un total de 27.067.960 Ha en el territorio nacional como se muestra a continuación.



Fuente: IGAC 2024

Con referencia a la información de suelos para reducir la asimetría entre aptitudes y uso el IGAC realizó los estudios de áreas homogéneas de tierra, como una aproximación con mayor nivel de detalle, el cual que sirve para realizar los estudios de uso potencial de las tierras para un total de 29.735.229 ha en todo el territorio nacional, como se muestra a continuación:



Fuente: IGAC 2024

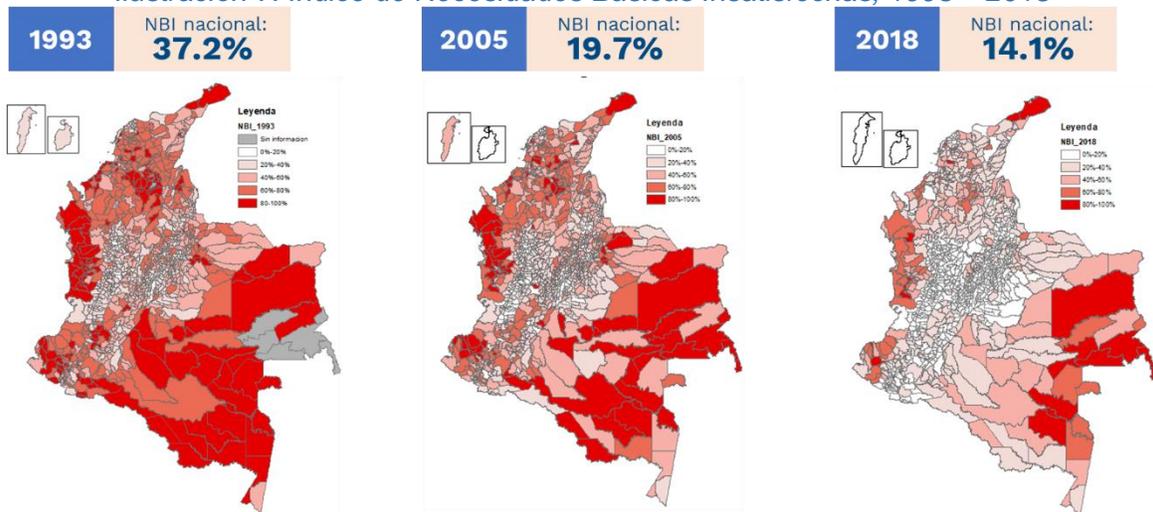
Por último, en lo referente a los estándares de Land Administration Domain Model para Colombia (LADM-COL), el IGAC de manera conjunta con el ministerio de vivienda una cartilla para la aplicación del modelo LADM_COL-POT y estándares de cartografía temática para la información geográfica de formulación del POT, la cual se encuentra en proceso de imprenta nacional y estará disponible en la página oficial del Instituto.

1.4. Estado de la discusión sobre descentralización en Colombia

Colombia es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, definido así en el Artículo 1° de la Constitución Política de 1991. Luego de más de 30 años de descentralización, son ampliamente reconocidos los logros en autonomía política con la elección popular de alcaldes, gobernadores y corporaciones territoriales a través de una participación electoral sostenida.

Adicionalmente, durante los últimos 30 años se han alcanzado importantes avances en el aumento en la cobertura de la política social (salud, educación, inclusión social) que, a su vez, han contribuido a la disminución de la pobreza. Esto, sin desconocer que persisten profundas brechas territoriales respecto a las zonas periféricas del país que deben ser atendidos urgentemente reconociendo sus características particulares.

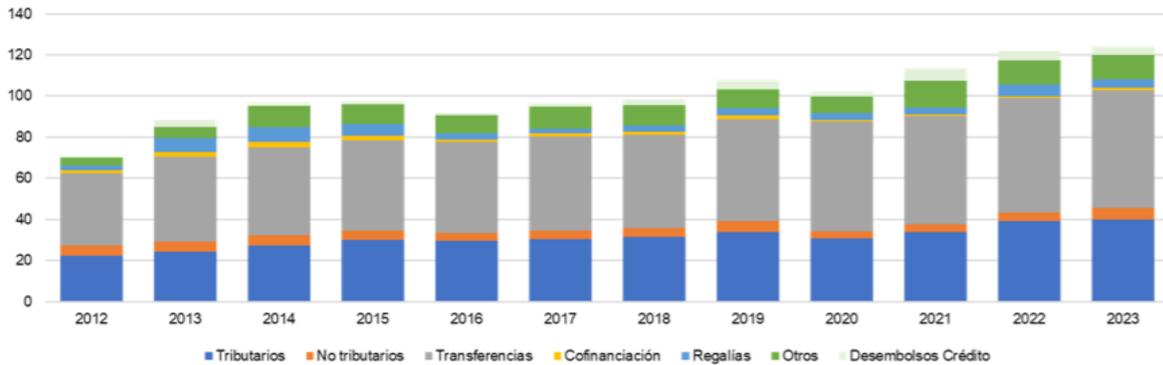
Ilustración 7: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, 1993 – 2018



Fuente: Elaboración propia con base en DANE (2024)

Sin perjuicio de lo anterior, los resultados en lo relacionado con la descentralización fiscal y administrativa son disímiles. Por un lado, en materia fiscal, si bien las principales ciudades y aglomeraciones cuentan con un balance positivo en la generación de recursos propios, las dinámicas de desarrollo de la mayoría de los 1.103 municipios son limitadas y por lo tanto su dependencia de las transferencias de la Nación (SGP y SGR) es alta.

Ilustración 8: Evolución de los ingresos municipales - Billones de pesos (2023)



Fuente: Subdirección de Fortalecimiento fiscal territorial - DNP

La descentralización administrativa, por su parte, se caracteriza por un ejercicio de las competencias complejo y en ocasiones contradictorio. Lo anterior, se explica en parte por el marco normativo que no distribuye claramente las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente, las capacidades administrativas y fiscales de la mayoría de las entidades territoriales son insuficientes para responder a sus múltiples funciones.

En suma, el proceso de descentralización colombiano ha logrado avances considerables en materia política, administrativa y fiscal, a pesar de los obstáculos, algunos retrocesos y limitaciones fuertemente relacionadas con los problemas de concentración histórica de las decisiones y recursos en las principales ciudades y, por lo tanto, se requiere una constante discusión y revisión a nivel nacional que se oriente a buscar alternativas a los retos que presenta.

Como medida para contribuir a la discusión, la Ley 1662 de 2019 (Ley de Regiones) y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ordenaron al Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), crear una Misión de Descentralización para evaluar el modelo actual y formular recomendaciones para la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

En atención a ese mandato, se expidió el Decreto 1665 de 2021 (Anexo 1), que creó la Misión de Descentralización con el objetivo de *“elaborar los estudios técnicos e insumos en materia de descentralización que permitan evaluar el modelo actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas para definir y ordenar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales señaladas en el artículo 286⁶ de la Constitución Política”*.

⁶ “Son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la República”.

El objetivo general se desarrolló a partir de cinco objetivos específicos que desarrollan los componentes temáticos de la Misión, a saber: 1. Competencias entre niveles de gobierno; 2. Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo; 3. Arquitectura institucional y modernización de la administración pública; 4. Estado abierto y participación ciudadana territorial y; 5. Descentralización y Territorios Indígenas.

Así mismo, el mencionado decreto se establece la Conformación de la Misión, en su Parágrafo 1 *“la Secretaría Técnica de la Misión de Descentralización será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional”*.

La Misión de Descentralización, según lo definido en el mencionado Decreto, estuvo conformada por diez miembros, de la siguiente manera:

1. El Director del Departamento Nacional de Planeación, quien la presidirá y podrá delegar su participación la Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar su participación en alguno de sus Viceministros.
3. El Ministro del Interior, quien podrá delegar su participación en alguno de sus Viceministros.
4. El Director Técnico de la Misión de Descentralización, designado por el Departamento Nacional de Planeación.
5. Un (1) Alcalde en ejercicio de su período constitucional o en su ausencia un alcalde suplente, quienes serán escogidos previamente por la Federación Colombiana de Municipios.
6. Un (1) Alcalde en ejercicio de su período constitucional o en su ausencia un alcalde suplente, quienes serán escogidos previamente por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.
7. Un (1) Gobernador en ejercicio de su periodo constitucional o en su ausencia un gobernador suplente, quienes serán escogidos por la Federación Nacional de Departamentos.
8. Un (1) representante de las organizaciones indígenas que conforman la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas – MPC.
9. Dos (2) expertos en descentralización, uno de ellos designado directamente por el Departamento Nacional de Planeación y el otro seleccionado por dicha entidad a partir de una terna presentada por la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación de Ciudades Capitales.

La Misión de Descentralización fue instalada el 1 de marzo de 2022 con una duración inicial de 18 meses. Esta duración fue ampliada a 24 meses, es decir, hasta el 1 de marzo de

⁷ El Decreto 1893 de 2021 del 30 de diciembre de 2021 modificó la estructura del DNP y las funciones en materia de descentralización de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional fueron asignadas a la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento fiscal territorial.

2024, a través del Artículo 277 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia mundial de la Vida, -Ley 2294 de 2023-. Durante su ejecución la Misión de Descentralización implementó una amplia ruta de diálogo y participación con diversos actores involucrados, cuyos resultados se resumen a continuación:

- 17 sesiones oficiales con participación de sus miembros y equipos técnicos de apoyo.
- 2.366 aportes (978 retos y 1.388 soluciones) en torno a los objetivos específicos.
- Más de 200 documentos revisados por los equipos técnicos para la construcción de un diagnóstico integral.
- 15 talleres regionales, con asistencia de 1.056 personas provenientes de 27 departamentos del país.
- 18 talleres con representantes de los pueblos y comunidades, en el desarrollo de la ruta participativa de la Mesa de Trabajo Indígena.
- 7 talleres con representantes de los pueblos y comunidades en el Desarrollo de la ruta participativa con las comunidades negras, raizales y palenqueras, a través del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano-CONPA.
- Encuentro con 10 redes universitarias.
- Construcción de un banco de propuestas en materia de descentralización del país, el cual cuenta con más de 400 iniciativas en distintos niveles de maduración.
- Reuniones bilaterales con entidades como el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IGAC, ART, ESAP, DAFP, entre otros.
- Se realizaron tres (3) eventos:
 - Lanzamiento de la Misión en Génova, Quindío en marzo de 2022
 - Cumbre de Descentralización en Barranquilla, en julio de 2022
 - Descentralización para la Vida: propuestas para la Amazonía, en Leticia el 25 de octubre.
- 6 seminarios de “Descentralización más allá del centro”, un espacio de pensamiento y participación con académicos, expertos, funcionarios, técnicos, e invitados internacionales, donde se conectaron más de 2.500 personas
- 14 encuentros virtuales, con más de 400 asistentes para promover la discusión y socialización de documentos técnicos sobre descentralización y el diálogo entre actores del sector público y privado.

Como resultado de lo anterior, el Director de la Misión de Descentralización, Darío Indalecio Restrepo presentó en sesiones de la Misión, y teniendo en cuenta los resultados de las consultorías y el trabajo realizado por el equipo asesor, priorizó, desarrollo y presentó las siguientes propuestas:

- Categorías de entidades territoriales.
- Reforma a la Ley de Ordenamiento Territorial.
- Reforma del Sistema General de Participaciones.
- Simplificación del Sistema General de Regalías.
- Fondo de Convergencia Económica Territorial.
- Marco de responsabilidad fiscal Territorial.

- Estado abierto y participación ciudadana.
- Arquitectura Institucional.
- Descentralización y Territorios Indígenas.

Estas propuestas se presentan en detalle en el “Informe final Misión de Descentralización” (ver Anexo 2).

Es pertinente mencionar que las propuestas y reflexiones planteadas por la Misión son un insumo importante para la discusión en torno a la descentralización y la autonomía territorial en el país. Sin desconocer estos avances, desde su misionalidad, el DNP sigue generando insumos e invitando a la participación para la definición de una Hoja de Ruta para la implementación del modelo de descentralización diferencial. En este sentido, se considera necesario mantener espacios de discusión abiertos con las entidades territoriales y sus agremiaciones, los pueblos y comunidades indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y los campesinos.

En este sentido, debe resaltarse que el Plan Nacional de Desarrollo - PND “Colombia, potencia mundial de la vida” (2022-2026) sienta las bases para la transformación de las políticas públicas, y nuevamente pone en la agenda la necesidad de pensar el desarrollo desde una visión regional y territorial, avanzando hacia un modelo de descentralización diferencial, donde los contextos son relevantes en la comprensión de las dinámicas socioculturales y económicas que determinan las formas de ocupación, las actividades productivas y el relacionamiento de sus pobladores.

En consecuencia, en las bases del PND se definió la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos para la gobernanza territorial, para lo cual se planteó la tarea de definir una metodología para identificar tipologías de Entidades Territoriales - ET, a partir del reconocimiento de sus capacidades por medio de “indicadores demográficos, financieros, económicos, fiscales, institucionales, ambientales, sociales, culturales, étnicos, entre otros”, teniendo en cuenta los conceptos constitucionales sobre diversificación territorial, así como, institucionalizar el uso de las mediciones de desempeño de las ET para la focalización de asistencia técnica⁸.

El DNP en cumplimiento de lo enunciado expidió la resolución 005 de 2024 “Por la cual se adopta la metodología para la identificación de tipologías de entidades territoriales orientada al reconocimiento de capacidades y se determinan las tipologías para la vigencia 2024” (ver anexo 3). Tanto la metodología como los resultados se encuentran publicados en la página institucional, así como en el portal del Sistema de Planeación Territorial – SisPT para facilitar la consulta del público en general⁹.

⁸ Ver Artículo 40 de la Ley 2294 de 2023: Metodología orientada al reconocimiento de capacidades.

⁹ Ver:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNTcyMTcxMjktNGMwZC00ZDk3LTgxOWQzZTY5ZjliZDlkM2ZklwiidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mig2YiFiNzBhYyIsImMiOiJR9&pageName=ReportSection15e4ce7da9cd93164777>

Adicionalmente, desde el DNP se ha dispuesto un visor de competencias, una herramienta de consulta que ofrece una visión detallada de las competencias y funciones asignadas tanto a las entidades territoriales (Municipios, Distritos y Departamentos) como al Gobierno Nacional en 16 sectores administrativos y de inversión con implicaciones territoriales. Este instrumento contiene un registro de 1124 competencias y 1409 funciones, todas ellas identificadas en la normativa vigente. Su desarrollo ha sido posible gracias al trabajo conjunto de la Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, en colaboración con los Ministerios, así como con las diferentes direcciones técnicas sectoriales del DNP¹⁰.

En conclusión, el proceso de descentralización es un asunto central de la organización del Estado colombiano. Sin desconocer sus avances, persisten importantes limitaciones y aspectos que requieren ser discutidos, revisados y ajustados. En ese sentido, la Misión de Descentralización dejó importantes insumos para que la discusión se siga adelantando y, en este sentido, el Gobierno nacional continuará avanzando con base en lo definido en el PND 2022-2026.

1.5. Estado del ordenamiento territorial a partir la comprensión sectorial

1.5.1. Biodiversidad, recursos naturales y servicios ecosistémicos

Colombia tiene una extensión continental de 114.174.800 hectáreas, que representan aproximadamente 0,7% de la superficie continental mundial. En esta área se encuentra el 10% de la biodiversidad mundial, haciendo de Colombia un país "megadiverso"¹¹. El país cuenta con 311 tipos de ecosistemas continentales y marinos, y el 53% del territorio cubierto por diferentes tipos de bosques.

Colombia ocupa el tercer lugar entre los países con mayor biodiversidad del planeta, después de Brasil e Indonesia; es el país con mayor diversidad de aves, orquídeas y mariposas; es el segundo país con mayor diversidad de anfibios, peces dulceacuícolas, reptiles, palmas y plantas en general; es el quinto país con mayor diversidad de mamíferos¹². A la par de la reconocida biodiversidad del país se encuentra un panorama preocupante con respecto a la alta vulnerabilidad ambiental del país y los procesos de uso y ocupación del territorio que están ocasionando la pérdida de biodiversidad, y conduciendo aceleradamente hacia la insostenibilidad.

El Reporte Bio 2023 sobre el estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia aporta un conjunto de conocimientos, que sustentan una gran preocupación frente al -no ya posible, sino probable- colapso de la biodiversidad. Este diagnóstico se presenta con base en el estudio "Biodiversidad: Umbrales de Transformación Estado y

¹⁰ Ver:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieZDFjMDhiMDAtNTU5ZC00ZGQ1LWE3MDAtN2IxZmI5MTdkM2FmliwidCI6IjA0MjYwZTlwLTlzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9&pageName=ReportSection6cc49f2461996285d428>

¹¹ Política nacional de biodiversidad. república de Colombia. ministerio del medio ambiente, departamento nacional de planeación, instituto "Alexander Von Humboldt"

¹² Ver: <https://biodiversidad.co/post/2022/biodiversidad-colombia-cifras-2022/>

tendencias de la biodiversidad continental en Colombia” preparado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt¹³.

La evaluación global de la biodiversidad lanzada en 2019 por la Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES) indica lo siguiente: hasta un millón de especies estarían entrando ya en la trayectoria de la extinción. Esta tendencia resulta alarmante a la luz de evidencias como la segunda Evaluación Global de Anfibios (EGA), lanzada recientemente por un grupo de especialistas de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN). En ella, se establece que 304 especies de este grupo presentes en Colombia son vulnerables o están en peligro de extinción. Esto significa que, en Colombia, como país megadiverso ya está documentado el riesgo masivo al cual se enfrenta la biodiversidad.

Hoy se están documentando como riesgo las consecuencias de la pérdida del bosque seco tropical: la probable extinción de árboles y arbustos o reducciones en la distribución de las especies de mamíferos que lo habitan. Por ello, resultan de gran relevancia aquellos trabajos que identifican los motores de cambio en este ecosistema o aquellos que presentan proyecciones de pérdida de especies mediante la construcción de escenarios de transformación.

Preocupa también la Orinoquia, donde la transformación ha alcanzado ritmos vertiginosos, ya que la actividad humana no cesa en esta región del país. Tanto así, que se documenta el cambio de la huella humana espacial como un indicador más que se une a las narrativas de la vulnerabilidad social y ecológica de los sistemas. De ahí la importancia del desarrollo de metodologías que nos permitan evaluar la resiliencia de los sistemas socioecológicos o conocer los posibles cambios en las coberturas de esta vital zona de Colombia.

En áreas protegidas los datos muestran cierta inercia en el manejo de las figuras de conservación y de ordenamiento territorial. Es importante tener en cuenta los efectos del calentamiento global, que bien podrían exacerbar los riesgos a los cuales estamos expuestos. En este sentido, el posible colapso de la biodiversidad hace imperioso identificar tanto aquellas áreas que resultan indispensables (considerando lo difícil que resulta completar la colección de áreas protegidas según tipos de ecosistemas) como aquellas que podrían entrar en el juego de la conservación, como es el caso de los refugios climáticos, donde se espera un cambio menor.

Pero más allá de todo esto, la agenda de la conservación frente a la megaextinción se transforma. De hecho, se argumenta ya en torno a las profundas consecuencias que esto tendría sobre el bienestar humano. En paralelo aparece una reflexión sobre escenarios de gestión de la biodiversidad en conflictos socioambientales que, si bien es localizada, anuncia un futuro más complejo: el cambio ambiental global, la pérdida de biodiversidad y el colapso de los sistemas ecológicos podrían exacerbar los conflictos en la gestión territorial.

¹³ Biodiversidad: umbrales de transformación. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia / editado por Luz Adriana Moreno González, German Ignacio Andrade Pérez; ilustraciones de Juan Felipe Martínez Tirado – 1 edición. - Bogotá, D.C. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2023.

Frente a este panorama de riesgos y escenarios posibles y futuros, se hace necesario buscar alianzas entre el gobierno y las comunidades, entre el Estado y la sociedad civil, no solo para establecer agendas de investigación y monitoreo de las especies que están en mayor riesgo (que permitan derivar de ellas planes de acción comprensivos en el Sistema Nacional Ambiental), sino para reflexionar sobre el imperativo de profundizar la integración de las agendas de biodiversidad y cambio climático.

Colombia alberga más de 31.000 especies de plantas catalogadas (aproximadamente el 11 % de la diversidad global), de las cuales 6.000 son consideradas plantas útiles. Identificar los refugios climáticos de estas especies de plantas útiles es vital para su conservación y el aprovechamiento de servicios ecosistémicos en el futuro.

Las regiones del país donde se concentra el mayor número de especies con algún grado de amenaza son los Andes y el Chocó biogeográfico. De las 1893 especies de plantas vasculares evaluadas en Colombia, 37 % se encuentran amenazadas y 71 % de ellas son endémicas. Un análisis sobre 767 especies de vertebrados asociados a bosques permite inferir que, ante los escenarios de deforestación considerados, y estimando que un 65% de las coberturas boscosas del país ya han sido transformadas, un número significativo de especies, principalmente anfibios, se extinguirán localmente en Colombia o perderían gran parte de su hábitat en el territorio nacional.

El CONPES 3680 sobre el SINAP priorizó la gestión del bosque seco tropical. Esto llevó a que entre 2010 y 2020 su representación aumentara casi en un 70% dentro de las áreas protegidas, por encima de los demás ecosistemas del país. Sin embargo, continúa siendo el ecosistema menos representado en el sistema.

En 2020 Colombia se comprometió a restaurar 1.000.000 hectáreas de tierras degradadas y deforestadas dentro del marco del Desafío de Bonn. Adicionalmente, en el Plan Nacional de Restauración, se fijó la meta de 6.472.750 hectáreas ha para restaurar en áreas con condiciones intermedias de degradación en los siguientes 20 años. Por ello, es fundamental identificar escenarios de prioridades de restauración y encontrar soluciones efectivas que logren maximizar los beneficios en conservación, en mitigación del cambio climático y un equilibrio entre los beneficios y los costos de la implementación.

Durante el 2020, el país perdió 171.685 hectáreas de bosques, un incremento del 8% con respecto al 2019, año en el cual la cifra de deforestación fue de 158.894 hectáreas. La deforestación se concentró en los departamentos de Meta, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Antioquia.

El diagnóstico para el CONPES 4050 de 2021 menciona que el SINAP tiene omisiones en 16,8% de los tipos de ecosistemas en el territorio continental. Estos ecosistemas están distribuidos en algo más del 2,5 % del territorio. Al principio del SINAP (década de 1930) cada hectárea creada como área protegida representaba más de 100 ha de los ecosistemas. Hoy cada hectárea creada representa apenas 2 o 3 ha.

El 67% del territorio continental nacional se encuentra en relativa condición de naturalidad. Considerar áreas silvestres que están no solo en categorías de áreas protegidas sino también de ordenamiento y preservación, aseguraría el cumplimiento de la meta del 30 %

del territorio preservado a 2030. Por ello, es importante fortalecer la gestión efectiva, equitativa y conectada a través de la complementariedad entre instancias de ordenamiento y conservación, garantizando la resiliencia de la biodiversidad en los territorios.

Se estima que al menos 594 especies de plantas con flor fueron impactadas por la deforestación hasta el 2018. Los núcleos que representan las mayores pérdidas se encuentran en la Amazonia (304-367 especies), el Pacífico (189-367 especies) y los Andes en el norte de Antioquia (321 especies).

A partir de la innovadora iniciativa ELSA se identificaron áreas potenciales para preservación, restauración y manejo del área terrestre nacional. ELSA priorizó acciones de protección en departamentos como Vichada, Chocó, Guainía, Caquetá y Amazonas.

Lograr la meta de conservar el 30 % del país a 2030 (Meta 3 del MMB post 2020) significa cumplir la meta de conservación del 99 % de las especies amenazadas, lo que supone ampliar el SINAP en 80 % en ocho años, un aumento de 150 000 km² difícil de alcanzar.

La cuenca del río Orito y cuenta con tres sistemas socioecológicos, ubicados en las zonas alta, media y baja de la cuenca. Al realizar un análisis de escenarios proyectados, se encontró una conexión ecológica entre ellos, además de la necesidad de incluir a los distintos actores en las decisiones del territorio y mejorar la gobernanza para lograr ecosistemas sanos y resilientes.

1.5.2. Huella humana sobre espacios del agua y suelo

En Colombia, los institutos de investigación ambiental como el IDEAM y el Instituto Humboldt realizan regularmente estudios multitemporales para monitorear y evaluar el impacto de las actividades humanas sobre los ecosistemas.

El índice de huella espacial humana (IHEH), ha sido formulado para evaluar de forma cuantitativa y espacialmente explícita los impactos de las actividades antrópicas, y corresponde al grado o magnitud de la influencia acumulada de dichas actividades sobre los paisajes y ecosistemas. Implementar y hacer seguimiento al Índice de huella espacial humana, de una manera multitemporal, permite evaluar si la gestión territorial y las acciones de conservación a nivel nacional están siendo efectivas para proteger los ecosistemas o si requieren de esfuerzos adicionales.

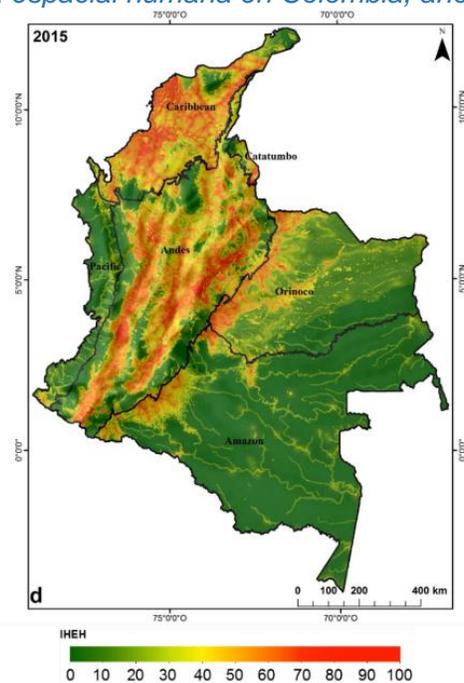
De acuerdo con el Instituto Humboldt, en su estudio para el cálculo del índice de Huella Espacial Humana en Colombia, en los años 2015, 2018 y 2019¹⁴, se indica que el índice incluye la agrupación de tres dimensiones relacionados con el nivel de disturbio: 1. Intensidad de uso del suelo, 2. Tiempo de intervención sobre los ecosistemas y 3. Vulnerabilidad biofísica. La intensidad del uso del suelo se define como el nivel de modificación del hábitat determinado por la extracción de recursos y el uso de la tierra predominante, incluyendo su forma de manejo. Por su parte, el tiempo de intervención es

¹⁴ Correa Ayram, C.A., Díaz-Timote, J., Etter, A., Ramírez, W. y G. Corzo. (2018). El cambio en la huella espacial humana como herramienta para la toma de decisiones en la gestión del territorio. En Moreno, L. A., Andrade, G. I. y Gómez, M.F. (Eds.). 2019. Biodiversidad 2018. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia.

la duración de tiempo en que el paisaje ha estado sujeto a las actividades humanas. La vulnerabilidad biofísica corresponde al grado en el cual un sistema posiblemente experimente un daño debido al uso humano de la tierra.

La identificación de tendencias en los patrones espaciales del IHEH es una herramienta sólida para encontrar sinergias entre la planificación del uso de la tierra y la conservación de la biodiversidad. En Colombia, el mapeo de la huella espacial humana ha sido una herramienta propicia para la gestión territorial de la biodiversidad y se ha utilizado ampliamente en la identificación de áreas prioritarias para la conservación. La evaluación espacio-temporal de la huella humana permitió conocer cambios relevantes en el grado de impacto antrópico en las diferentes regiones de Colombia (esta afirmación debería acompañarse, a continuación, con una información con algunos referentes regionales, como el que registra el IDEAM, al final de esta nota) y, con el paso del tiempo, su monitoreo, se convertirá en una herramienta con un alto potencial para facilitar la toma de decisiones nacionales y regionales, además de tener el potencial de contribuir a la priorización de las zonas claves a ser restauradas, el ordenamiento frente a tendencias de urbanización, el ordenamiento territorial alrededor del agua, el seguimiento de las estrategias complementarias de conservación y el papel de las áreas protegidas para contener presiones humanas. El índice va de 0 a 100 indicando en orden ascendente el grado de impacto humano. Contar con una evaluación del cambio de la huella multitemporal (1970-2015) permite hacer un seguimiento espacial a las estrategias que buscan mitigar o reducir los efectos de la huella humana en sobre el territorio colombiano. El incremento más significativo en los valores altos del IHEH (>60) durante 1970 y 2015 se concentraron en la región Andina y en la región Caribe.

Ilustración 9: Huella espacial humana en Colombia, años 2015, 2018 y 2019



Fuente: (Humboldt, 2023).

Igualmente, el IAvH realizó la proyección del IHEH para el 2030¹⁵ por medio de la elaboración de tres modelos prospectivos (tendencial, conservacionista y desarrollista).

A escala nacional se encontró un incremento en la huella humana para todos los escenarios evaluados. Sin embargo, la implementación de estrategias de conservación, como aumento de conectividad y plan nacional de restauración, permiten una desaceleración del impacto en el país, lo que repercute en una menor pérdida de áreas naturales y por lo tanto una disminución en costos de restauración en estas áreas.

Por otra parte, y de acuerdo con lo reportado por IDEAM basado en la información de Biotablero del Instituto Humboldt¹⁶, se presenta el panorama regional de la huella humana por regiones.

En Colombia, el Índice de Huella Espacial Humana (IHEH) se incrementó en un 50% entre 1970 y 2015, y las áreas naturales se redujeron a menos de la mitad del territorio nacional. Las regiones del Caribe y de los Andes, que tienen las mayores densidades de población, mostraron el mayor grado del IHEH, mientras que las regiones más grandes con menores densidades de población (Amazonia, Orinoco y Pacífico, con densidades de 5 a 17 personas/km²), tienen más áreas naturales y por lo tanto valores menores del IHEH más bajos.

1.5.3. Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- Determinantes y Asunto de Interés Nacional en el Ordenamiento Territorial

49'996.120,82 ha, es decir el 24,14% del territorio nacional y se ubican en las regiones naturales de Colombia (Amazonía, Pacífico, Orinoquía, Andina e Insular), 32 departamentos, 777 municipios y 11 Distritos especiales¹⁷. Son 43 las áreas protegidas marinas, oceánicas y marino costeras del SINAP (28 en el mar caribe y 15 en el océano pacífico).

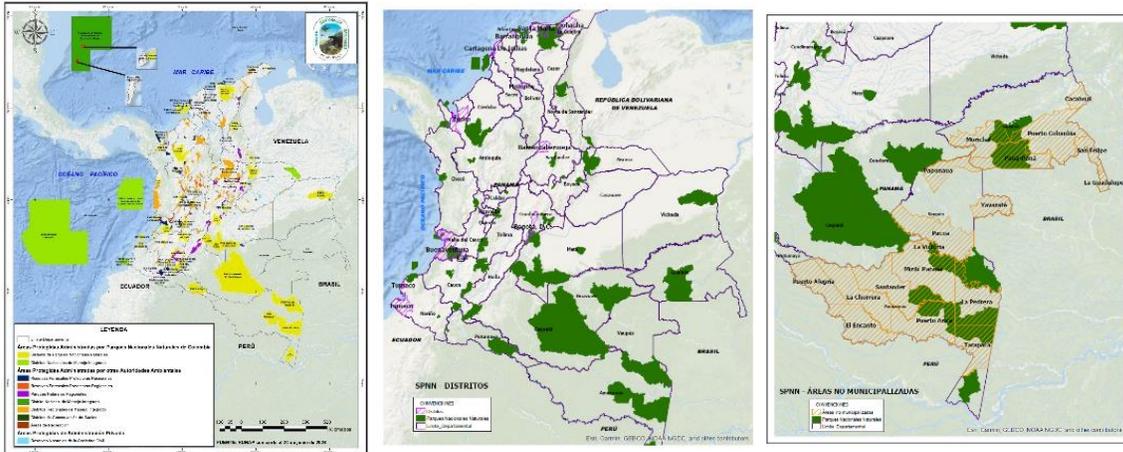
¹⁵ Díaz Timote, J., Correa Ayram, C.A., Rodríguez Buriticá, S., Etter Rothlisberger, A. & Ochoa Quintero, J.M. (2020). Escenarios de impacto humano a 2030. En: Moreno, L. A. & Andrade, G. I. (Eds.). Biodiversidad 2019. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia. Bogotá, D. C., Colombia: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 92p.

¹⁶

<http://www.siac.gov.co/huellahumana1#:~:text=En%20Colombia%2C%20el%20%20C3%8Dndice%20de,la%20mitad%20del%20territorio%20nacional.>

¹⁷ 51 áreas protegidas de gobernanza pública nacional, regional o privada se ubican en los distritos especiales de: Bogotá Distrito capital; Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla; Distrito Turístico, Cultura e Histórico de Santa Marta; Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura; Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali; Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico al municipio de Tumaco; Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial de Turbo; Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural de Santa Cruz de Mompox; Distrito Especial, Portuario Industrial, Turístico y Biodiverso de Barrancabermeja; Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha.

Ilustración 10: Contexto territorial de las áreas protegidas



Fuente: PNN (2024)

Específicamente las 61 áreas protegidas Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN- (23´216.617,23 ha) y los 4 Distritos Nacionales Manejo Integrado (15´656.160.04 ha), que administra la autoridad ambiental Parques Nacionales protegen 38´872.799,99 ha. ubicadas en 32 departamentos, 228 municipios, 8 Distritos Especiales, 15 áreas no municipalizadas y 24 en zona de frontera¹⁸.

En relación con Parques Nacionales, territorios étnicos y territorialidades campesinas, es importante mencionar que: i) 22 áreas protegidas del SPNN presentan traslape (total o parcial) con 58 resguardos indígenas, 29 incluyen o están incluidas en territorios de usos ancestrales materiales e inmateriales, 10 tienen uso de pueblos indígenas transfronterizos, 3 incluyen territorios de pueblos en aislamiento, en 4 existe territorios de comunidades indígenas en contacto inicial, ii) 15 colindan con territorios comunidades negras y afrocolombianas, 1 colinda con territorio raizal, iii) en 5 concurren comunidades indígenas y afrocolombianos (Grupo Planeación del Manejo, 2022) y iv) según las indagaciones del grupo de relacionamiento campesino (2022), se estima que al interior de Parques Nacionales viven 7887 familias.

1.5.4. Reforma agraria y ordenamiento social de la propiedad

El sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino fue creado mediante la Ley 160 de 1994, y en el 2023, el actual PND a través de los artículos 51 y 52, modificaron la precitada Ley y el Sistema Nacional de Reforma Agraria. Este Sistema fue reglamentado por el Decreto 1406 de 2023, con el fin que ministerios, entidades y actores en el territorio trabajen de manera articulada y materialicen la reforma agraria. De esta forma, se establecen 8 Subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, los cuales abordan los temas, tanto de la Reforma Agraria como de la Reforma Rural Integral, que impactan directamente en el ordenamiento social, productivo y territorial del campo

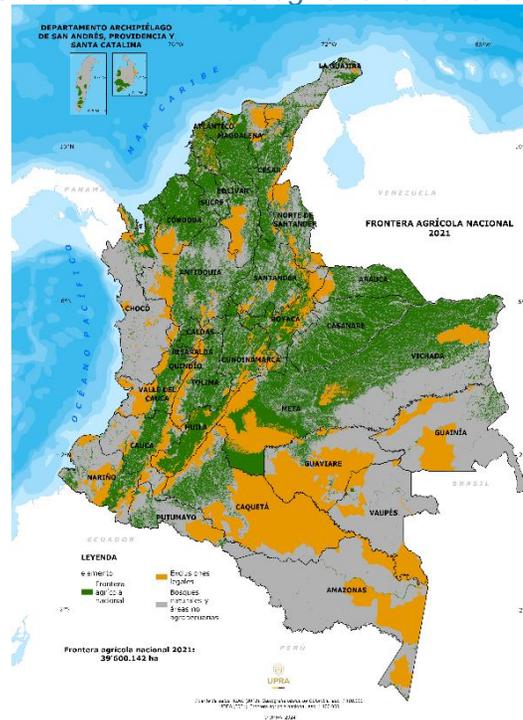
¹⁸ Zonas de Integración Fronteriza o en Zonas de Influencia de frontera en Caribe (4), Pacífico (5), Orinoquía (2), Andes (7) y Amazonía (6).

colombiano, y a la vez se plantea la articulación entre el sector agropecuario y el ordenamiento territorial.

1.5.4.1. Frontera agrícola nacional.

De acuerdo con la Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), mediante la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para su identificación general, la UPRA es la responsable de realizar la actualización de la identificación general de la frontera agrícola nacional, la cual se encuentra dispuesta en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), en el siguiente link: <https://sipra.upra.gov.co/nacional>. Para lo anterior, la UPRA considera la información aportada de manera oficial por las fuentes generadoras de la misma o aquella que sea suministrada por agentes privados, con previa validación de dichas fuentes.

Ilustración 11: Frontera agrícola nacional año 2021



Fuente: UPRA (2024)

Tabla 1: Información frontera agrícola nacional año 2021

Denominación	Área en hectáreas
Frontera agrícola nacional	39.600.143
Restricciones legales	26.438.785
Bosques naturales y áreas no agropecuarias	48.036.042

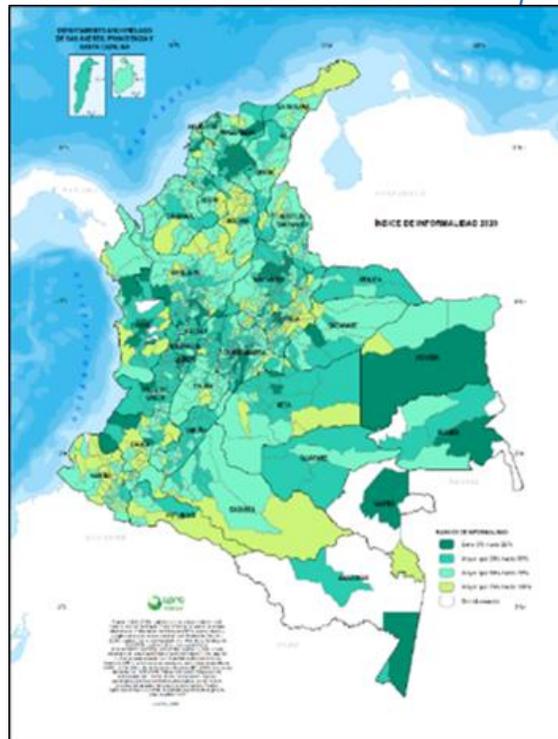
Fuente: UPRA (2024)

1.5.4.2. Informalidad en la propiedad.

Uno de los problemas históricos del campo colombiano ha sido la generalizada informalidad en la tenencia de la tierra, la cual se origina, entre otros, por la ausencia de formalización o protocolización de los traspasos de los predios ante notario y su posterior registro ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP); situación que determina la falta de seguridad jurídica sobre los predios rurales. Asimismo, Colombia no cuenta con una cultura de formalización de la propiedad rural, por lo cual los niveles de informalidad de la propiedad en el país son altos. La UPRA calculó que el índice de informalidad a nivel nacional es del 52,0 % para la vigencia 2020. Los departamentos con más alto índice de informalidad son Nariño 66,84 %, Cauca 65,86 % y Boyacá con 62,35 %, porcentaje que a la fecha se mantiene, hasta tanto se realice un nuevo cálculo.

Este índice consiste en un análisis que permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial y sirve de insumo técnico en el proceso de planificación del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural del país. Su periodicidad se encuentra dada por la disponibilidad y el grado de actualización de la información catastral y registral; y en este sentido, su metodología y estimación no obedece a una periodicidad preestablecida, razón por la que se considera una herramienta de análisis preliminar sobre un momento concreto del país.

Ilustración 12: Índice de informalidad municipal 2020



Fuente: UPRA (2023)

1.5.4.3. Distribución, fraccionamiento, concentración y tenencia de la tierra.

La tenencia y distribución de las tierras rurales en Colombia presenta una complejidad significativa debido a las dinámicas de intercambio y posesión que lo caracterizan; estas dinámicas están influenciadas por una serie de factores legales, económicos y sociales que determinan cómo se distribuye, fragmenta y concentra la propiedad de la tierra. En este contexto, los estudios sobre la distribución, fraccionamiento, concentración y tenencia de la tierra resultan esenciales para comprender mejor la organización territorial y poder construir políticas públicas que promuevan un uso más equitativo y eficiente del recurso, donde la falta de una caracterización precisa de estos fenómenos puede llevar a ineficiencias de mercado reflejadas en desigualdad en el acceso de este factor productivo que afecta negativamente el desarrollo rural y la cohesión social.

Por otra parte, la formalización de la tenencia de la tierra, mediante el registro público de la propiedad, es crucial en la garantía de derechos sobre los inmuebles rurales y en la reducción de la informalidad que prevalece en muchas regiones del país; este proceso no solo asegura la transparencia en las transacciones de tierra, sino que también facilita la planificación territorial y la implementación de políticas públicas efectivas. Sin embargo, la existencia de brechas significativas en la distribución de la tierra, medidas mediante indicadores como el Índice de Gini, el Índice de Theil, los indicadores de disparidad superior (decil 10) e inferior (primer decil) e Índice sintético de distribución de tierras rurales, evidencia fallas en el equilibrio competitivo del mercado de tierras, que requieren una intervención estatal fundamentada en estudios técnicos rigurosos.

La realización de estudios detallados sobre la estructura de la tenencia y el uso de la tierra proporcionan información que permiten al gobierno nacional contar con herramientas analíticas robustas para la formulación de políticas de redistribución de tierras y fortalecimiento de la propiedad rural, alineadas con los principios de equidad y eficiencia económica. Asimismo, la integración de datos precisos y actualizados de las fuentes catastrales es fundamental para monitorear las tendencias de la tenencia y evaluar el impacto de las políticas implementadas en la mejora de la distribución y el aprovechamiento productivo de la tierra rural en Colombia.

Los estudios están disponibles en: <https://upra.gov.co/es-co/Paginas/publicaciones.aspx>

Finalmente, los estudios también contribuirán a fortalecer la planificación territorial y la gestión del suelo al proporcionar un marco analítico sólido para la toma de decisiones informadas; donde al entender mejor las dinámicas de tenencia y uso de la tierra, las autoridades podrán diseñar programas que no solo aborden las ineficiencias del mercado, sino que también promuevan la sostenibilidad ambiental y la resiliencia económica en las comunidades rurales en un enfoque integral, lo que permitirá al gobierno nacional promover una distribución más equitativa de los factores de producción agropecuaria y fomentar el bienestar general de la población rural, alineándose con los objetivos de desarrollo sostenible y las metas de la Reforma Rural Integral.

1.5.5. Estado de la política del patrimonio arqueológico

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política (art. 63 y 72), el patrimonio arqueológico hace parte de la identidad nacional, pertenece a la Nación y está bajo la protección del estado y que de acuerdo con lo establecido en la Ley 397 de 1997 el Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH es la autoridad competente en el territorio nacional respecto de su manejo.

El Decreto 138 de 2019, por el cual se modifica la parte VI del Libro II del Decreto 1080 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, en conjunto con la Ley 397 de 1997 constituye el marco normativo a partir del cual durante los últimos 4 años -periodo del presente informe- se ha ejecutado la política estatal sobre el patrimonio arqueológico relativa a adelantar procesos de protección, conservación, investigación, divulgación y recuperación del patrimonio en los territorios.

En el año 2021 se expidieron por parte del ICANH los Términos de Referencia para los Programas de Arqueología Preventiva con componente subacuático y se actualizaron los lineamientos para los programas de arqueología preventiva en tierra. Estos documentos sirvieron para establecer y actualizar las condiciones en las cuales se debe manejar el patrimonio arqueológico que se identifique en los proyectos, obras o actividades que se desarrollen en los territorios.

Los Programas de Arqueología Preventiva que se han ejecutado para el periodo del informe de acuerdo con la normativa señalada han posibilitado la identificación de sitios arqueológicos, su rescate, conservación y la divulgación tanto de los bienes arqueológicos recuperados como de los resultados de las intervenciones arqueológicas realizadas, informes los cuales quedan a disposición de la ciudadanía en la Biblioteca Especializada Alicia Dussán de Reichel del ICANH.

Las empresas dueñas de los proyectos, obras o actividades que implementan estos programas de arqueología preventiva en términos generales han garantizado la protección de los bienes que se encuentran en el área de los proyectos y realizan ante el ICANH los trámites de autorización de intervención, la implementación de medidas de manejo (excavaciones y rescates, verificación y monitoreo, actividades de laboratorio y análisis especializados) sobre el patrimonio, el registro de los bienes y el trámite de la tenencia temporal a nombre de las personas naturales o jurídicas idóneas que se encuentren en la capacidad de conservarlos, exhibirlos al público y garantizar su acceso a los investigadores. Durante el periodo de este informe el ICANH declaró el Área Arqueológica Protegida del contexto arqueológico Galeón San José y actualizó los Planes de Manejo Arqueológico de las Áreas Arqueológicas Protegidas ‘Salado de Consotá’, Pereira (Risaralda) y ‘Hacienda El Carmen’ de Bogotá D.C.

Las Áreas Arqueológicas Protegidas son figuras de ordenamiento territorial para la protección del patrimonio arqueológico que corresponden a áreas que contienen de manera excepcional cuantitativa y cualitativamente, bienes arqueológicos en el territorio nacional y que son objeto de reconocimiento por alguna entidad territorial. Toda declaratoria de área arqueológica protegida debe estar acompañada de un Plan de Manejo Arqueológico el cual

incluye los polígonos georreferenciados y los niveles de intervención permitidos (art. 2.6.3.1. y siguientes, Decreto 138 de 2019).

Según lo establecido el numeral 1.5 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las áreas de interés cultural son determinantes de tercer nivel. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

El Decreto 138 de 2019 también obliga a las entidades territoriales a adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección del patrimonio arqueológico ubicado en sus circunscripciones.

Se expidió la resolución 1664 de 2021 por la cual se adoptan los lineamientos para la declaratoria de Áreas Arqueológicas Protegidas en Colombia (<https://www.icanh.gov.co/areas-misionales/patrimonio/parques-asociados/parques-areas-arqueologicas-protegidas/lineamientos-tecnicos-para-declaratoria-las-areas-arqueologicas>) y en 2022 se publica una primera versión para comentarios de los Lineamientos para la formulación de planes de manejo arqueológicos municipales (<https://www.icanh.gov.co/transparencia-acceso-informacion-publica/participa/consulta-ciudadana/temas-para-consulta-vigentes/lineamientos-para-la-formulacion-de-plane>)

En 2021 el ICANH inicia el acompañamiento técnico a entes territoriales para la inclusión del patrimonio arqueológico en los IOT y los planes de desarrollo. Sin embargo, debido a la capacidad técnica, entre 2021 y 2023 solo se acompañó en la formulación de planes de manejo a las entidades que se acercaban al Instituto.

En 2024 el Instituto realizó la contratación de un equipo de profesionales adscritos a la Subdirección de Gestión del Patrimonio Arqueológico para que acompañen a diferentes entidades territoriales en la protección y gestión del Patrimonio Arqueológico.

1.5.5.1. Información territorial sobre patrimonio cultural:

CENTROS HISTÓRICOS Y SECTORES URBANOS DECLARADOS BIEN DE INTERÉS CULTURAL DEL ÁMBITO NACIONAL Y PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCIÓN, PEMP

El patrimonio inmueble urbano lo componen los sectores urbanos y el espacio público. El decreto 2358 de 2019, define los componentes del Patrimonio Inmueble del Grupo Urbano, de la siguiente manera:

Sector urbano: fracción del territorio dotada de fisonomía, características y rasgos distintivos que le confieren cierta unidad y particularidad. La declaratoria como sector urbano contiene a todos los predios del sector del que forman parte y su espacio público; por lo tanto, son objeto del régimen especial de protección por la del conjunto, en este grupo se encuentran los Centros Históricos y otras fracciones del territorio.

Espacio público: conjunto de bienes de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados, por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

En Colombia existen 45 sectores urbanos declarados BIC NAL (Centros históricos, sectores fundacionales, sectores urbanos, sectores antiguos, conjunto urbano), ubicados en 44 municipios o, distritos, de los cuales, 10 son capitales departamentales, ubicándose en 16 de los 32 departamentos del país y 2 están declarados como Patrimonio de la Humanidad (Cartagena de indias y Mompox).

La región Andina es donde se encuentra la mayor cantidad de sectores urbanos declarados BIC NAL, con 30 de ellos, le sigue la región Caribe con 8, la región Pacífica con 6 y la Orinoquía con 1.

La Dirección de Patrimonio y Memoria del Ministerio de las Culturas las Artes y los Saberes viene desarrollando el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos (PNRCH), en cumplimiento de lo establecido en la (Ley General de Cultura, que busca la implementación de estrategias para la preservación, recuperación y mantenimiento del patrimonio cultural, especialmente en los centros urbanos fundacionales declarados Bien de Interés Cultural de carácter Nacional.

Dentro de este marco, la elaboración de un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) en cada uno de estos centros históricos, se convierte en el instrumento de planeación por medio del cual se salvaguardan y preservan estos bienes culturales. El PEMP define y caracteriza los procesos y parámetros que deben tenerse en cuenta en cada Centro Histórico para su preservación y desarrollo de una manera sostenible y vigente. Su objetivo principal es formular una alternativa de protección y desarrollo integral de estos sectores urbanos para que se garantice su sostenibilidad. En este sentido de los 45 centros históricos declarados, aún están pendiente la formulación de 10.

Es importante precisar que esta obligación recae en los municipios no obstante esta cartera ministerial como lo ha hecho puede apoyar para su formulación, implementación y seguimiento.

INMUEBLES Y BIENES MUEBLES DECLARADOS BIEN DE INTERÉS CULTURAL DEL ÁMBITO NACIONAL Y PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCIÓN, PEMP

BIENES MUEBLES

A continuación, se incluyen los Bienes de Interés Cultural Mueble del Ámbito Nacional, que corresponde a Monumentos localizados en espacio público y que tienen relación con el ordenamiento territorial:

Tabla 2: Bienes Muebles declarados BICNAL

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL BIEN	ACTO ADMINISTRATIVO DECLARATORIA
ANTIOQUIA, BOLÍVAR	MEDELLÍN, CARTAGENA , BOGOTÁ	Parte de las obras donadas por el maestro Fernando Botero Angulo al municipio de Medellín, en Antioquia; y al distrito turístico, histórico y cultural de Cartagena de Indias en Bolívar	Resolución 565 del 16 de abril de 2012
BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	Monumento a Colón e Isabel	Resolución 395 del 22 de marzo de 2006
BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	Monumento a la Batalla de Ayacucho	Decreto 1584 del 11 de agosto de 1975
BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	Monumento a Los Héroes	Resolución 395 del 22 de marzo de 2006
BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	Obelisco a Los Mártires	Decreto 1584 del 11 de agosto de 1975
BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	Templete del Libertador	Decreto 1584 del 11 de agosto de 1975
BOYACÁ	PAIPA	Monumento del Pantano de Vargas	Decreto 1744 de 1 de septiembre de 1975
NORTE DE SANTANDER	OCANA	Columna de la Libertad de los Esclavos	Resolución 620 del 11 de abril de 2002
TOLIMA - VALLE	FLANDES - CALI	Conjunto de Antiguas Locomotoras a Vapor en Colombia	Resolución 791 del 31 de julio de 1998

Fuente: Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

También se encuentran declarados los monumentos en espacio público protegidos por la Resolución 395 de 2006 “por la cual se declaran como Bienes de Interés Cultural de Carácter Nacional algunas categorías de bienes muebles ubicados en el territorio colombiano” entre las que se encuentran los Monumentos y placas conmemorativas, elaborados antes del 31 de diciembre de 1920.

El Ministerio de las Culturas busca aunar esfuerzos con las entidades territoriales a nivel nacional, para identificar y registrar los bienes protegidos por la resolución.

Tabla 3: PEMP Bienes Muebles

BIC de ámbito nacional	PEMP
Conjunto del Parque Histórico, la Piedra de Barreiro, las Ruinas del Antiguo Molino Hidráulico y el área de mayor enfrentamiento entre los ejércitos, justo al norte de la carretera que conduce a Samacá, que se encuentran asociados a la Batalla del Puente de Boyacá, localizados en los municipios de Tunja y Ventaquemada, Departamento de Boyacá	Si, Resolución 3419 de 2018
Parque Arqueológico de Facatativá, Cundinamarca	Si, Resolución 2427 de 2020
Sitio histórico de la Batalla del Pantano de Vargas	En proceso de aprobación

Fuente: Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

PAISAJE CULTURAL CAFETERO DE COLOMBIA, PCCC, ESTÁ RECONOCIDO COMO PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN Y SITIO INSCRITO EN LA LISTA DE PATRIMONIO MUNDIAL DE LA UNESCO.

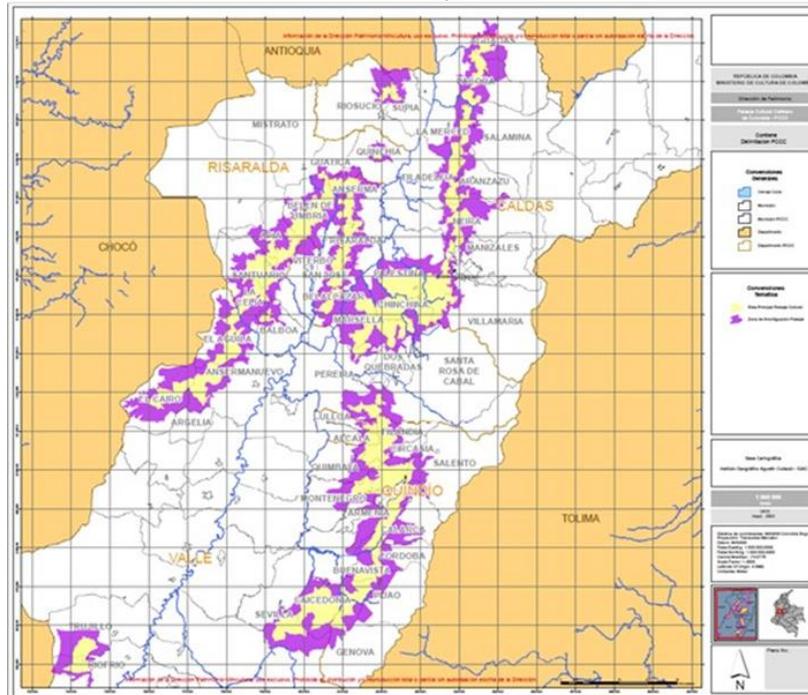
El PCCC está compuesto por zonas de 51 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca como se indica en la siguiente lista.

*Tabla 4: Municipios con áreas en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, PCCC.
Fuente: Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes*

CALDAS	QUINDÍO	RISARALDA	VALLE DEL CAUCA
Aguadas	Armenia	Apía	Alcalá
Anserma	Buenavista	Balboa	Ansermanuevo
Aránzazu	Calarcá	Belén de Umbría	Argelia
Belalcázar	Circasia	Dosquebradas	Caicedonia
Chinchiná	Córdoba	Guática	El Águila
Filadelfia	Filandia	La Celia	El Cairo
La Merced	Génova	Marsella	Riofrío
Manizales	Montenegro	Mistrató	Sevilla
Neira	Pijao	Pereira	Trujillo
Pácora	Quimbaya	Quinchía	Ulloa
Palestina	Salento	Santa Rosa de Cabal	
Riosucio		Santuario	
Risaralda			
Salamina			
San José			
Supía			
Villamaría			
Viterbo			

Fuente: Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

Ilustración 13: Mapa del PCCC



Fuente: Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

Para la inclusión de las medidas necesarias para la protección del PCCC en los planes de ordenamiento territorial, en 2014 se escribió la Guía para la Incorporación del PCCC en los planes de ordenamiento territorial. La Dirección de Patrimonio y Memoria está presta a apoyar técnicamente a las entidades en la aplicación de esta guía.

1.5.5.2. Patrimonio Arqueológico y Ordenamiento Territorial

En concordancia con el régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes del patrimonio cultural de la Nación, establecido mediante la Ley 1185 de 2008, así como lo determinado por las modificación del artículo 2.6.1.9 del Decreto 1080 de 2015, modificado por el Decreto 138 de 2019, “las entidades territoriales están obligadas a adoptar las medidas necesarias para contribuir al manejo adecuado tendiente a la protección del patrimonio arqueológico situado en sus respectivas circunscripciones. En caso de existir Planes de Manejo Arqueológico aprobados por el ICANH se deberán acoger las medidas allí señaladas”.

Para ello es fundamental garantizar que el patrimonio arqueológico se vincule a los Instrumentos de Ordenamiento Territorial e Instrumentos de Planificación Territorial tales como Planes de Desarrollo POT (EOT, PBOT o POT), Planes de Desarrollo municipales y departamentales, y que estos se armonicen con los planes de Gestión del Riesgo, POMCAS, POMIUC, Planes decenales de cultura, PEMP, entre otros. Esto con el fin de permitir que las acciones orientadas a la protección del patrimonio arqueológico sean

sostenibles en el tiempo, a pesar de los cambios periódicos en las agendas políticas departamentales y municipales.

Por esta razón, el Grupo de Patrimonio del Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH-, contrata en 2023 un profesional para brindar asistencia técnica a los entes territoriales, logrando incidir y acompañar a 80 entes entre mayo y diciembre de 2024, permitiendo consolidar en 2024 un equipo de Asistencia Técnica y Ordenamiento Territorial de 5 profesionales con el fin de acompañar a los entes territoriales en el manejo y gestión del patrimonio, específicamente en la inclusión del patrimonio arqueológico en los planes de desarrollo departamentales y municipales, en la formulación de planes de manejo arqueológicos a escalas municipal (Soacha, Bogotá, Envigado, Los Santos) y de sitio (Lejanias, Mesetas, Restrepo, Mosquera, Ramiriquí, Mongua, Iza, Tunja) y su articulación con los IOT.

Entre mayo y agosto de 2024 se han consultado las páginas de internet de 205 municipios priorizados, encontrando que el 50% por ciento ha publicado los planes de desarrollo 2024-2027. De los publicados encontramos que 23 entes territoriales incluyeron claramente el patrimonio arqueológico en sus planes de desarrollo, con indicadores y productos y 30 entes territoriales no lo incluyeron de forma específica, aunque sí mediante programas relacionados o generales del sector cultura.

De los 205 entes territoriales priorizados para 2024 a nivel nacional, es notorio un profundo desconocimiento respecto a las obligaciones de las entidades territoriales frente a la protección y conservación del patrimonio arqueológico, así como la desarticulación con los IOT. Estos factores implican que la relevancia del diseño de estrategias para la protección del patrimonio arqueológico quede relegada al interés particular del gobierno de turno, de manera que los esfuerzos o proyectos que se emprenden durante un periodo de gobierno no necesariamente gozan de continuidad durante periodos siguientes.

Adicionalmente, y en concordancia con la situación de pobreza multidimensional del 90.1% de los municipios en Colombia, es evidente que, en medio de la emergencia por satisfacer necesidades básicas de la población, los esfuerzos técnicos, financieros y logísticos de los municipios se enfocan en políticas tendientes a la extensión de servicios públicos básicos, infraestructuras y demás medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales, y en tales esfuerzos resulta desplazado el patrimonio arqueológico que en ese tipo de escenarios económicos y sociales no es priorizado al momento de formular planes, programas o proyectos en las políticas públicas a nivel municipal y departamental. Bajo este panorama, y con el objetivo institucional de aportar a la descentralización de los servicios y brindar una experiencia más cercana a los territorios, así como atender a las necesidades específicas y superar las limitantes propias de cada contexto, el equipo de Asistencia Técnica y Ordenamiento Territorial está presente en las regiones Caribe, Centro Oriente, Centro Sur, Eje Cafetero, Llanos y Pacífico.

Para el segundo semestre de 2024 se proyecta la revisión de los IOT de los 205 entes territoriales priorizados y terminar la revisión de los IOT.

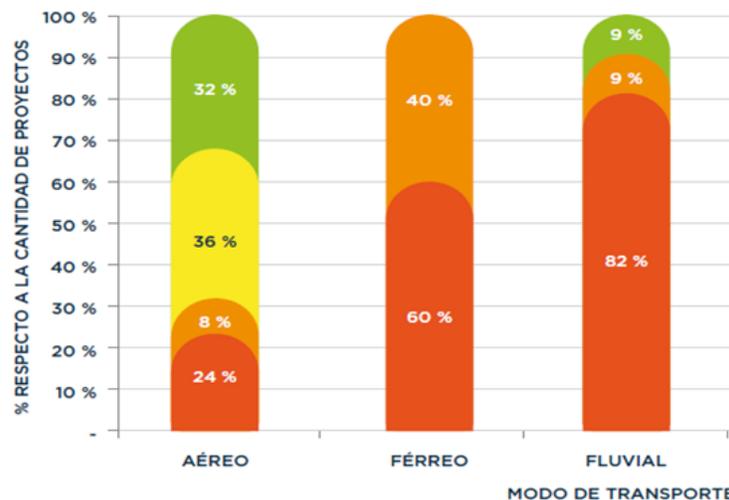
1.5.6. Infraestructura de transporte intermodal

El artículo 3 de la Ley 388 de 1997 “*Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*” establece que “(...) *El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: ... 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios*”.

El Ministerio de Transporte, a través de la Resolución 20203040015885 de 2020 reglamentó los Planes de Movilidad Sostenible y Segura para municipios, distritos y áreas metropolitanas, estos planes se deben articular con el modelo de ordenamiento territorial definido en el plan de ordenamiento territorial, así como con los planes de desarrollo.

En el marco de lo anterior, el transporte es el pilar que soporta y dinamiza las actividades económicas en un territorio, sin embargo, es fundamental lograr una armonización del desarrollo de su infraestructura con el ordenamiento del territorio. En ese sentido, la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT (2019) evidenció la importancia de fortalecer la articulación sectorial y multinivel y articular los instrumentos de planeación del transporte en cada nivel de gobernanza, con los instrumentos de ordenamiento territorial lo que implica armonización entre el Plan Transporte Intermodal nacional, el Plan de logística, los Planes estratégicos intermodales de infraestructura de transporte (regionales) y Planes departamentales viales.

Ilustración 14: Estado de los tramos de los proyectos del PMTI 2015-2035 a 2021



ESTADO	ESTADO QUE REPRESENTA
VERDE	Cuando el tramo o infraestructura cumple con las especificaciones objetivo en términos de variables operacionales en cada modo de transporte
AMARILLO	Cuando el tramo o infraestructura no cumple con las especificaciones objetivo en términos de variables operacionales en cada modo de transporte, pero está contratado, por lo que se realizarán obras o proyectos de mejora
NARANJA	Cuando el tramo o infraestructura no cumple con las especificaciones objetivo en términos de variables operacionales en cada modo de transporte y NO está contratado
ROJO	Cuando el tramo o infraestructura está en mal estado o no existe.

Fuente: PMTI 2021 - 2051

Así mismo, se plantea la necesidad de definir prioridades por región, como el caso de la Región Pacífico, avanzar en la creación de mecanismos para mejorar la relación entre nodos logísticos, accesos y pasos urbanos mediante la consolidación de lineamientos para regular el impacto de vías regionales y nodos logísticos en el suelo rural, suburbano, urbano y de expansión y posicionar y desarrollar los temas de transporte como determinante de ordenamiento territorial y desarrollar los lineamientos para su armonización con las determinantes ambientales.

En el 2022 se estructura el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2021-2051 como instrumento de planeación para fortalecer la conectividad intermodal, completando y perfeccionando los corredores más importantes, integrando proyectos detonantes para los modos férreos y fluvial, así como recomendaciones estratégicas para aeropuertos y puertos marítimos que constituyen infraestructuras fundamentales para el desarrollo del país.

De acuerdo con el análisis realizado en el PMTI se encontró que el modo fluvial es el más rezagado, seguido por el marítimo y el férreo, tal como se observa en la Figura 1 y el modo aéreo ha sido el de mayor avance y, en segundo lugar, se encuentra el modo carretero.

De igual manera el Gobierno Nacional, en el 2018 estructuró el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (2018) -PNVIR- que define: “Se hace necesario intervenir la red vial regional en donde se incluyen las vías secundarias y terciarias, la red fluvial y transporte aéreo, pues las mismas conectan las zonas más alejadas y marginadas del país, y permiten mejorar las condiciones de la agricultura, el trabajo de las familias y comunidades campesinas incluidas en los Planes Nacionales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, y demás planes que propendan a integrar el campo con los centros urbanos.” Ese instrumento, además, estableció una metodología para priorizar proyectos y relacionarlos con aspectos sociales y ambientales que se han aplicado en los últimos años.

El PMTI reconoce en el PNVIR la herramienta principal de priorización de infraestructura de transporte a nivel regional donde se definen las intervenciones y proyectos particulares a ese nivel. Se destaca que, desde el PMTI, se priorizan las áreas de intervención definidas desde un nivel municipal y se recomienda que, sobre estas áreas, se apliquen los lineamientos establecidos en el PNVIR.

2. Plan de acción 2022 – 2026 de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT

A partir del diagnóstico previamente presentado, se identifica una multiplicidad de instrumentos, que responden a una comprensión sectorial de la planificación del estado, acompañada a su vez de una multiplicidad de instancias consultivas, que evidencian la imposibilidad de generar transformaciones concretas en los territorios; motivo por el cual, ha querido desarrollarse un plan de acción que responda a retos estructurales más que eminentemente sectoriales.

Con base en lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial -DODT, elaboró la propuesta de Plan de Acción para el próximo cuatrienio, la socializó con su brazo técnico el Comité Especial Interinstitucional – CEI COT, haciendo algunos ajustes y posteriormente fue aprobada mediante sesión ordinaria de la COT (Sesión No.22 - Agosto 3/2023) , con el compromiso de elaborar a través de la Subdirección de Ordenamiento Territorial – DNP el plan de trabajo anual para desarrollar mesas técnicas con las entidades del CEI COT y recoger insumos que permitan avanzar en cada línea estratégica propuesta.

Las once líneas estratégicas aprobadas para el cuatrienio son:

2.1. Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y Justicia Ambiental: Debates conceptuales e implicaciones de Política.

Se busca presentar el Ordenamiento Territorial alrededor del Agua como enfoque y la estrategia para la incorporación en las políticas e instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, así como vincular los aportes de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) con enfoque en el Ordenamiento Territorial alrededor del Agua y justicia ambiental.

2.2. Descentralización y Ordenamiento Territorial: Debates, alternativas y propuestas para la Misión de Descentralización.

Conocer los desarrollos de la Misión de Descentralización y generar propuestas desde cada sector para fortalecer el Ordenamiento Territorial en el marco de la autonomía territorial y de las apuestas del Plan Nacional de Desarrollo.

2.3. Sistema de Administración del Territorio y Ordenamiento Territorial: Evaluación y perspectivas.

Presentar la conceptualización del Sistema de Administración del Territorio, sus objetivos, sus procesos y sus implicaciones en materia de Ordenamiento Territorial y mostrar las relaciones existentes entre el Sistema de Administración del Territorio, las otras apuestas del PND, y sus implicaciones.

2.4. Jerarquización y Prevalencias de las Determinantes de Ordenamiento Territorial: Aprendizajes, retos y desafíos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Presentar la importancia de las prevalencias para el Ordenamiento Territorial, su relación con las otras apuestas del Plan Nacional Desarrollo, y los retos y desafíos de su reglamentación.

2.5. Reforma Agraria, Reconocimiento del Campesinado como Sujeto Político de Derechos y de Especial Protección Constitucional: Implicaciones en el Ordenamiento Territorial.

Busca definir la manera en la cual el Ordenamiento Territorial fortalece la reforma agraria, definir cuáles son los requisitos y supuestos para profundizar estos procesos entre ellos. Apoyar el proceso de conceptualización de las territorialidades campesinas en el marco del OT y la incorporación en los instrumentos de planeación y la aproximación al derecho humano a la alimentación y la soberanía alimentaria, y el rol del Ordenamiento Territorial en relación con la adjudicación de tierras para el campesinado.

2.6. Ordenamiento Territorial y Enfoque Diferencial Étnico: Entidades Territoriales Indígenas, Áreas no Municipalizadas y Territorios de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.

Construir insumos técnicos-jurídicos que aporten a la construcción de una iniciativa legislativa para la Reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas - Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) y que aporten al análisis de las Áreas no Municipalizadas dentro del Ordenamiento Territorial.

2.7. Convergencia Regional, Relaciones Ciudades -Campo y Ordenamiento Territorial.

Avanzar en la reglamentación del Observatorio de Ordenamiento Territorial, en la socialización del Decreto reglamentario de Distritos, la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamentales, entre otros temas de carácter legislativo.

2.8. Ordenamiento Marino - Costero, Ordenamiento Territorial y Modelo de Desarrollo Socioeconómico.

Construir insumos para la definición de estrategias de coordinación e implementación de los planes sectoriales, planes territoriales, aprovechamiento de instancias territoriales como aporte a la formulación del Plan de Ordenamiento Físico Portuario y Ambiental que tenga incidencia en los litorales.

2.9. Asociatividad Territorial y Ordenamiento Territorial. Fortalecimiento, Autonomía, Responsabilidades.

Construir la estrategia de fortalecimiento de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) de alcance subregional, metropolitano o regional y orientar la gestión ambiental de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) con la incorporación del enfoque del Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua en los planes Estratégicos de Mediano Plazo de los Esquemas Asociativos Territoriales.

2.10. Ordenamiento Territorial en Zonas de Frontera. Seguridad, Soberanía y Desarrollo Endógeno.

Brindar aportes para la Política Nacional de Fronteras. Propuesta de redacción e insumos para el desarrollo y la integración de los territorios de frontera.

2.11. Cooperación Técnica Territorial como Enfoque para las Políticas de Ordenamiento Territorial, que orienten la planificación y gestión para el desarrollo.

Construir una estrategia territorial que contenga elementos conceptuales y metodológicos de planificación y la gobernanza territorial como eje estructurante del Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua, de manera que se promueva la planificación y gestión multiescalar e intersectorial y la toma de decisiones, adaptados a las particularidades territoriales. Así como diseñar e implementar un proceso de formación para fortalecer las capacidades para liderar o participar en desarrollo y ordenamiento territorial.

En concordancia con lo anterior, para la vigencia 2024 mediante Sesión No. 23, diciembre 18/2023 se aprobaron los temas estratégicos para desarrollar durante la vigencia 2024 así:

1. Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y Justicia Ambiental: Debates conceptuales e implicaciones de Política.
2. Comprensión y operativización de las Prevalencias de las Determinantes de Ordenamiento Territorial - Artículo 32 del PND. Aprendizajes, retos y desafíos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND)
3. Descentralización y Ordenamiento Territorial: Debates, alternativas y propuestas para la Misión de Descentralización
4. Ordenamiento Territorial y Enfoque Diferencial Étnico: Entidades Territoriales Indígenas, Áreas no Municipalizadas y Territorios de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.
5. Reforma Agraria, Reconocimiento del Campesinado como Sujeto Político de Derechos y de Especial Protección Constitucional: Implicaciones en el Ordenamiento Territorial
6. Sistema de Administración del Territorio y Ordenamiento Territorial: Evaluación y perspectivas
7. Asociatividad Territorial y Ordenamiento Territorial. Fortalecimiento, Autonomía, Responsabilidades.

Y de manera transversal se trabajarán los Insumos requeridos para reglamentar temas del PND que sean competencia de la COT.

3. Principales avances del plan de trabajo 2024

El informe de avance presentado a continuación es resultado del trabajo articulado con entidades del gobierno nacional a través de las diferentes propuestas que el DNP como secretaría técnica ha propuesto en desarrollo del plan de trabajo aprobado por la COT, siendo éste un trabajo participativo y de construcción interinstitucional a través de su brazo técnico, Comité Especial Interinstitucional CEI – COT.

3.1. Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y Justicia Ambiental: Debates conceptuales e implicaciones de Política.

Con oportunidad de la formulación de los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y en coordinación con las entidades del orden nacional con competencia en ordenamiento territorial MVCT, MADS y UPRA se desarrollaron guías y documentos conceptuales con recomendaciones prácticas generales para la incorporación del Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua (en adelante OTAA) en la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial. Así mismo, se dispuso un visor con información basada en datos actualizados, con el objetivo de brindar una visión clara y completa de la situación actual territorial relacionada con el Ordenamiento Alrededor del Agua y Justicia Ambiental, que facilita la identificación de conflictos socioambientales teniendo en cuenta una visión de sostenibilidad integral para las entidades territoriales, esto para orientar la toma de decisiones en los planes de desarrollo.

Como apoyo a este esfuerzo de los mandatarios locales se desarrolló un visor geográfico que permitiera a los equipos de planeación contar con información relevante para su tarea de elaborar sus planes de desarrollo. A continuación, se indica el link de acceso a esta información:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMGQ5MDIyNmUtOTU3Yy00Nzc1LTkxOGQtZDNiMjU0ZDQxMWIwIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5MjYjFiNzBhYyIsImMiOiR9>

Así mismo, se desarrollaron un conjunto de guías que orientaran la armonización de instrumentos de planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial.

<https://sispt.dnp.gov.co/documentos/default-documentos>

Por su parte, en desarrollo de la línea estratégica “*Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y Justicia Ambiental: Debates conceptuales e implicaciones de Política*”, se adelantó un primer taller interinstitucional (MADS, IGAC, MVCT, DNP, MADR, UPRA, PNN) para conocer las diferentes visiones y acciones sectoriales sobre el OTAA, como punto inicial de la construcción de la conceptualización conjunta de este. Como resultado del taller, se tienen los siguientes elementos:

- Identificación y abordaje sectorial sobre el OTAA como elemento nuclear del Plan Nacional de Desarrollo 2026 – 2024 PND.

- Identificación sectorial de acciones que se están desarrollando y se tienen previstas frente al OTAA.
- Identificación preliminar de retos y desafíos institucionales para avanzar en el OTAA.
- Identificación preliminar de los objetivos que debería perseguir el OTAA.

Igualmente, en el desarrollo de la línea estratégica de “*Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua y Justicia Ambiental*”, desde la Subdirección de Ordenamiento Territorial del DNP avanza en la conceptualización del OTAA a partir de la construcción de un Diagnóstico del Ordenamiento Territorial desde un enfoque de desarrollo que incluye las siguientes secciones

- La ocupación territorial insustentable
- Crítica a la aproximación instrumental al Ordenamiento Territorial
- Transformación del enfoque para analizar el Ordenamiento Territorial
- Aplicación del enfoque hidrosocial a la comprensión a las causas estructurales del OT insustentable
- Propuesta de conceptualización y lineamientos para transitar hacia un Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua.

A partir de las discusiones y el avance enunciado, se tiene una conceptualización preliminar del OTAA como una agenda nacional para un uso, ocupación y transformación del territorio que sostenga la vida, desde el diálogo democrático y permanente entre las diversidades territoriales y socio-ecosistémicas, incluyendo los siguientes aspectos:

1. Visión del territorio desde lo hidrosocial
2. Cuatro justicias como base de la sustentabilidad (distributiva, cultural, política y socio-ecológica)
3. Intrincamiento entre ordenamiento territorial y desarrollo (visión integral)
4. Centralidad de la gobernanza en tanto el OT se debe construir desde el diálogo multiescalar (abajo-arriba) desde las aspiraciones, valoraciones y conocimientos de cada territorio.
5. Comprende la diversidad de aspiraciones, conocimientos, ecosistemas, instituciones por territorio.

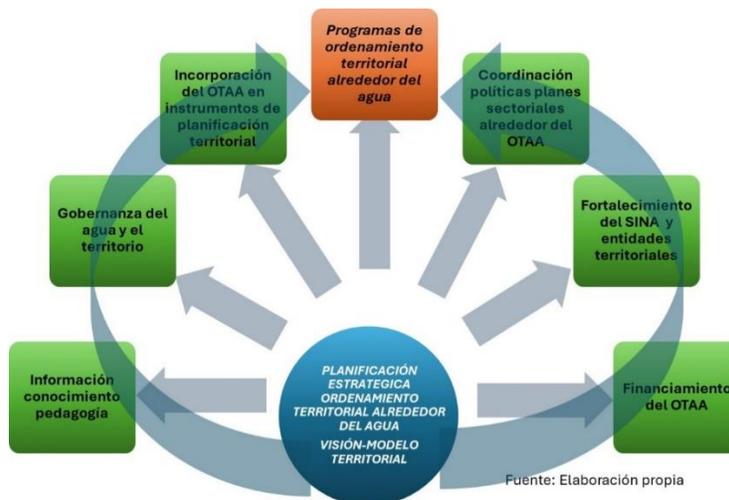
Desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se adelantan acciones correspondientes al Plan de Acción aprobado para el 2024, relacionadas con el cumplimiento del PND 2022-2026, que posiciona el ordenamiento territorial alrededor del agua como articulador y activador de las transformaciones (seguridad humana, derecho humano a la alimentación, transformación productiva para la vida, acción climática y convergencia regional) que buscan constituir a Colombia en potencia mundial de la vida. Con tales propósitos se está impulsando una estrategia de ordenamiento territorial alrededor del agua, avanzando en su implementando en los territorios priorizados por el PND, a través de los programas de ordenamiento territorial alrededor del agua. Estos programas se activan alrededor de acuerdos que buscan tratar los conflictos

socioambientales, y se espera fortalecer su gobernanza con la constitución de Consejos Territoriales del Agua.

3.1.1. Estrategia de ordenamiento territorial alrededor del agua

El ministerio de ambiente, a través de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y coordinación del Sistema Nacional Ambiental SINA, ha elaborado una propuesta de Estrategia de Ordenamiento Territorial Alrededor del agua, constituida por un conjunto de orientaciones para avanzar hacia la implementación del eje central del PND 2022 – 2026 “ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental”. Dicha estrategia plantea las bases conceptuales, los objetivos y las líneas de acción para la incorporación e implementación del enfoque de ordenamiento alrededor del ciclo del agua en los diversos instrumentos de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. La estrategia guía la ruta de corto, mediano y largo plazo, para armonizar las actividades socioeconómicas con los espacios del agua, de manera que se generen las funcionalidades que posibilitan la vida en todas sus expresiones, logrando así la mayor contribución a las transformaciones que se requieren para constituir a Colombia en potencia mundial de vida.

Ilustración 15: Líneas estratégicas para el ordenamiento territorial alrededor del agua



La estrategia de ordenamiento territorial alrededor del agua, parte de un análisis estratégico de las interrelaciones entre el ciclo hidrológico y el ciclo hidro-social, sus despliegues espaciales, y las funcionalidades del agua, como generadora de servicios ecosistémicos y de vida en todas sus expresiones. Esto permite identificar los factores clave para establecer un ordenamiento territorial que respete los espacios del agua, y define y da contenido a las líneas de acción, y para su implementación, demanda la coordinación de los diferentes actores públicos, privados y sociales, de los niveles nacional, regional y local, y la articulación de las políticas e instrumentos relacionados con el ordenamiento territorial alrededor del agua.

Las líneas estratégicas son:

1. Planificación estratégica del desarrollo y ordenamiento territorial alrededor del agua.
2. Implementación de los programas de ordenamiento territorial alrededor del agua.
4. Gobernanza para el ordenamiento territorial alrededor del agua.
5. Articulación del ordenamiento sectorial con el ordenamiento territorial alrededor del agua.
6. Fortalecimiento del SINA y entidades territoriales para el ordenamiento alrededor del agua.
7. Articulación y coordinación de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.
8. Información, gestión del conocimiento y pedagogía para el ordenamiento territorial alrededor del agua.
9. Financiación del ordenamiento alrededor del agua.

La estrategia de ordenamiento territorial alrededor del agua se socializó con las entidades del SINA central, incluidas las Corporaciones Autónomas Regionales, las Autoridades Ambientales, los Institutos de Investigación y Parques Nacionales Naturales, y se está consolidando con la retroalimentación de dichas entidades y se está definiendo conjuntamente un plan de acción para su implementación. Además, con el fin de adelantar un proceso articulado intersectorialmente, para el ordenamiento territorial alrededor del agua, la estrategia fue expuesta en los debates conceptuales e implicaciones de Política, que lidera el CEI, inicialmente con IGAC, MVCT, DNP, MADR, UPRA, PNN, y se espera avanzar, en conjunto con las demás entidades del CEI, en la consolidación de dicha estrategia y su implementación.

3.1.2. El ordenamiento territorial integrado en la planeación estratégica de las áreas protegidas de Colombia

Parques Nacionales Naturales de Colombia como administrador de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en cumplimiento a la legislación ambiental y de ordenamiento territorial, a los compromisos del Convenio de Diversidad Biológica, Cambio Climático, las Metas de Kunming Montreal y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, incluyó en el plan estratégico institucional –PEI- 2023-2026 como propósito, ordenar el territorio en torno a la naturaleza, para a través de cuatro pilares estratégicos:

- Proteger la belleza de la vida
- Territorios sostenibles e innovadores
- Modernización institucional eficiente
- Paz con la naturaleza este último busca “Promover los derechos y leyes de la naturaleza como un imperativo ético y político de nuestro tiempo, para la construcción de paz”, mediante, cuatro metas: gobernanza, participación y conflictos socio ambientales, educación ambiental, construcción de paz con la naturaleza y ordenamiento territorial.

Actualmente, desde Parques Nacionales Naturales de Colombia se mide la gestión en ordenamiento territorial mediante dos indicadores, el primero, relacionado con el “número de documentos técnicos de incidencia en políticas públicas elaborados y gestionados”, para

lograr la integración de las áreas protegidas en instrumentos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial en las escalas nacional, regional, departamental y municipal; mediante el cual, que busca:

“Gestionar documentos técnicos que orienten a entidades, autoridades ambientales, entidades territoriales, esquemas asociativos de escala nacional, regional y local, como integrar las áreas protegidas como determinante y asunto de interés nacional en instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, contribuyendo desde la gobernanza de áreas protegidas a la gobernanza territorial con enfoque diferencial”.

El segundo indicador refiere el número de instancias interinstitucionales, intersectoriales y/o comunitarias con participación efectiva de PNNC para lograr incidencia en decisiones de políticas públicas de desarrollo y ordenamiento territorial” cuyo objetivo es:

“Determinar las instancias donde se gestionan los procesos de relacionamiento de las áreas protegidas con diferentes actores sociales e institucionales, así como los avances y desafíos para la efectiva integración de las áreas protegidas como determinante y asunto de interés nacional en instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, contribuyendo desde la gobernanza de áreas protegidas a la gobernanza territorial”.

De forma complementaria se elaboró participativamente con otras autoridades ambientales, entidades nacionales y líderes comunitarios, la Política Pública para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- aprobada en el CONPES 4050 de 2021, que incluyó como acción intersectorial entre Minambiente, Minvivienda, PNNC, *“Desarrollar estrategias orientadas a armonizar los instrumentos de planeación de las estrategias de conservación in situ, con los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en diferentes escalas y con actores públicos, grupos étnicos y comunidades locales”.*

3.1.2.1. Avances técnicos integración y armonización de planeación de áreas protegidas en desarrollo territorial

Dando continuidad al proceso de posicionamiento e integración de las áreas protegidas al desarrollo territorial, Parques Nacionales Parques Nacionales ha:

- i) Elaborado las guías: “Áreas protegidas en planes de desarrollo municipales y departamentales 2020-2023”, que fue incluida en el Kit de planeación territorial
- ii) Las guías “Articulación de Parques Nacionales Naturales de Colombia en planes de desarrollo municipal y departamental 2024-2027 en el marco del ordenamiento territorial alrededor del agua del Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida”, incluidas en el Sistema de Planeación Territorial del SISPT del DNP, con lineamientos del Ministerio de Ambiente y apoyo de USAID
- iii) La guía de “Incorporación de la “Sentencia 4360 del 2018 Amazonia Sujeto de Derechos” y la dimensión ambiental en los planes de desarrollo territorial de la Amazonia colombiana

Ilustración 16: Guías expedidas PNN que tienen incidencia en procesos de ordenamiento y planeación territorial



- iv) Con el fin de incidir en la formulación de los planes de desarrollo, fue elaborada y gestionada desde las direcciones territoriales de Parques Nacionales y los equipos de las áreas protegidas en los niveles departamental y municipal, los documentos que fueron entregados oficialmente a las entidades territoriales donde se detalla la información del contexto territorial específico para la incorporación de la biodiversidad, áreas protegidas y acuerdos con comunidades étnicas, en los diferentes componentes de planes de desarrollo.

Ilustración 17: Guías elaboradas por PNN para articular las acciones de PNN en Planes de Desarrollo.



- v) Se participó en la concreción de los planes de acción de la Comisión de Ordenamiento Territorial y los compromisos acordados en el Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial CEI-COT, para orientar a los nuevos mandatarios, en la formulación de los planes de desarrollo¹⁹.

¹⁹ El acceso a esta información se realiza mediante el portal territorial del DNP, la Secretaría Técnica de la COT Kiteritorial en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2023 y ahora en el SisPT Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

3.1.2.2. Registro Único de Áreas Protegidas RUNAP

La información relacionada con las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) es actualizada de manera permanente por las autoridades ambientales dado que se pueden presentar nuevas declaratorias, sustracciones, homologaciones, ejercicios de precisión de límites, o eventualmente cancelaciones. Así mismo, algunas áreas están en proceso de contraste y homologación y por lo tanto pueden presentar variaciones.

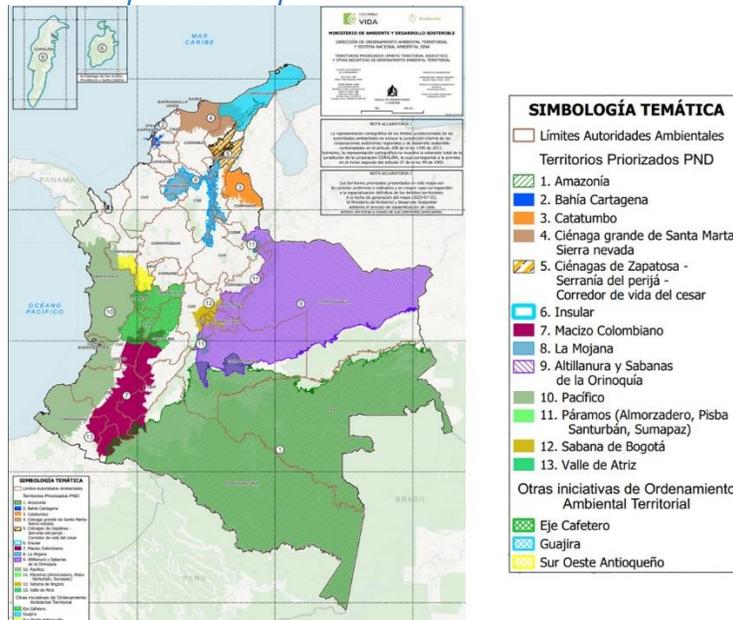
La información cartográfica del SINAP se encuentra en el sistema de referencia MAGNA-SIRGAS, el área y perímetro de cada una de las áreas protegidas inscritas se calcula en el origen oficial establecido para el país por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), adoptado bajo la resolución 370 del 2021 "Por medio de la cual se establece el sistema de proyección cartográfica oficial para Colombia". Dado que los cálculos de áreas se realizan de acuerdo con los insumos e instrumentos cartográficos disponibles en la época de la declaratoria de cada una de las áreas protegidas, se pueden presentar diferencias entre la extensión mencionada en los actos administrativos (hectáreas) y la información geográfica del límite del área protegida (hectáreas geográficas), ya que esta última es calculada a partir de algoritmos del software GIS utilizado para tal fin. Por esta razón, en los reportes del RUNAP se incluyen ambas cifras.

A partir del 2021, teniendo en cuenta que el insumo que se comparte para la interoperabilidad de los datos relacionados con las áreas protegidas del país es el shapefile del RUNAP, el cálculo del porcentaje de áreas protegidas del país con respecto al territorio nacional (mar/tierra), se realiza con las cifras de hectáreas geográficas del RUNAP. Las cifras oficiales del territorio nacional son dadas por la Cancillería de Colombia (<https://www.cancilleria.gov.co/colombia/nuestro-pais/simbolos>).

3.1.3. Programas de ordenamiento territorial alrededor del agua en territorios priorizados

La estrategia de Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua se implementará principalmente en los territorios indicados por el PND 2022 – 2026. “Se priorizaron 13 Programas de Ordenamiento territorial alrededor del agua que se adelantarán en 13 territorios de interés regional y nacional: Insular Caribe; Ciénaga Grande de Santa Marta-Sierra Nevada de Santa Marta; Cartagena; La Mojana; Serranía de Perijá-Corredor minero del Cesar-Ciénaga de Zapatosa; Catatumbo; Páramos (énfasis en Almorzadero, Pisba, Santurbán y Sumapaz); Sabana de Bogotá; Altillanura y Sabanas de la Orinoquia; Pacífico; Amazonia (énfasis en núcleos desarrollo forestal); Macizo Colombiano y Valle de Atriz”.

Ilustración 18: Territorios priorizados para iniciativas de ordenamiento ambiental territorial



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023)

Los territorios priorizados tienen un Gestor de cambio que orienta técnicamente el proceso y promueve las acciones con la participación de los actores territoriales interesados, contando con el apoyo de las Direcciones Técnicas del Ministerio de Ambiente. En esos 13 territorios priorizados, que representan la diversidad regional del país, se está focalizando la Estrategia de Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua, acordando los respectivos Programas de ordenamiento territorial y concertando las acciones de corto, mediano y largo plazo en los ámbitos territoriales correspondientes, concibiendo modelos de desarrollo y ordenamiento territorial alrededor el agua, que propicien el funcionamiento natural de las diversas fases del ciclo, y así superar los conflictos socioambientales. Los programas avanzan gradualmente focalizando la atención en los principales conflictos socioambientales, que están siendo tratados, promoviendo acuerdos con los diversos actores interesados, públicos, privados y sociales.

3.1.4. Acuerdos de ordenamiento territorial alrededor del agua

Los acuerdos, como instrumentos potentes para tratar los conflictos socioambientales que afectan el funcionamiento natural del ciclo del agua, y generar sinergias entre los diversos actores territoriales, propiciando el ordenamiento territorial alrededor del agua, se están emprendiendo orientados y activados con el liderazgo del Minambiente. A la fecha se ha logrado la protocolización de los siguientes acuerdos:

- Acuerdo Cartagena del Chairá - Amazonía: firmado por 15 alcaldes electos, el gobernador del Caquetá, el Instituto Sinchi, Corpoamazonia, Parques Nacionales Naturales y MinAmbiente con el objeto de cuidar las selvas la biodiversidad y la paz con la naturaleza y el ordenamiento del territorio alrededor del agua en el departamento del Caquetá (diciembre 2023).

- La Mojana: En el Gobierno con el Pueblo-Caribe, se firmó el Acuerdo territorial para el ordenamiento alrededor del agua entre Minambiente; Fondo Adaptación; UNGRD; Ministerios de Cultura, Educación, Agricultura y Salud; Gobernadores, organizaciones sociales y Representantes del Sector Productivo (marzo 2024)
- Ecorregión Sierra Nevada y Ciénaga Grande de Santa Marta: Acuerdo territorial de Gobernanza para el ordenamiento territorial alrededor del agua en la cuenca del río Frío y Sevilla, con comunidades campesinas, Minambiente, Minagricultura, Augura, municipios de Ciénaga y Zona Bananera, Corpamag, pequeños productores de banano y palma, consejos comunitarios, asociación de usuarios de los distritos de Adecuación de Tierras y gremios (agosto 2024)

El Ministerio de Ambiente está trabajando en los demás territorios priorizados en el PND en la concertación y firma de Acuerdos multinivel e intersectoriales, que vinculen los diferentes actores estratégicos en territorio, lo cual representa procesos complejos de gestión política e institucional, dadas las condiciones sociales, territoriales y de conflicto que se viven actualmente en muchos de ellos.

3.1.5. Consejos Territoriales del Agua

También se está avanzando en la reglamentación de los Consejos Territoriales del Agua, en desarrollo del Artículo 34° del PND, que indica: “Créense Consejos Territoriales del Agua en cada una de las eco regiones y territorios estratégicos priorizados en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”, cuyo objeto será fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua buscando la consolidación de territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo.

Para tal efecto, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, avanza en la reglamentación de la conformación, funcionamiento y articulación de dichos Consejos con otros espacios de participación y consulta previstos en los instrumentos de la política nacional de gestión integral del recurso hídrico, o la que haga sus veces, y en los instrumentos de ordenamiento del territorio. La propuesta de reglamentación, concebida participativamente, está en la fase de revisión por las instancias jurídicas y se espera formalizarla en el mes de octubre.

3.1.6. Gobernanza

Incluye el proceso de implementación de los determinantes del ordenamiento territorial asociados al ciclo del agua. Es esencial la coordinación entre entidades para la gestión del agua y visibilizar a las organizaciones comunitarias como gestores de soluciones de agua y saneamiento básico.

En síntesis, el Ordenamiento Territorial alrededor del agua debe integrar el Ordenamiento Territorial desde una perspectiva de planeación integral del hábitat, en donde se integren los diferentes procesos del ciclo del agua e incluya el desarrollo de acciones en Gestión del riesgo de Desastres y Cambio Climático, el estudio y evolución del Sistema de ciudades y los mecanismos para garantizar el abastecimiento del RH, la Vivienda diferencial y el

reconocimiento de otras formas de habitar, el desarrollo de infraestructuras para garantizar agua potable y saneamiento, la reforma agraria para la solución de conflictos por la infraestructura física, y tierras. En el marco de lo anterior el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se viene trabajando en acciones concretas como:

- Generación de insumos concretos para el OT con enfoque supramunicipal y municipal por parte del MVCT.
- Procesos transversales de asistencia técnica integral en materia de Gestión del Riesgo para el ordenamiento territorial.
- Asistencia técnica diferencial que incorpora temáticas que no han sido debidamente abordadas desde el ordenamiento territorial y la incorporación de compromisos acordados en el CONPES Bioceánico y de deforestación y las sentencias de Río Amazonas, Río Atrato y Río Bogotá.
- La reglamentación de artículo 32 del PND sobre Determinantes y prevalencias con el fin de establecer el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la de las determinantes, definir parámetros de coordinación de las entidades responsables de la expedición de las determinantes y definir parámetros de adecuación y adopción de los POT.

3.2. Descentralización y Ordenamiento Territorial: Debates, alternativas y propuestas para la Misión de Descentralización

La normatividad y las dinámicas actuales de planeación, organización y ordenamiento territorial del país han venido ampliando las brechas políticas, económicas y sociales entre los territorios y regiones de Colombia. Por lo anterior, y en un marco de una normatividad abundante y difusa que ha promovido un enfoque instrumental de la planeación y el ordenamiento territorial, es necesario avanzar en acotar y propiciar la coordinación y sinergia de estos instrumentos.

A partir de la alta carga instrumental se perdió de vista que el sentido del ordenamiento territorial, no sólo orgánico, sino físico espacial, es un proceso fundamental para la autonomía territorial. Si se liberara de esta condición meramente instrumental, el ordenamiento territorial pondría en relieve su naturaleza multiescalar y multiactor, y su poder para gestionar conflictividades. Podría promover un enfoque preventivo, adaptativo y resiliente frente al cambio climático y el riesgo de desastres, anclarse en los procesos ambientales y socio-ecológicos para la justicia ambiental, y definir su rumbo con base en la participación de los ciudadanos, los pueblos indígenas, negros afrodescendientes, raizales y palenqueros y las comunidades campesinas, para avanzar hacia una sociedad en paz. De esta manera sería posible orientar la transformación, ocupación y uso de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico sustentable, a partir de las potencialidades del territorio, su diversidad sociocultural y la armonía con el ambiente.

Por esta razón se hace necesaria una reforma a la LOOT, que destaque este rol del ordenamiento territorial, y el compromiso del país para enfrentar desafíos e impulsar prioridades de largo plazo. Se trata de ordenar el territorio alrededor del agua, adaptarse al cambio climático, gestionar el riesgo de desastres naturales, evitar la superación de los límites ecológicos, proteger el derecho a la alimentación, encauzar de modo sostenible las

dinámicas de los asentamientos humanos, las apuestas productivas, el proceso de urbanización y de metropolización, la transición demográfica y el envejecimiento de la población, y superar las desigualdades regionales, entre otros.

Los saberes y capacidades locales, los barrios, comunas, localidades, veredas, las organizaciones comunitarias y campesinas, territorios y territorialidades étnicas deben tener una presencia clara y contundente en el vocabulario de la norma orgánica, más allá del cumplimiento de requisitos de participación contemplados en las normas. Se trata de avanzar en un diálogo orientado a la generación de acuerdos sobre el modelo de ordenamiento y desarrollo. Esto implica además la creación de mecanismos y de una estructura de gobernanza que permita fortalecer la interacción y construcción colectiva con las autoridades ambientales, los esquemas asociativos, los concejos municipales, los gremios económicos y los servidores públicos de las administraciones territoriales. Esto facilita que el ordenamiento territorial se instale, más allá del instrumento POT o de un ejercicio de consultorías, a una construcción social del territorio para gestionar conflictos, superar desigualdades y lograr desarrollo sostenible.

También es necesario que la distribución de competencias visibilice las diferencias y necesidades especiales de territorios fronterizos, marinos, costeros e insulares debido a sus relaciones funcionales con países vecinos, al agua como estructurante del territorio (ríos y mares), a los impactos del cambio climático, a la presencia de grupos étnicos, las formas históricas de ocupación del territorio, y condiciones de desigualdad en muchos de ellos, con respecto al resto del país.

Adicionalmente, el Sistema de Administración del Territorio (SAT) debe hacer parte de la LOOT, para lograr la gobernanza entre todos los actores relacionados con la definición y desarrollo de los derechos, restricciones, responsabilidades (DRR) relacionados con el territorio. Este sistema debe permitir la articulación de competencias de los diferentes niveles, el seguimiento a la implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial PGOT y a las prevalencias de las determinantes de OT. El SAT debe brindar información y alertas, para la toma de decisiones y la gestión de conflictos.

En el escenario de esta gobernanza del SAT, es necesario también transformar el enfoque tradicional de asistencia técnica consistente en el vaciamiento de contenidos y conocimientos en los entes territoriales, por uno de cooperación técnica territorial, basado en la construcción colectiva de intervenciones y soluciones, basado en conocimiento público producido entre actores nacionales, regionales y locales, incluidas las comunidades y organizaciones. A nivel institucional, la COT debe mantenerse como pieza clave no solo incluyendo a delegados de indígenas, delegados de los pueblos negros, comunidades campesinas y de las entidades territoriales, y las comisiones regionales de nivel departamental como mecanismo de articulación de la nación en el nivel regional y subregional. Es necesario el fortalecimiento de la COT dada su contribución no sólo a la coordinación para la organización del Estado en el territorio, sino para ordenamiento físico espacial donde ha mostrado significativos avances de base participativa y aún no suficientemente reconocidos, como son los de la Política General de Ordenamiento Territorial, el Sistema de Administración del Territorio, las orientaciones para el ordenamiento departamental y los esquemas asociativos territoriales.

Ahora bien, en el marco de la formulación de las propuestas de la Misión de Descentralización, lideradas por su director técnico, se ha planteado desde el Departamento Nacional de Planeación, la pertinencia de construir una reforma a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que contribuya a la profundización de la descentralización. Esta postura parte de reconocer que, según la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

Desde la Subdirección de Ordenamiento Territorial del DNP se acompañó el trabajo de la Misión de Descentralización, compartiendo con el Director de la Misión y su equipo técnico propuestas para la modificación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) orientadas al fortalecimiento de la asociatividad y de dimensiones y variables para construir tipologías de entidades territoriales que reconozcan el carácter, las potencialidades y las limitaciones de los territorios para la garantía de los derechos de su población.

Además, se elaboró un documento para modificar los artículos 4, 5 y 29 de la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en relación con las competencias de los municipios, los departamentos y la nación, y la gobernanza del ordenamiento territorial. El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento de que la dinámica actual de planeación, de organización y ordenamiento territorial del país, amplía las brechas económicas y sociales, promueve un enfoque instrumental y neutral frente a la corrupción, el abuso, el silenciamiento de las voces de las comunidades, la violencia y la degradación ambiental. La propuesta busca consolidar el ordenamiento territorial, no sólo orgánico, sino físico espacial, como proceso fundamental para la autonomía territorial, de naturaleza multiescalar y multiactor, con capacidad para gestionar conflictos, con enfoque preventivo, adaptativo y resiliente frente al cambio climático y el riesgo de desastres, anclado en los procesos ambientales y socio-ecológicos para la justicia ambiental, y definir su rumbo con base en la participación de los ciudadanos, los pueblos indígenas, negros afrodescendientes, raizales y palenqueros y las comunidades campesinas, para avanzar hacia una sociedad en paz. La propuesta incluye al Sistema de Administración del Territorio como parte integral de la LOOT, para lograr la gobernanza entre todos los actores relacionados con la definición y desarrollo de los derechos, restricciones, responsabilidades (DRR) relacionados con el territorio. Propone también crear instancias adicionales (El Consejo de integración y articulación interinstitucional y la conferencia nacional de concertación de las entidades territoriales), y el fortalecimiento de la COT con sus comisiones regionales.

El reto actual en este sentido es promover la discusión de esta propuesta con la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)

3.3. Sistema de Administración del Territorio y Ordenamiento Territorial: Evaluación y perspectivas

El primer esfuerzo con respecto a al Sistema de Administración del Territorio ha sido el de determinar su alcance y conceptualización, abordaje que ha buscado a su vez dar cuenta de las limitaciones con que se ha contado a la hora de entender la gobernanza del territorio. Una vez se comprende que el territorio no es homogéneo donde los agentes logran definir

de una manera común sus relaciones y se analizan las particularidades de las heterogeneidades social y económicas a lo largo y ancho del país, se encuentra que existen otros posicionamientos sociales que definen normas (estableciendo derechos, restricciones y responsabilidades), muchas veces en contra de las abstracciones propias del modo de pensar tradicional del territorio.

En este sentido, si bien en la práctica el país tiene avances importante sobre la gobernanza del territorio con la adopción del CONPES 4007 de 2020 que establece la estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza del Sistema de Administración del Territorio (en adelante SAT) con tres propósitos: el primero se relaciona con “fortalecer la generación, estandarización e interoperabilidad de datos”, el segundo con “Desarrollar estrategias para la difusión, el uso y el aprovechamiento de la información del territorio” para que los tomadores de decisiones, entre ellos los ciudadanos, tomen mejores decisiones, y finalmente con “Definir estructuras de operación del SAT en los diferentes niveles territoriales para impulsar su funcionamiento sinérgico”.

Esta estrategia de fortalecimiento de gobernanza corre el riesgo de no dar cuenta de las realidades territoriales diversas, debido a que el sistema de administración del territorio no interroga por los procesos históricos que determinaron las reglas sociales, sino que toma en cuenta la realidad existente, en consecuencia, pone al servicio de los tomadores de decisiones, y en diversos niveles, una foto de la actualidad. Una actualidad que refleja de forma limitada las injusticias históricas que se resumen en la negación de derechos que las personas han tenido con el territorio.

El desafío ha sido entonces generar una estructura de gobernanza territorial que asuma nuevos posicionamientos sociales en los territorios. Lo que significa nuevos puntos de vista estratégicos, jurídicos y políticos que pueden entrar en oposición a los posicionamientos sociales tradicionales. Por lo anterior el SAT debe entender los posicionamientos sociales de los miembros de las comunidades donde se pueden lograr reivindicaciones en el actual sistema o en su transformación. En síntesis, lo que está en juego es el desarrollo de las comunidades, sus organizaciones y los posicionamientos sociales de sus miembros en una ampliación del territorio. El SAT debe entonces pensar en cómo actuar en el marco de desarrollo de las comunidades y por esta vía, posibilitar una estructura ampliada de gobernanza.

3.3.1. Reconceptualización de política pública del SAT

Un elemento característico de la literatura sobre SAT es que pone el énfasis en un componente del territorio: la tierra. Entendida como un activo valioso y fundamental para el desarrollo económico y social, por lo cual plantean que la tierra es lo que debe gestionarse “de forma eficiente y sostenible para que responda mejor a las necesidades sociales, económicas y medioambientales de la población actual y futura” (Burns, Rajabifard, & Shojaei, 2023). En consecuencia, la tierra tiene preponderancia en la administración del territorio lo que ha negado la importancia, como se verá más adelante, de lo estratégico político en las decisiones de la tierra.

Esta idea de la tierra como el activo central es reconocido por los teóricos del SAT (Zhou, De Vries, Panman, Gao, & Fang, 2023) (Enemark, 2022), para quienes la tierra es objeto

de gestión a través de la interrelación de las diversas funciones relacionadas con la tierra como ejes posicionadores del territorio. Para estos académicos no es que se asemeje tierra y territorio, sino que el territorio se analiza desde el prisma de la tierra, el cuál históricamente se ha posicionado como objeto central de las relaciones entre las personas y el territorio. De manera que, los SAT exponen que detrás de los objetos ligados a la tierra existen tecnologías para medirlo, y unas dimensiones jurídicas y políticas, en gran parte de los casos, ligados a lo económico, pero que sobrepasan este horizonte para dar cuenta de elementos estratégicos que configuran las relaciones fronterizas entre territorios, elementos que en su complejidad definen los aspectos culturales y sociales que relacionan las personas con el territorio²⁰.

En términos concretos, desde estas perspectivas el SAT se compone de un sistema de gestión del territorio para un propósito general, relacionado con la provisión de bienes públicos universales, con las demandas constitucionales de la sociedad o con las pretensiones de los gobiernos, que administra la tierra desde las funciones básicas de tenencia, valor, uso y desarrollo de la tierra. Para ello cuenta con una tecnología materializada en una infraestructura de datos espaciales que integra y dispone la información necesaria para tomar decisiones. Esta infraestructura de datos permite interoperar diversa información, que en el caso colombiano se estructura a través de modelos conceptuales como el LADM, donde en los objetos ligados a la tierra se identifican derechos, restricciones y responsabilidades sobre las funciones de la tierra vinculándolos con las personas poseedores de estos poderes. Por ello la gobernanza se relaciona con las políticas, los procesos y las instituciones por medio de las cuales se gestiona la tierra, la propiedad y los recursos naturales” (FIG/WB 2010). La administración de tierras en la visión dominante es entonces el proceso de determinar, registrar y difundir información sobre la propiedad, el valor y el uso de la tierra al aplicar las políticas de gestión de tierras” (Burns, Rajabifard, & Shojaei, 2023) (Burns et al., 2023).

Una mirada del territorio desde la tierra y donde se considera a la misma como un activo podría referir a situaciones de política relacionadas con la dimensión económica. Sin embargo, incluso esta visión estrecha del territorio puede abarcar otros elementos que van transformando la idea del SAT consolidando una mirada de lo territorial en su complejidad. Estos elementos adicionales permiten entender la evolución de los sistemas de administración del territorio que, además, en paralelo, se han transformado a la manera como institucionalmente se analiza las relaciones con el territorio.

Por lo anterior, si bien los SAT han existido desde la consolidación de los estados nación, se pueden encontrar, siguiendo a (Burns, Rajabifard, & Shojaei, 2023), tres fases en el paradigma del conocimiento en los estudios sobre el cambio en la administración de tierras

²⁰ Un ejemplo de esta situación es que, en la mayoría de los casos, el tema económico prima sobre la manera en cómo las fronteras entre comunidades deben ser establecidas, lo que conduce a negar el derecho de propiedad a través de otras maneras (muchas veces naturales) de establecer el dominio sobre un territorio específico por parte de las comunidades. Recientemente el tema del terreno como algo vivo ha sido objeto de importantes reflexiones que deberían ser centrales a la hora de entender la riqueza del territorio. Elden hace unos análisis de como el terreno si bien puede ser resultado de decisiones estratégicas tiene componentes naturales (como el rio, el glaciar etc) que afectan su estructura. (Elden, 2021)

desde los años 60/70, que además están asociados con los cambios globales en los modelos de desarrollo y en los enfoques institucionalistas centrales a la hora de entender la administración del territorio:

Fase 1 Normativa-legalista (Desde inicios de los 60/70): La tierra debe gobernarse para propósitos económicos por lo que esta fase se centró en la privatización, la restitución y la regulación de la explotación agrícola (Burns, Rajabifard, & Shojaei, 2023). Al mismo tiempo, institucionalmente se desarrollaron planteamientos a favor de la formalización de los derechos de propiedad como garantía para acceder a nuevos posicionamientos sociales que se materializan en acceso a créditos, a las políticas públicas y a la propiedad para masas importantes de la población, sobre todo en países en desarrollo. Es una fase que Yang 2022 denomina como “normativa y legalista” donde el foco se establece en definir qué es un buen gobierno y una buena administración formal de la tierra. El paradigma central en esta fase es el de la sustitución de tierra informales y/o comunales por formales y privadas (Kabigi, De Vries, & Kelvin, 2021).

Fase 2 – modelación de DRR: esta segunda fase está vinculada con el registro de las tierras, donde se amplía la valoración a espacios más allá de la idea convencional de predio para incluir nuevas valoraciones centradas en otros objetos territoriales como los relacionados con los “bienes” ambientales, con un fuerte elemento de ampliación de la administración de la tierra a gran escala. Institucionalmente se cambia el énfasis a la gobernanza local y a la descentralización. Con este nuevo énfasis se hace posible analizar las tensiones entre lo formal y lo informal (Yang, 2022, 416-428). Así, podemos asegurar que esta segunda fase extiende el espectro de la tierra para dar cuenta de nuevos objetos y de nuevas maneras de relación con la tierra lo que involucra lo formal y lo popular. El paradigma central es la adaptación a las demandas de una parte importante de población reconocida constitucionalmente (Kabigi, De Vries, & Kelvin, 2021). Tiene que ver con la ampliación de las identidades que diversos grupos poblacionales reclaman y que han sido negados y que materializan sus demandas espacialmente, en los territorios.

Fase 3 – Economía política de la administración del territorio (desde el 2000): esta fase nace de la limitación de los modelos anteriores. Burns basado en una exhaustiva revisión de la literatura sobre los SAT y sobre los cambios en los sistemas de administración de tierras, implementados con el apoyo del Banco mundial, otras organizaciones multilaterales y ONGs, encontró que los “proyectos no consiguieron crear un cambio efectivo y transformador en la prestación de servicios de administración de tierras ni obtener la masa crítica y la participación comunitaria necesarias para garantizar la sostenibilidad de la reforma de la administración de tierras” (Burns, Rajabifard, & Shojaei, 2023). Frente a estos problemas, se propuso, desde los 2000, la necesidad de incorporar análisis de economía política que supere la centralidad del estudio en la eficiencia de los SAT que oscurecen el hecho de identificar quiénes se benefician de los sistemas. Derivado de lo anterior se introduce el concepto de gobernanza responsables de la tierra. Se plantea que desde un enfoque neo-institucionalista se deben desarrollar instituciones fuertes que permitan una “gobernanza eficaz y responsable de la tierra” para que sea posible “mejorar la equidad social, el desarrollo económico y la sostenibilidad medioambiental” situación que se deriva de la gestión responsable que reduce las tensiones entre las partes involucradas. Así una buena gobernanza, hace que las decisiones sean más transparentes y

participativas entre los diferentes miembros de las comunidades (FAO, 2009)” (Enemark, 2022).

3.3.2. Instancias de participación en el marco del SAT

Por su parte el PND 2022 – 2026 estableció en sus bases que: “al menos 49 entidades con competencia en la expedición de estas determinantes, sin jerarquías, procedimientos y escalas cartográficas estandarizados; 73 instrumentos de planificación de diferentes sectores y niveles territoriales, que no están coordinados y no logran convergencia espacial; 57 normas (leyes, decretos y resoluciones) asociadas a la planificación territorial”.

Agrega este documento que en estas condiciones no es posible un adecuado ordenamiento del territorio; señala que la multiplicidad de actores e instrumentos dificulta la coordinación de inversiones y la actualización e implementación de los instrumentos de planeación y ordenamiento por parte de las entidades territoriales. Aun con este amplio conjunto de instrumentos, indica el plan, que no se han logrado solucionar los conflictos socio ambientales. Adicionalmente, en el país no se han logrado armonizar los instrumentos de planeación, hay proliferación de procedimientos y normas, que en algunos de los casos no permiten su aplicación.

Sin embargo, este análisis debe considerar que los instrumentos deben ser analizados de acuerdo con su enfoque, alcance, escala e impacto territorial; esto, en criterio del MVCT debe responder a la caracterización de instrumentos en las 3 diferentes perspectivas siguientes:

Instrumentos de planificación (desarrollo): Corresponde a aquellos definidos en la Ley 152 de 1994 para las entidades territoriales y la nación, además de los establecidos para las áreas metropolitanas en la ley 1625 de 2013 y otros esquemas asociativos. Estos instrumentos pueden tener un impacto físico territorial, sin embargo, ese no es su enfoque principal y las normas señaladas se refieren a la obligación de articular esos instrumentos con los de ordenamiento territorial.

Ilustración 19: Instrumentos para la planeación del desarrollo



Fuente: Elaboración propia MVCT con base en normas vigentes

Instrumentos de Ordenamiento territorial: Corresponde a los documentos definidos por la Ley 1454 de 2011 y en particular para los municipios por la Ley 388 de 1997 en lo relacionado con los Planes de Ordenamiento Territorial. Ese tipo de instrumentos son vinculantes con el desarrollo físico territorial y deben cumplir con la función articuladora entre los instrumentos de desarrollo y los instrumentos sectoriales.

Ilustración 20: Legislación orgánica en materia de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia MVCT

Instrumentos sectoriales: Este conjunto comprende aquellos instrumentos definidos por cada uno de los sectores en el marco de las competencias respectivas para cada sector. Desarrollan los aspectos específicos sectoriales que en muchos de los casos tienen una expresión físico territorial, relacionada con la protección o conservación de áreas de interés, localización de infraestructuras, ocupación y desarrollo de determinadas actividades, etc. En este caso, los instrumentos requieren armonización e incorporación en los instrumentos de planificación físico territorial; particularmente, para los que están relacionados con el artículo 10 de la ley 388 de 1997 (determinantes de ordenamiento territorial), los cuales se constituyen de obligatorio cumplimiento. Corresponde a este tipo de instrumentos; entre ellos, los planes de ordenamiento de cuencas, los planes de infraestructura, los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad, planes de conservación del patrimonio, planes de desarrollo turístico, etc.

Si bien este diagnóstico refleja la multiplicidad de instrumentos con impacto físico territorial, los instrumentos que tienen como propósito específico la planificación territorial son solo cinco (5), que han venido desarrollándose en diferentes niveles de avance, siendo los más avanzados los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT) y los planes metropolitanos de ordenamiento territorial, en los cuales se evidencia un mayor nivel de interacción con los instrumentos de planificación y sectoriales.

Adicionalmente, se requiere el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento nacional definido como Política General de Ordenamiento Territorial y de los instrumentos de escala departamental POD, esos últimos actualmente están siendo reglamentado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Por su parte, con relación a los instrumentos sectoriales, se viene trabajando la reglamentación del artículo 32 del PND, la cual se explica más adelante, para lograr que los instrumentos que definen determinantes de ordenamiento territorial desde diferentes sectores, de manera que avancen hacia el desarrollo de acciones para la armonización e interoperabilidad de dichos instrumentos. Esto se traduce en que los instrumentos que se desarrollan en los 6 niveles definidos para las determinantes consideren mecanismos de coordinación con los instrumentos de ordenamiento territorial, que incluyen la disposición y desarrollo de su información.

Finalmente, se identifican otros instrumentos que pueden tener impacto territorial sin que sean determinantes, es decir no vinculantes, y que para la implementación de sus aspectos territoriales. dependen de su incorporación en los instrumentos de ordenamiento territorial.

3.3.2.1. Multiplicidad de instancias de participación para la planificación físico territorial

En el marco del CONPES del Sistema de Administración del Territorio - SAT, el gobierno nacional en un trabajo liderado por MINVIVIENDA, DNPD y DAFP, se adelantó el análisis de actores e instancias relacionadas con la administración del territorio en los diferentes niveles.

Para hacer este mapeo de instancias se llevó a cabo una definición unificada del concepto de *instancia*; para ello, entenderemos por instancia, todo grupo de actores organizado, colegiado, constituido por personas, entidades o instituciones, con incidencia de los DRR de los objetos territoriales del SAT. En este contexto, las instancias pueden ser de nivel nacional o territorial, que, en todo caso toman decisiones, vinculantes o no, y cuentan con un marco normativo en el que se establecen sus funciones y procedimientos para ejecutarlas.

3.3.2.2. Identificación, caracterización y validación de instancias

Una vez se definió el concepto de instancia, se identificaron, caracterizaron y validaron su pertinencia actual, para determinar su permanencia, o propuesta de fusión o eliminación. En este sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adelantó un ejercicio de (i) caracterización y análisis de instancias, acompañado de (ii) la identificación de algunas nuevas, propuestas por otras entidades, a partir de un ejercicio de retroalimentación interinstitucional, y (iii) de la verificación de la creación de nuevas instancias a partir de lo establecido en la Ley 2294 de 2023, *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*.

Ilustración 21: Contenidos del ejercicio de identificación, caracterización y validación de instancias



Fuente: Dirección de Espacio Urbano y Territorial – DEUT MINVIVIENDA 2023

Para el ejercicio de caracterización y análisis de instancias se desarrollaron actividades como (i) la verificación de los objetivos y funciones de instancias nacionales y territoriales; (ii) la identificación y validación de los actores que participan en las instancias y participación de la sociedad civil; y (iii) la elaboración de matrices de análisis que condensan información y permiten análisis y conclusiones.

Como producto de este ejercicio, se generó matriz de actores e instancias, con atributos como nombre; marco legal; objeto y objetivos; funciones; funciones ligadas al SAT; conformación; y actores de la sociedad civil que hacen parte de la instancia. Con esta matriz logró la caracterización de nueve (9) instancias nacionales y diecisiete (17) instancias territoriales que tienen incidencia de los DRR de los objetos territoriales del SAT.

3.3.2.3. Racionalización de instancias

Como resultado del análisis anterior se identificó la multiplicidad de instancias relacionadas con el ordenamiento territorial, para las cuales fue necesario hacer una revisión de sus funciones, actores, competencias etc., con el fin de determinar su pertinencia y las necesidades de racionalización en el marco del mencionado CONPES.

La Constitución y la normativa colombiana, han definido diversas competencias de las instancias relativas al territorio, existen instancias de decisión como consejos u otros, algunas de las cuales incluyen participación de la comunidad (incluidos los grupos étnicos), pero hay una débil complementariedad entre las políticas, así como en las instancias de decisión; adicionalmente, no siempre hay conexión y acuerdo entre la visión local y la nacional, lo cual dificulta una visión integral del territorio para el abordaje de desafíos y objetivos comunes, así como la resolución de conflictos relativos a derechos, restricciones y responsabilidades sobre el territorio.

De igual forma el Documento CONPES enfatiza que, en el SAT confluyen múltiples actores y proliferan instancias de decisión a nivel nacional y territorial, con niveles de jerarquía distintos y donde también tiene participación las comunidades, la academia, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, entre otros, pero que generalmente actúan de forma individual y descoordinada o toman decisiones contrarias a directivas existentes o que vulneren derechos colectivos, sin tener en cuenta, por ejemplo, los principios de autonomía, autodeterminación y gobierno propio de las poblaciones étnicas.

Esta proliferación, descoordinación y desconexión de instancias, hacen necesaria la revisión y análisis de la pertinencia, eficiencia y real funcionamiento de estas, en los distintos niveles de gobierno.

Actualmente, para avanzar en la propuesta de racionalización de instancias se han adelantado, entre otros, insumos esenciales, que consolidan los elementos constitutivos del SAT, como:

1. Análisis de actores que ha permitido determinar (i) traslapes de funciones y competencias; (ii) articulación entre nivel nacional y territorial; (iii) aportes a resolución de conflictos, entre otros, y (iv) las necesidades de ajustes normativos para consolidar la gobernanza del SAT.
2. Análisis de instancias que permita determinar (i) objetivos, funciones y actores que se duplican entre diferentes instancias; (ii) articulación entre instancias nacionales y territoriales; (iii) participación de la sociedad civil; (iv) participación en la resolución de conflictos; y (v) necesidad de racionalización de instancias e implicaciones normativas, entre otros.
3. Identificación de la participación de la sociedad civil en las diferentes instancias nacionales y territoriales.

Para ello se ha elaborado el mapa de actores e instancias de decisión que hacen parte de la administración del territorio, tanto en el nivel nacional como territorial.

3.4. Jerarquización y Prevalencias de las Determinantes de Ordenamiento Territorial: Aprendizajes, retos y desafíos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo

Las determinantes de ordenamiento territorial están definidas en el artículo 10 Ley 388/97, modificado por el artículo 32 del Plan nacional de Desarrollo. En general sobre las determinantes se puede considerar lo siguiente:

- Las determinantes son normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia y se aplican las prevalencias establecidas por la Ley
- Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

- Son de aplicación para agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado se han pronunciado reiterando carácter de norma de superior jerarquía, aclarando que no vulnera autonomía municipal y aclarando que constituyen determinantes las normas descritas en el artículo 10 de la ley 388/97.

Las bases del PND reconocen la importancia de las determinantes para el ordenamiento del territorio, pero hacen énfasis en la importancia de articular y armonizar los instrumentos de ordenamiento territorial

La modificación hecha en el artículo 32 del PND estableció 6 niveles de prevalencia de las determinantes así:

ARTÍCULO 10. DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU ORDEN DE PREVALENCIA. *En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

Nivel 1. *Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.*

a) *Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.*

b) *Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.*

c) *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.*

d) *Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.*

Nivel 2. *Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos,*

declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT. Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Nivel 3. *Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.*

Nivel 4. *El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.*

Nivel 5. *Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente Ley.*

Nivel 6. *Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.*

Adicionalmente dispuso en su parágrafo 1° lo siguiente:

PARÁGRAFO PRIMERO. *El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.*

Según lo citado, las tareas encomendadas son:

1. Definición del procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes.
2. Definir parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes:
 - a. Implementen mecanismos de coordinación entre estas (entidades responsables de la expedición de las determinantes)

- b. Implementen mecanismos de coordinación (entre entidades responsables de las determinantes) con los entes territoriales (departamentos, municipios, distritos, resguardos indígenas y deseable también con los esquemas asociativos territoriales, aunque en estricto sentido no sean entes) en el marco de su autonomía.
- c. Implementen mecanismos de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

A partir de los avances técnicos del DNP durante el año 2023, se ha avanzado durante el 2024 de manera concertada y conjunta con Ministerio de Vivienda el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el desarrollo del parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294/23 (Ley del Plan de Desarrollo). “Colombia potencia mundial de la vida” el cual se refiere a los lineamientos, parámetros y procedimientos para implementación de las prevalencias de las determinantes de ordenamiento territorial

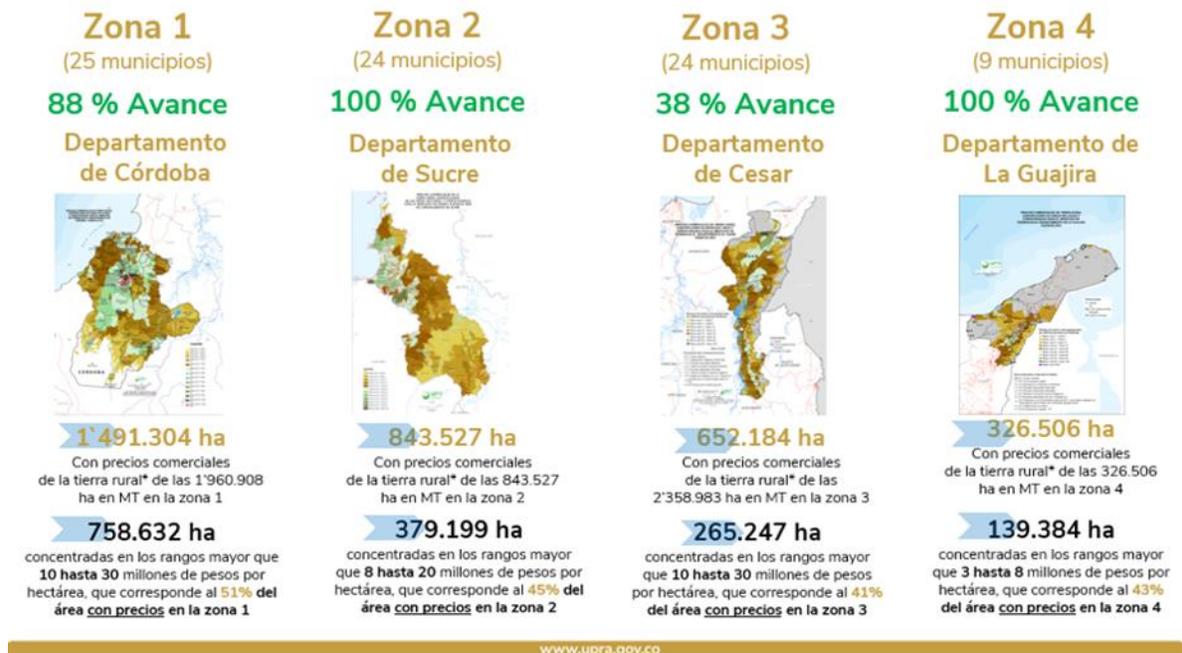
Se acordó entre las tres entidades, que, para el efecto, es necesaria la expedición de una reglamentación con la cual se realice modificación al Decreto 1077 de 2015 “Único del sector Vivienda, Ciudad y Territorio”. En ese sentido se avanza en la propuesta de contenido de la reglamentación que incluye algunos aspectos del procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Adicionalmente, la definición de los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, con adecuación a los contextos territoriales, haciendo especial énfasis en la participación de las comunidades (incluyendo organizaciones comunitarias, campesinas y grupos étnicos). La expectativa es que dicha reglamentación permita prever y gestionar conflictos entre los diversos intereses que coexisten en el territorio a la hora de implementar las determinantes y de avanzar en los procesos de ordenamiento territorial en un marco de prevalencias.

Para someter a observaciones la propuesta, se avanzó coordinadamente con MVCT e IGAC en las mesas de trabajo intersectoriales y recepción de observaciones para aportes y ajustes al decreto (8 entidades de nivel nacional). Igualmente, de manera conjunta se socializó y retroalimentó con Federaciones de departamentos y de municipios, con las áreas metropolitanas y ciudades capitales, y se han convocado espacios con las demás entidades territoriales. Con base en las observaciones recibidas en estos espacios, se realizaron ajustes a la propuesta de articulado.

Una vez concluidas las anteriores actividades, con el aval por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio teniendo en cuenta que la reglamentación se incorpora al decreto 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, se hizo la publicación del borrador de acto administrativo en la página web de Minvivienda, se recibieron los aportes y se están haciendo los ajustes respectivos, para continuar un trabajo articulado con las Oficinas Asesoras Jurídicas de las tres entidades y la posterior suscripción del instrumento por parte de Minvivienda y directores DANE (cabeza sector estadística) y DNP, para su envío a Presidencia. La gestión de alto nivel directivo permitirá llevar este proceso a buen término.

A partir de la incorporación de algunas variables incluidas luego de la revisión por parte de la DOSPR del MADR y teniendo en cuenta criterios de delimitación de subcuencas hidrográficas, continuidad geográfica en los municipios para focalizar la atención sectorial y la actualización de las variables de oferta y demanda para el proceso de compra, se definieron 4 zonas que agrupan un total de 82 municipios localizados principalmente en la región Caribe y la Magdalena medio. Sobre el total de municipios definidos, la UPRA ha aunado esfuerzos para determinar los rangos de precios comerciales de tierra rural a escala 1:100.000 y los resultados para cada zona se presentan a continuación:

Ilustración 23: Estado actual de avance de los precios comerciales de la tierra rural en las zonas de reforma rural integral



Fuente: UPRA (2024)

En términos generales, de los 82 municipios priorizados en las 4 zonas para la reforma rural integral, se tienen datos de mercado de tierras rurales vigencia 2023 para 64 municipios o lo que es lo mismo el 78% de los municipios focalizados. Los restantes 18 municipios corresponden a Cáceres, Caucasia, Taraza, Puerto Berrio, Puerto Nare, Puerto Triunfo y Yondó (Casabe) del departamento de Antioquia; Barrancabermeja, Betulia, Bolívar, Cimitarra, El Carmen, Puerto Parra, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucuri y Simacota del departamento de Santander; y, finalmente, Puerto Boyacá del departamento de Boyacá.

3.6. La Gestión del Riesgo de desastres y el Ordenamiento Territorial

En la gestión del riesgo de desastres y cambio climático la actualización de los POT es una acción determinante, con la información del DNP, se puede identificar que un bajo porcentaje de los Municipios del país tiene el POT actualizado a la fecha.

A su vez, con la expedición de la ley 1523 de 2012, se incluyeron nuevos lineamientos para incluir la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación como uno de los principales componentes del sistema nacional (Art. 7, ley 1523), así las cosas, los planes de gestión del riesgo deben tener unos programas y proyectos integrados en los POT (Parágrafo 2, Art. 37), propendiendo por una integración con la planificación territorial y del desarrollo (Art. 39).

De esta manera, con la revisión de la información de actualización con la que cuenta el DNP²¹, solo 181 Municipios tienen el POT actualizado después de la expedición de la ley 1523 de 2012, por lo que solo estos tendrían la **posibilidad** de tener elementos de la mencionada ley. Por su parte, en 2014 se expidió el decreto 1807 de 2014 “*Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.*”, fecha con la cual el universo de Municipios que podrían tener algo de acuerdo con los lineamientos dados se reduce a 151 Municipios.

Tabla 5: Departamentos con Municipios que han actualizado el POT después de la Ley 1523 de 2012

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
AMAZONAS											1		1
ANTIOQUIA		3	2	4		5	8	3		4	2	2	33
ARAUCA				1									1
ATLÁNTICO	1		2	3	1	3				1			11
BOGOTÁ, D.C.										1			1
BOLÍVAR		2		1		1							4
BOYACÁ								1					1
CALDAS		1	1			1	1						4
CAQUETÁ		3	2	3			1						9
CASANARE		1											1
CESAR		2	1	3	4		1	1					12
CHOCO			2	1				4	6				13
CORDOBA		1	2	2	2	3		1	1	1			13
CUNDINAMARCA		1	1	2	1					3			8
GUAVIARE										1		1	2
HUILA		2	2	1	1	2	2	2		1			13
LA GUAJIRA							1						1
MAGDALENA									1				1

²¹ Ver

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiMGQ5MDIyNmUtOTU3Yy00Nzc1LTkxOGQtZDNIjU0ZDQxMWIwIiwidCI6IjA0MjYwZTlwLTZlZGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mig2YjFiNzBhYyYlslmMiOjR9>

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
META				2	1		1	1					5
NARIÑO	1	1	1	3									6
NORTE DE SANTANDER				1	2	1	2	2					8
RISARALDA			1		1					1			3
SANTANDER			1	3	2		1			2			9
SUCRE				1					1				2
TOLIMA			1		1		3	2	2	2			11
VALLE DEL CAUCA			1	4							1	2	8
Total general	2	17	20	35	16	16	21	17	11	17	4	5	181

Fuente: DNP (PowerBi, 2024).

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibGQ5MDIyNmUtOTU3Yy00Nzc1LTkxOGQzZDNIjU0ZDQxMwllwliwidCI6IA0MjYwZTIwLTizNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9>

Esta corta aproximación a las cifras de actualización de los POT con los lineamientos que han dado las diferentes entidades es un primer diagnóstico del reto que se presenta en todo el país frente a la articulación de la gestión del riesgo con la planificación y, por ende, el rezago que se tiene en materia de información para la toma de decisiones puntuales para conocer y reducir el riesgo en el país.

3.7. Ordenamiento Territorial y Enfoque Diferencial Étnico: Entidades Territoriales Indígenas, Áreas no Municipalizadas y Territorios de Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras

Para los procesos de planificación del desarrollo endógeno territorial y en los relativos al ordenamiento territorial en torno al agua y la justicia ambiental, comprender el contexto para abordar las realidades específicas que deben ser foco de atención en dichos ejercicios. Esto requiere una comprensión histórica, participativa y exhaustiva de las situaciones que enfrentan las poblaciones locales, las comunidades, las organizaciones y los pueblos étnicos, considerando sus experiencias, expectativas y conocimientos.

La construcción de estos procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial debe involucrar a las comunidades y actores sociales, desde la fase de diseño hasta la implementación y el seguimiento. Esto nos permite evolucionar de una planificación meramente instrumental a un enfoque de mediación, donde la planificación se concibe como la mediación de las relaciones de poder, económicas y sociales en los territorios, definiendo así las cuestiones urgentes, los objetivos colectivos, los roles y los recursos disponibles para su implementación.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida" 2022-2026, y en el proceso de transformación "Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y la Justicia Ambiental", se inició una colaboración, cooperación y construcción colectiva con comunidades étnicas y organizaciones sociales desde la consulta previa del plan.

Resultado de este diálogo intercultural con los pueblos y organizaciones indígenas integrantes de la Mesa Permanente de Concertación (MPC), así como con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP), y con el pueblo Rom en el Espacio Nacional de Diálogo, se han alcanzado diversos avances significativos. En primer lugar, se está llevando a cabo de manera conjunta la reconceptualización del Sistema de Administración del Territorio (SAT), con el objetivo de fortalecer su pertinencia y adaptabilidad a las necesidades de las comunidades involucradas. Además, se han facilitado espacios de discusión y reflexión con el pueblo Raizal, para analizar cómo integrar eficazmente la visión ancestral en los instrumentos de planificación territorial y marítima. Asimismo, en el marco de la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial, se elaboró un documento conceptual que establece los lineamientos y recomendaciones para garantizar la inclusión del enfoque diferencial étnico, reconociendo la importancia de considerar las particularidades y necesidades específicas de cada comunidad étnica en el proceso de desarrollo territorial.²²

Por otro lado, se ha avanzado en la concertación con las autoridades indígenas de la Guajira y en las discusiones dentro de las entidades del Gobierno Nacional para la formulación del Proyecto de Ley destinado a establecer las normas fiscales y otras disposiciones necesarias para poner en funcionamiento los Territorios Indígenas dentro del Resguardo Indígena de la Alta y Media Guajira. El propósito de este proyecto es establecer normas transitorias para la operatividad de los territorios indígenas dentro del mencionado Resguardo, así como los mecanismos de relación y coordinación entre los gobiernos propios de las comunidades del Pueblo Wayuu en estos territorios y las entidades territoriales. Además, se contemplan disposiciones para su organización fiscal mientras se expide la ley a la que hace referencia el artículo 329 de la Constitución Política.

En relación con las Entidades Territoriales Indígenas y los Territorios para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, es importante destacar los siguientes avances: i) El enfoque del ordenamiento territorial centrado en el agua y la justicia ambiental representa un progreso significativo en la protección de los derechos territoriales y culturales de estas comunidades étnicas. ii) La participación efectiva de las comunidades étnicas en la planificación y gestión del territorio se ha vuelto fundamental, asegurando su representación y contribuyendo a la toma de decisiones que impactan directamente en sus vidas y entornos. iii) La revisión de marcos legales y normativos para reconocer y salvaguardar los derechos territoriales y la autonomía de las Entidades Territoriales Indígenas, así como la creación de marcos legales para las comunidades Negras es un paso crucial. Este proceso busca establecer una vía alternativa para avanzar en su reglamentación en el caso indígena y crearlas en el caso de las comunidades Negras, promoviendo un marco legal más inclusivo y adaptado a las necesidades de estas. iv) La articulación interinstitucional y la cooperación técnica entre diversos actores son acciones clave para respaldar el ordenamiento territorial en colaboración con las Entidades Territoriales Indígenas y en los Territorios de comunidades Negras. Esta cooperación fortalece los esfuerzos conjuntos para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades en la gestión de los territorios indígenas y de comunidades Negras.

²² Este documento se encuentra disponible en el Sistema de Planeación Territorial (SisPT) en: <https://sispt.dnp.gov.co/documentos/default-documentos>

Abordar los aspectos mencionados anteriormente permitirá reducir los conflictos territoriales y las disputas por la tenencia de la tierra entre las comunidades indígenas y otros actores, incluidas las empresas extractivas y los colonos. Además, facilitará la identificación y gestión de las limitaciones en el acceso a recursos y tecnologías necesarias para llevar a cabo procesos de ordenamiento territorial adecuados y participativos. También será posible establecer intervenciones apropiadas para abordar la vulnerabilidad de los territorios indígenas frente a fenómenos como el cambio climático, la deforestación y la pérdida de biodiversidad.

Con respecto a los insumos técnicos y jurídicos para la puesta en funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), y en cumplimiento de los acuerdos suscritos con la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica, bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, potencia mundial de la vida”, el Ministerio del Interior ha elaborado un borrador de Proyecto de Ley Orgánica, el cual se encuentra en trámite de revisión para ser socializado con la MPC y la MRA. También es importante recalcar el proceso adelantado para aplicar el Decreto Ley 632 de 2018 en territorios indígenas en áreas no municipalizadas de los departamentos de Vaupés, Amazonas y Guainía. A través de este proceso, se busca garantizar los derechos de los pueblos indígenas, fortalecer su autonomía y reconocer y proteger las formas propias de gobierno y organización de las comunidades indígenas.

A la fecha, se han trasladado diez solicitudes para la puesta en funcionamiento de territorios indígenas a los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Estas solicitudes fueron radicadas por los representantes legales de los Consejos Indígenas ante la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, en el marco del Decreto Ley 632 de 2018. En este proceso, se han realizado diversos diálogos interculturales entre los delegados de los Consejos Indígenas y el gobierno nacional. Inicialmente, se ha avanzado con cinco de estos consejos para coordinar acciones y garantizar la efectiva puesta en funcionamiento de los territorios indígenas en estas regiones.

En agosto de 2024, se llevó a cabo en La Pedrera, Amazonas, una sesión de trabajo con los Consejos Indígenas del Bajo Río Caquetá, Yaigojé Apaporis, PANI y Mirití Paraná, junto con la Gobernación de Amazonas. Teniendo en cuenta el principio de gradualidad del Decreto Ley 632 de 2018, se estableció como mecanismo de coordinación y articulación el desarrollo de tres mesas de trabajo, en las que se abordarán los siguientes temas:

- Inclusión de las ETI’s en los instrumentos de Planeación (Plan de Desarrollo Departamental y Plan de Ordenamiento Departamental)
- Transición de la administración de la Educación.
- Transición en materia de salud.

La primera mesa de trabajo se realizará entre la tercera y cuarta semana de noviembre del año en curso, para tratar inicialmente la adecuación de los instrumentos de planeación del departamento.

Tabla 6: Solicitudes radicadas ante la Dirección de Indígenas, Rom y Minorías por los representantes de los Consejos Indígenas, para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. (Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha contra la Trata

Territorios Indígenas	Departamento
Río Tiquié	Vaupés
Yaigojé Apaporis	Vaupés- Amazonas
Mirití Paraná	Amazonas
PANI	Amazonas
Bajo Río Caquetá	Amazonas
CIMTAR	Amazonas
UITIBOC-ASOAIMTAM	Amazonas
ARICA	Amazonas
Alto Río Guainía	Guainía
Ríos Atabapo e Inirída	Guainía

Fuente: Ministerio del Interior (2024)



3.8. Ordenamiento Marino - Costero, Ordenamiento Territorial y Modelo de Desarrollo Socioeconómico

Las actividades desarrolladas en zonas marino costeras como el tráfico marítimo, la energía marina renovable, la acuicultura en alta mar, las plataformas offshore, el desarrollo de la infraestructura costera, entre otros, adicional a las demandas por la creciente población, han causado que se multipliquen e intensifiquen los usos y actividades relacionados con el mar (Christie et al., 2014), aumentando la presión que existe sobre los recursos marinos y generando una serie de problemáticas y conflictos de uso entre los diferentes actores que aprovechan estas áreas (MarViva, 2013).

Colombia no es ajena a esta problemática, ya que la alta cantidad de actividades marino-costeras de una zona determinada, en algunas ocasiones se superponen y pueden causar efectos adversos, que se incrementan por las dificultades en la implementación de los procesos de ordenamiento espacial, a pesar, de los esfuerzos de diferentes entidades a través de políticas, planes y programas (MarViva, 2013; Aldana & Hernández, 2016).

La Dirección General Marítima (DIMAR), como Autoridad Marítima Nacional responsable de la ejecución de la política del Estado colombiano en materia marítima, a través de la regulación y coordinación de las actividades marítimas (Decreto Ley N° 2324,1984), tomando como base la misión, la visión y los principios institucionales de seguridad integral marítima, intereses marítimos específicamente los relacionados con: Ordenamiento Marino-Costero, Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional, Recursos Ambientales Marino – Costeros, Transporte y Comercio Marítimo, Turismo Marítimo y Recreación, Industria Naval y Marítima, Pesca y Acuicultura e Investigación Científica Marina, las

estrategias de desarrollo institucional proyectadas hacia el año 2030 (DIMAR, 2018); y lo establecido en el CONPES 3990 (Departamento Nacional Planeación, 2020), ha abordado la metodología de Planificación Espacial Marina, como referente para desarrollo del “Ordenamiento Marino Costero: Visión de Autoridad Marítima (OMC:VAM)”, que busca “analizar y asignar distribuciones temporales y espaciales de actividades humanas en aguas jurisdiccionales y zonas costeras colombianas, con el fin de lograr la consolidación del país como una potencia bioceánica bajo un enfoque holístico y de Seguridad Integral Marítima, Fluvial y Portuaria; así como también, de una estrategia y estructura marítima nacionales, garantizando los principios ecológicos, económicos y sociales”.

En consideración a lo anterior, la **Línea de acción 4.1. Generar instrumentos para la gestión del ordenamiento marítimo y territorial – CONPES 3990**, a través de una propuesta de generación de los documentos de orientación dispuestos en la **acción 4.3.4. Ordenamiento y gestión de los espacios marinos, costeros e insulares** - ofrece una sistematización y un análisis integral de los aspectos clave necesarios para evaluar la situación actual y las tendencias generales entre las relaciones uso/actor en el ambiente marino costero. Lo anterior, se realiza partiendo de los antecedentes, la evolución y el estado actual de determinadas zonas, abordando las dinámicas presentes en los subsistemas relevantes para el desarrollo integral del ordenamiento; incluyendo los elementos de gobernanza, los aspectos naturales y biofísico, la gestión del riesgo bajo asociados al área marino costero; todo ello con la participación de las entidades del estado, los sectores productivos, y de infraestructura, así como las comunidades costeras.

Bajo el cumplimiento de las directrices del CONPES 3990; DIMAR, viene reportado al SisCONPES (aplicativo web desarrollado en el Departamento Nacional de Planeación), los avances en construcción de los documentos de orientación para cada una de las 13 capitanías de puerto, en donde ejerce jurisdicción. En este sentido, los principales avances reportados se encuentran en el litoral caribe en las áreas marino-costeras de Cartagena (CP05 – Capitanía de Puerto de Cartagena). Coveñas (CP09 – Capitanía de Puerto de Coveñas), y en el litoral pacífico en Tumaco (CP02 – Capitanía de Puerto de Tumaco). En los próximos años se tiene planeado avanzar para el litoral caribe en las áreas marino-costeras de Santa Marta, así como en la zona insular, y para el litoral pacífico en Guapi y Buenaventura.

El trabajo realizado durante el 2024 por la Subdirección de Ordenamiento Territorial (SOT) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) relacionada con el ordenamiento marino costero ha estado enfocado en la consolidación de la versión final de la ficha “Asuntos Marino, Costeros e Insulares para su análisis e integración a los planes de ordenamiento territorial”, y de otros insumos incluidos en las líneas de trabajo estratégicas del equipo de municipios costeros de la SOT los cuales se desarrollan de manera siguiente:

La ficha “Asuntos Marino, Costeros e Insulares para su análisis e integración a los planes de ordenamiento territorial” es una apuesta del equipo que busca guiar a las administraciones de los municipios ubicados en las costas en el proceso de revisión, ajuste y formulación de su plan de ordenamiento territorial, en la medida que incluye orientaciones elaboradas por diferentes entidades del Gobierno Nacional y que facilitan la comprensión de los actores, competencias, jurisdicciones e instancias de concertación presentes en la

zonas marino costeras. Se busca que esta ficha sea un complemento al KIT de Ordenamiento Territorial del DNP.

La construcción de la ficha ha sido producto de seis retroalimentaciones institucionales, de las que las últimas dos se han trabajado este año. Actualmente, se encuentra en la revisión de los comentarios que permitirán consolidar la sexta versión, la cual se espera sea definitiva y aprobada por los miembros del Comité Técnico Nacional de la Gestión Integral del Territorio Marino Costero de la CCO. Además, se realizará un taller técnico para definir conjuntamente la infografía que incluya la definición de competencias y jurisdicciones de las entidades del Gobierno Nacional sobre las zonas marinas, costeras e insulares.

Por otro lado, el equipo participó en el Taller "Construcción de Capacidades para el Manejo del Territorio Marino-Costero" realizado el 27 de febrero de 2024 en la ciudad de Cartagena por la Comisión Colombiana del Océano (CCO), el Banco Mundial y la Federación Colombiana de Municipios. En este espacio, el DNP hizo una intervención a través de la Subdirectora de Gestión Ambiental, Paula Andrea Rojas y el contratista Juan Pablo Arias Aguirre, relacionada con la promoción de la ficha. Considerando el evento, se organizó un conversatorio con la Secretaría de Planeación Distrital y el Despacho de la Alcaldía de Cartagena para evaluar la experiencia en la inclusión de los temas marino-costeros en la construcción de su POT.

De manera semejante, el equipo de municipios costeros de la SOT ha venido trabajando de la mano del Banco Mundial en la consolidación de una propuesta, la cual es objeto de ser ejecutada mediante recursos de donación por parte del fondo multidonante ProBlue, la cual fue respaldada por la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DODT) en el mes de abril de 2024, donde el desembolso de los recursos, de ser aprobada por ProBlue, se daría en octubre/noviembre de 2024 y serían ejecutados por el Banco Mundial, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los puntos propuestos al inicio del año por el DNP y la posible articulación con la propuesta de Cooperación Técnica Territorial (CTT).

Así mismo, el equipo de municipios costeros ha estado en las discusiones sobre la conceptualización del Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua (OTAA) y del Sistema de Administración del Territorio (SAT), bases claves para la construcción del documento técnico con recomendaciones para avanzar en el OTAA en los municipios marino – costeros, el cual se debe entregar a mediados de noviembre de acuerdo con el Plan de Acción interno de la SOT (Entregable No 16793).

3.9. Asociatividad Territorial y Ordenamiento Territorial. Fortalecimiento, Autonomía, Responsabilidades

En el marco del PND 2022 – 2026: Colombia Potencia de Vida se estableció mediante el artículo 41, el fortalecimiento a los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), a partir de dicha disposición el DNP ha venido acompañando al Ministerio del Interior en el proceso de reglamentación del artículo en lo relacionado con establecer el proceso de renovación anual

del registro de los EAT, en particular, sobre la actualización de los planes estratégicos²³ y el seguimiento a este instrumento de planeación a escala supramunicipal y supradepartamental. Es importante indicar que a partir de la disposición del parágrafo 5 del artículo 2.2.5.2.2 del Decreto 1033 de 2021 que adicionó al Decreto Único Reglamentario del sector Interior 1066 de 2015, el DNP debe emitir un visto bueno sobre el plan estratégico de conformidad con los requisitos establecidos para estos instrumentos de planeación, en ese proceso de asesoría y acompañamiento técnico brindado desde la Dirección de Ordenamiento Territorial (DODT) se registran los siguientes avances:

- Se han recibido un total de 79 solicitudes de revisión de requisitos mínimos de los planes entre la vigencia 2023 y lo corrido de la vigencia 2024. Este conteo registra las revisiones repetidas por EAT cuando se devuelve el plan al identificar no conformidades con los requisitos del Decreto 1033.
- De las 79 solicitudes enunciadas anteriormente, se han emitido 44 vistos buenos entre la vigencia 2023 y lo corrido de la vigencia 2024 producto del ejercicio articulado entre los EAT en el proceso de subsanación de las no conformidades, las recomendaciones emitidas desde la DODT con el objetivo de contar con unos instrumentos más concretos y aterrizados que permitan al EAT delimitar y definir su actuar en el marco de su competencia, promover los espacios adecuados de participación efectiva de la comunidad en general en el proceso de formulación del plan, entre otros.

La distribución de las 79 solicitudes por tipo de EAT recibidas para la vigencia 2023 y lo corrido de 2024 es la siguiente:

Tabla 7: Número de solicitudes por tipo de EAT recibidas 2023 - 2024

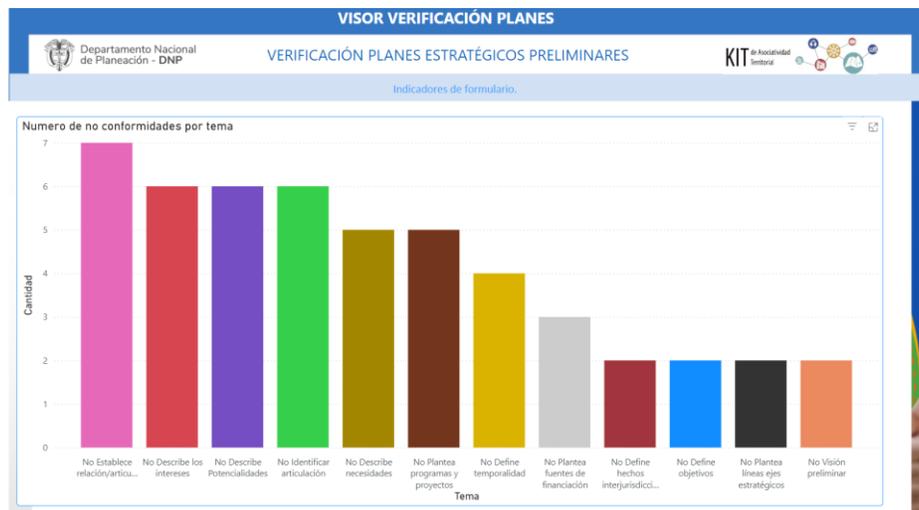
TIPO ESQUEMA ASOCIATIVO TERRITORIAL	NÚMERO DE SOLICITUDES RECIBIDAS 2023-2024
Asociación de municipios	53
Área Metropolitana	5
Provincia Administrativa	4
Región de Planeación y Gestión	8
Región Administrativa y de Planificación	9

Fuente: DNP (2024)

El proceso de acompañamiento y asesoría brindado desde el DNP en el proceso de la formulación de los planes estratégicos de los EAT ha permitido conocer a profundidad los desafíos relacionados con la asociatividad en el ejercicio de entender su rol en el proceso de descentralización del país. Se identifican retos, obstáculos y oportunidades de mejora, algunas de estas con posibilidad de requerir reformas a las actuales disposiciones jurídicas que desbordan el alcance desde el ejecutivo. Por resaltar algunos elementos identificados

²³ Es importante precisar que, si bien el Decreto 1033 hace mención en el marco del registro a los Planes Estratégicos de Mediano Plazo, el Decreto 1033 de 2021 en el parágrafo 1 del artículo 2.2.5.1.1 especifica que los EAT que cuentan con un régimen especial continuarán rigiéndose por dicha normatividad y les aplicará las normas del Decreto 1033 de 2021 en lo que no esté reglamentado expresamente por las disposiciones especiales. Es decir, en el proceso de registro de los EAT, las Regiones Administrativas y de Planificación presentan el Plan Estratégico Regional del Decreto 900 de 2020, las Áreas Metropolitanas el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de la Ley 1625 de 2013, y las Provincias, Asociaciones y Regiones de Planeación y Gestión planes estratégicos de mediano plazo. Lo anterior teniendo en cuenta que por las disposiciones normativas y técnicas, las RAP y las Áreas cuentan con instrumentos de largo plazo.

en el proceso de verificación de los planes estratégicos. La siguiente gráfica presenta las no conformidades encontradas en el proceso de verificación de los planes en su versión preliminar y llama la atención que estadísticamente están no conformidades se han concentrado en la articulación que se realiza en estos instrumentos con los planes de desarrollo municipales y departamentales, de ordenamiento territorial y nacional. Y seguidamente se encuentran no conformidades en el proceso de identificación expresa de las necesidades, potencialidades en común que motivan el ejercicio de la asociatividad y en igual proporción, no es posible establecer la sinergia entre las entidades asociadas y el EAT propiamente en el marco de su plan. Es a partir de este tipo de aproximaciones que desde el DNP hemos orientado la asesoría y acompañamiento a estas figuras y a las entidades territoriales, para que no se desliguen del proceso de integración una vez entran en funcionamiento dichos esquemas.



Fuente: Kit de Asociatividad Territorial (2024)

Frente a la actualización de estos instrumentos de planeación, desde finales del año pasado se inició un ejercicio con los EAT para que socializaran los instrumentos formulados a mediano y largo plazo en el marco de estas figuras de integración con los nuevos mandatarios locales y equipos de trabajo, con el objetivo de lograr una alineación e incorporación de las apuestas subregionales y regionales en los planes de desarrollo territoriales, este ejercicio a su vez derivó en la necesidad de replantear algunos elementos dispuestos por las administraciones anteriores en el marco de los EAT.

En cuanto al seguimiento enunciado y referenciado del artículo 41 del PND, desde el DNP nos permitimos informar que a finales del mes de junio se realizará un ejercicio de socialización oficial del mecanismo que se utilizará para realizar seguimiento a la implementación de los planes a partir de la inversión pública vía proyectos que se adelante a través de estos EAT, el objetivo es determinar además de la capacidad de implementación de esos planes, el impacto que tienen estas figuras en el ejercicio complementario que realizan para el cumplimiento de los fines del Estado. Asimismo, se realizará la implementación del instrumento de análisis de condiciones iniciales para EAT diseñado por el DNP en cabeza de la DODT, que permitirá a partir de unas encuestas y entrevistas generar un reporte de condiciones actuales de estas figuras en aspectos de planeación,

funcionamiento administrativo y misional, como referente para la creación de la primera versión de tipologías de EAT en los términos del artículo 40 del PND

3.10. Ordenamiento Territorial en Zonas de Frontera. Seguridad, Soberanía y Desarrollo Endógeno

El trabajo en las zonas de frontera de Colombia, particularmente en la región del Darién, ha sido fundamental para abordar los complejos retos producto de los flujos migratorios, que afectan tanto a la seguridad humana como al desarrollo territorial. A través de la Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha Contra la Trata de Personas (SGGLT), se han implementado estrategias integrales que incluyen la creación de la Directiva la Presidencial instrumento jurídico que incluye línea específica de Ordenamiento del Territorial y el Plan Integral de Atención y Acompañamiento al Darién (PIAAD). Estos esfuerzos están diseñados para gestionar la migración de forma ordenada y segura, respetando los derechos humanos y promoviendo la justicia social en las comunidades de acogida. La SGGLT ha trabajado en colaboración con diferentes entidades nacionales e internacionales, desarrollando políticas que no solo buscan regular la migración, sino también prevenir delitos como la trata de personas, lo cual es crítico en contextos de alta vulnerabilidad.

Además, se han brindado acompañamientos técnicos en territorios marítimo-costeros y zonas fronterizas en municipios como: Necoclí, Acandí, Buenaventura y Cúcuta los cuales ha sido esenciales para fortalecer las capacidades locales en la gestión de estos desafíos migratorios. Se han llevado a cabo acciones directas e indirectas para mejorar la Gobernanza y el Ordenamiento Territorial. La SGGLT también ha liderado iniciativas de capacitación y sensibilización dirigidas a funcionarios públicos y comunidades locales para conocer acuerdos binacionales suscritos entre Colombia y Venezuela.

Actualmente el Ministerio del Interior desde la Subdirección de Gobierno, Gestión Territorial y Lucha Contra la Trata de Personas, ha participado de los espacios de articulación intersectorial con el Ministerio de Relaciones Exteriores Cancillería, Departamento Nacional de Planeación, y la Cooperación Internacional para la actualización de la Ley de Fronteras 2135 de 2021, en la que se han incorporado temas de Ordenamiento del Territorio. Asimismo, esta Subdirección ha participado de la realización de los Diálogos Fronterizos por la Vida en Vaupés Mitú liderado por la Unidad Administrativa de Migración Colombia, espacio donde se ha identificado aspectos relevantes con la conceptualización que tienen las comunidades indígenas respecto a las fronteras humanas y las dificultades que se han identificado respecto a la soberanía nacional que se tiene en estos territorios.

La Ley 2135 de 2021” Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la constitución política” se refiere a la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza en sus artículos 2, 8, 12 y 13, mencionando que la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza será formulada por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza o la instancia que haga sus veces.

El PND 2023-2026, en la transformación de Convergencia regional, menciona que “El Gobierno Nacional elaborará la Política Nacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza con el fin de superar las brechas y garantizar su mejoramiento institucional y el adecuado desarrollo socioeconómico”.

Por tal motivo, la temática ha sido trabajada de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se buscaba que, en el marco de la COT, esta instancia generara recomendaciones y aportes en la materia.

Desde la Subdirección de Ordenamiento Territorial con el fin de aportar a la elaboración de la Política Nacional de Fronteras, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha avanzado en las siguientes actividades:

En el 2023 se realizó el X Ciclo de las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras con el fin de recoger insumos con respecto a los problemas que enfrentan los territorios de fronteras en temas de ordenamiento, la planeación y el desarrollo territorial.

Las Comisiones son una instancia creada por medio del Decreto 1030 de 2014, y se dividen en 7 comisiones: Venezuela I, Venezuela II, Panamá, Insular, Ecuador y Brasil. Se llevan a cabo en territorio por cada zona fronteriza.

Para este ejercicio se realizó una metodología participativa de mesas de trabajo que permitió identificar oportunidades, retos y desafíos en los territorios fronterizos. Como resultado se identificó principalmente la necesidad de abordar la Política Nacional de Integración y Desarrollo fronterizo desde un enfoque integral y adaptado a la complejidad de las realidades fronterizas, atendiendo a las particularidades de los territorios.

Por medio de cooperación internacional se elaboró la evaluación del CONPES 3805 de 2014.

Durante el 2023, se desarrolló la consultoría contratada por USAID, que tenía como fin la evaluación del CONPES 3805 de 2014, última política de frontera. La cual entregó insumos importantes sobre los resultados cualitativos y cuantitativos del CONPES, además de entregar recomendaciones para la nueva política que han servido como insumo en la construcción de la Hoja de ruta.

Entre las recomendaciones se destacan:

- El concepto de soberanía social es entonces un nuevo enfoque que debe llevar a pensar y planificar el desarrollo y la integración de las fronteras desde un enfoque social, sin desconocer los grandes hitos que existen en términos de soberanía y seguridad.
- Enfoque regional. La nueva política debe formularse teniendo en cuenta la heterogeneidad y particularidad de cada zona de frontera. Priorización de proyectos y asignación de recursos.
- Grupos étnicos. Fortalecer y acompañar la formulación participativa de los planes de vida (incluidos planes binacionales) de los grupos étnicos, que recojan la visión

- y los lineamientos de política que permitan fortalecer la cultura, la cosmovisión y el desarrollo de sus comunidades, desde su enfoque diferencial, buscando que los grupos étnicos sean protagonistas de su propio desarrollo
- Pasos de frontera. Se recomienda priorizar la implementación del plan de mejoramiento de los pasos de frontera (DNP, 2018), que incluye adecuaciones de obra física, dotación de mobiliario, presencia de autoridades de control y fortalecimiento de capacidades técnicas de las entidades que hacen presencia en cada paso fronterizo.
 - Planes binacionales de integración fronteriza. Se recomienda avanzar en la negociación de estos instrumentos con Brasil, Venezuela y Panamá, tomando el ejemplo de los ejercicios logrados con Perú y Ecuador.
 - Monitoreo y evaluación. Se recomienda realizar seguimiento semestral a la ejecución de la política pública de fronteras, bajo el enfoque de cumplimiento de metas e indicadores y cierre de brechas, con participación de los actores locales.

Por su parte, en la definición de la ruta de trabajo para la elaboración de la Política Nacional, durante el primer semestre se han llevado a cabo espacios de discusión entre Cancillería y el DNP, para determinar la hoja de ruta de la política, sobre la cual el DNP presentó una propuesta acogida por Cancillería. La cual tiene como objetivo definir en el tiempo los hitos a desarrollar, así como mensajes claves que se alinean con la transformación del PND Ordenamiento Alrededor del Agua y la CTT en cuanto a la búsqueda de un Desarrollo Endógeno, la construcción de un Diagnóstico participativo y diferencial para cada una de las fronteras del país.

Adicionalmente, se han llevado a cabo Mesas Interinstitucionales en el marco de Comité Técnico de fronteras. En el desarrollo de estas mesas se han abordado temas para la definición de las instancias institucionales para la Política Nacional de fronteras, la arquitectura institucional y la revisión de los alcances y limitaciones del Decreto 1030 del 2014. Se ha contado con la participación del Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la DIAN, el DAPRE y el Ministerio de Igualdad y Equidad. Sumado a lo anterior, se han adelantado acciones para el desarrollo de otras mesas de trabajo para abordar la caracterización y definición de la Política, así como temas sobre capacidades endógenas, servicios básicos, medio ambiente, seguridad, vías, migración, pasos de Fronteras y mecanismos de Integración.

Finalmente, se han adelantado acciones orientadas a la elaboración de la Política con Cooperación Internacional (BID). Desde el DNP se coordinó la contratación a través del BID que tuvo como resultado las siguientes recomendaciones generales:

3.10.1. Áreas del territorio nacional con tratamiento especial (Territorios fronterizos y Zonas marítimas, costeras e insulares) (Min interior, DIMAR)

Las actividades desarrolladas en zonas marino costeras como el tráfico marítimo, la energía marina renovable, la acuicultura en alta mar, las plataformas offshore, el desarrollo de la infraestructura costera, entre otros, adicional a las demandas por la creciente población,

han causado que se multipliquen e intensifiquen los usos y actividades relacionados con el mar (Christie et al., 2014), aumentando la presión que existe sobre los recursos marinos y generando una serie de problemáticas y conflictos de uso entre los diferentes actores que aprovechan estas áreas (MarViva, 2013).

Colombia no es ajena a esta problemática, ya que la alta cantidad de actividades marino-costeras de una zona determinada, en algunas ocasiones se superponen y pueden causar efectos adversos, que se incrementan por las dificultades en la implementación de los procesos de ordenamiento espacial, a pesar, de los esfuerzos de diferentes entidades a través de políticas, planes y programas (MarViva, 2013; Aldana & Hernández, 2016).

La Dirección General Marítima (DIMAR), como Autoridad Marítima Nacional responsable de la ejecución de la política del Estado colombiano en materia marítima, a través de la regulación y coordinación de las actividades marítimas (Decreto Ley N° 2324,1984), tomando como base la misión, la visión y los principios institucionales de seguridad integral marítima, intereses marítimos específicamente los relacionados con: Ordenamiento Marino-Costero, Soberanía e integridad del territorio marítimo nacional, Recursos Ambientales Marino – Costeros, Transporte y Comercio Marítimo, Turismo Marítimo y Recreación, Industria Naval y Marítima, Pesca y Acuicultura e Investigación Científica Marina, las estrategias de desarrollo institucional proyectadas hacia el año 2030 (DIMAR, 2018); y lo establecido en el CONPES 3990 (Departamento Nacional Planeación, 2020), ha abordado la metodología de Planificación Espacial Marina, como referente para desarrollo del “Ordenamiento Marino Costero: Visión de Autoridad Marítima (OMC:VAM)”, que busca “analizar y asignar distribuciones temporales y espaciales de actividades humanas en aguas jurisdiccionales y zonas costeras colombianas, con el fin de lograr la consolidación del país como una potencia bioceánica bajo un enfoque holístico y de Seguridad Integral Marítima, Fluvial y Portuaria; así como también, de una estrategia y estructura marítima nacionales, garantizando los principios ecológicos, económicos y sociales”.

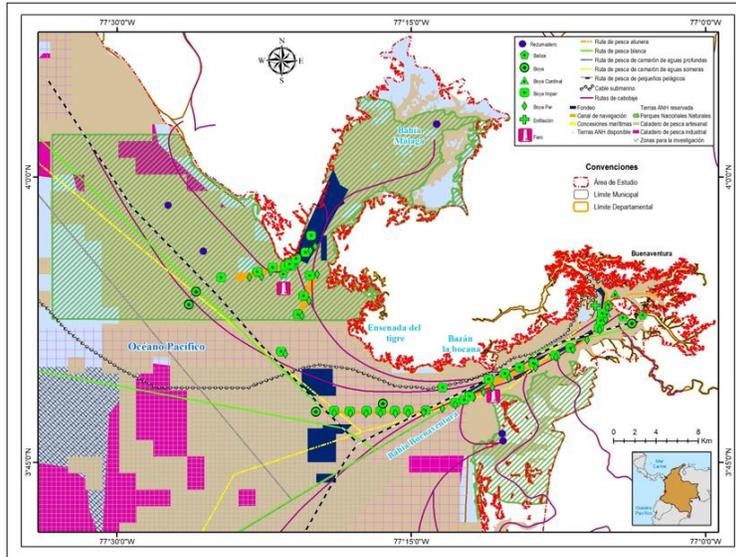
En consideración a lo anterior, el CONPES 3990, en su Línea de acción 4.1. Generar instrumentos para la gestión del ordenamiento marítimo y territorial, a través de una propuesta de generación de los documentos de orientación dispuestos en la acción 4.3.4. Ordenamiento y gestión de los espacios marinos, costeros e insulares - ofrece una sistematización y un análisis integral de los aspectos clave necesarios para evaluar la situación actual y las tendencias generales entre las relaciones uso/actor en el ambiente marino costero. Lo anterior, se realiza partiendo de los antecedentes, la evolución y el estado actual de determinadas zonas, abordando las dinámicas presentes en los subsistemas relevantes para el desarrollo integral del ordenamiento; incluyendo los elementos de gobernanza, los aspectos naturales y biofísico, la gestión del riesgo bajo asociados al área marino costero; todo ello con la participación de las entidades del estado, los sectores productivos, y de infraestructura, así como las comunidades costeras.

Bajo el cumplimiento de las directrices del CONPES 3990; DIMAR, viene reportado al SisCONPES (aplicativo web desarrollado en el Departamento Nacional de Planeación), los avances en construcción de los documentos de orientación para cada una de las 13

capitanías de puerto, en donde ejerce jurisdicción. En este sentido, los principales avances reportados se encuentran en el litoral caribe en las áreas marino-costeras de Cartagena (CP05 – Capitanía de Puerto de Cartagena). Coveñas (CP09 – Capitanía de Puerto de Coveñas), y en el litoral pacífico en Tumaco (CP02 – Capitanía de Puerto de Tumaco). En los próximos años se tiene planeado avanzar para el litoral caribe en las áreas marino-costeras de Santa Marta, así como en la zona insular, y para el litoral pacífico en Guapi y Buenaventura.

Ilustración 24: identificación de usos y actividades, proceso de ordenamiento marino costero pacifico colombiano

Usos y actividades en el ejercicio diario de la Capitanía de Puerto de Buenaventura – CP01



Usos y actividades en la Bahía de Buenaventura y Bahía Málaga

Fuente: DIMAR (2024)

36 usos / actividades

- Escala Regional y Local
- Zonas de alta dinámica e interacción de usos y actividades.
- Información geográfica multi-escala.
- Diferentes visiones del territorio y de los espacios marítimos.

3.11. Cooperación Técnica Territorial como Enfoque para las Políticas de Ordenamiento Territorial, que orienten la planificación y gestión para el desarrollo

Los equipos de la Subdirección de Ordenamiento territorial y el equipo de Catastro Multipropósito de la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, construyeron la estrategia de Cooperación Técnica Territorial (CTT). Esta estrategia tiene como objetivo construir colectivamente propuestas de solución a los diversos problemas que enfrenta el ordenamiento, la planeación, la administración y el desarrollo territorial con base en la generación de conocimiento público.

Durante este periodo, la estrategia de Cooperación Técnica Territorial se materializó a través de los lineamientos técnicos para el desarrollo de la Caracterización Territorial cuyo propósito es la construcción colectiva a partir del diálogo social de una fotografía territorial que identifique conflictos y/o problemáticas de OT y AT; así como, a los actores involucrados. Igualmente, busca priorizar estos conflictos y/o problemáticas e identificar y evaluar la oferta institucional existente para la construcción de los acuerdos de voluntades, plan de acción y esquema de seguimiento participativo de la implementación de tales acuerdos.

Por otro lado, se ha elaborado la guía metodológica y el instrumento para la sistematización de experiencias, cuyo objetivo es construir conocimiento público, diverso, práctico y acorde a las realidades territoriales. Esto a partir de las experiencias de actores territoriales,

históricamente invisibilizados; lo cual permitirá retroalimentar las políticas públicas, fortalecer el acercamiento entre distintos actores, construir confianza y aportar en la toma de decisiones de todos los involucrados en el Sistema de Administración del Territorio. Finalmente, se han definido los perfiles de los equipos territoriales que acompañarán el proceso de la estrategia. Actualmente se están llevando a cabo los procesos operativos y administrativos relacionados con la contratación de estos equipos. Además, está en construcción el mecanismo oficial para la suscripción de los acuerdos de voluntades en las rutas de cooperación técnica territorial.

4. RETOS Y RECOMENDACIONES

Colombia cuenta con un recorrido importante en materia de conceptualización y reglamentación en materia de ordenamiento territorial, con lo que se ha constituido en un referente para la región, No obstante, la proliferación de instrumentos planificación e instancias especialmente de carácter consultivo, junto con el alto grado de desactualización de los instrumentos de planificación (EOT, PBOT, POT) que ronda el 80% del total de municipios del país, nos lleva a evaluar el sistema de planificación del ordenamiento territorial en el país, en procurar de reducir el número de instrumentos, constituir instancias con capacidad de decisión a partir de un enfoque de gobernanza territorial y superar la planificación predominantemente sectorial a una que efectivamente se logren las transformaciones territoriales esperadas, los controles al uso de manera que se concreten los modelos de ocupación de manera ordenada en las diferentes escalas territoriales.

A partir de la alta carga instrumental se perdió de vista que el sentido del ordenamiento territorial, no sólo orgánico, sino físico espacial, es un proceso fundamental para la autonomía territorial. Si se liberara de esta condición meramente instrumental, el ordenamiento territorial pondría en relieve su naturaleza multiescalar y multiactor, y su poder para gestionar conflictividades. Podría promover un enfoque preventivo, adaptativo y resiliente frente al cambio climático y el riesgo de desastres, anclarse en los procesos ambientales y socio-ecológicos para la justicia ambiental, y definir su rumbo con base en la participación de los ciudadanos, los pueblos indígenas, negros afrodescendientes, raizales y palenqueros y las comunidades campesinas, para avanzar hacia una sociedad en paz. De esta manera sería posible orientar la transformación, ocupación y uso de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico sustentable, a partir de las potencialidades del territorio, su diversidad sociocultural y la armonía con el ambiente.

Por su parte, es necesario avanzar en el compromiso del país para enfrentar desafíos e impulsar prioridades de largo plazo; como son el ordenamiento del territorio alrededor del agua, la adaptación al cambio climático, gestionar el riesgo de desastres naturales, evitar la superación de los límites ecológicos, proteger el derecho a la alimentación, encauzar de modo sostenible las dinámicas de los asentamientos humanos, las apuestas productivas, el proceso de urbanización y de metropolización, la transición demográfica y el envejecimiento de la población, y superar las desigualdades regionales, entre otros. Lo anterior, mediante el reconocimiento de los saberes y capacidades locales, los barrios, comunas, localidades, veredas, las organizaciones comunitarias y campesinas, territorios y territorialidades étnicas deben tener una presencia clara y contundente en el vocabulario de la norma orgánica, más allá del cumplimiento de requisitos de participación contemplados en las normas. Se trata de avanzar en un diálogo orientado a la generación de acuerdos y pactos sobre el modelo de ordenamiento y desarrollo

El proceso de descentralización es un asunto central de la organización del Estado colombiano. En tanto proceso, se debe abordar como un constante aprendizaje, debate y ajuste. Partiendo de los lineamientos del PND 2022-2026 y de los análisis y recomendaciones de la Misión de Descentralización, se debe continuar ampliando el debate con los actores involucrados, desde un enfoque de convergencia regional y cierre de brechas.

En este sentido, la COT es una de las instancias naturales para este tipo de discusiones cuyos temas principales están en cierto punto definidos: la revisión del sistema de transferencias desde un enfoque de descentralización y corresponsabilidad, el fortalecimiento de la autonomía territorial a través del fortalecimiento de la generación de recursos propios, la convergencia territorial, el fortalecimiento de capacidades y la inclusión de poblaciones y territorios cuya voz y experiencia son fundamentales para la profundización efectiva de la descentralización.

Es necesario que la distribución de competencias visibilice las diferencias y necesidades especiales de departamentos, distritos, áreas metropolitanas, municipios, territorios fronterizos, marinos, costeros e insulares debido a sus relaciones funcionales con países vecinos, al agua como estructurante del territorio (ríos y mares), a los impactos del cambio climático, a la presencia de grupos étnicos, las formas históricas de ocupación del territorio, y condiciones de desigualdad en muchos de ellos, con respecto al resto del país.

En línea con lo anterior, la gobernanza depende de la manera en que el SAT capture y posibilite la gestión de la complejidad territorial, de manera que se reconozcan las comunidades, su multiplicidad de comprensiones de los territorios a partir de su cultura, lo que implica nuevos desafíos, como el posicionamiento social de comunidades que históricamente han sido invisibilizadas.

Así mismo, es necesario seguir avanzando en la armonización de las determinantes de ordenamiento territorial y su nivel de prevalencia, Se hace necesaria la articulación de las determinantes del ordenamiento territorial y la armonización de sus instrumentos de planificación y gestión. Si bien, el ordenamiento territorial alrededor del agua es un eje transversal e integrador de las demás determinantes, debe garantizarse tanto la relación como la sinergia con los determinantes del Artículo 32 del PND. Además, algunas determinantes requieren revisarse y actualizarse para ser más efectivas, por ejemplo, los POMCAS, para que la información del riesgo cumpla con los requerimientos de los estudios básicos de los municipios y no se tenga que hacer un gasto adicional por parte de los municipios.

El riesgo de desastres se refiere a la probabilidad de que ocurran muertes, lesiones, daños y pérdidas en un período específico. El riesgo se compone de cuatro variables fundamentales: (i) la amenaza, (ii) la exposición, (iii) la vulnerabilidad y (iv) la capacidad de respuesta de una persona o población ante la amenaza. Adicionalmente, existen los "impulsores del riesgo", que son factores subyacentes que pueden agravar el riesgo o mitigar el impacto de un evento. Estos impulsores pueden incluir, entre otros, el uso del suelo y los recursos naturales, los modelos de producción y desarrollo, así como normas, comportamientos y desigualdades sociales y culturales.

La gestión del riesgo de desastres (GRD) va más allá de la simple respuesta ante un evento catastrófico, pues comprende un conocimiento integral del riesgo, una gobernanza adecuada para su reducción mediante la articulación de todos los sectores de la sociedad, la planificación e implementación de medidas preventivas en el territorio —frecuentemente interrelacionadas con acciones de adaptación al cambio climático—, la respuesta eficaz ante emergencias y los procesos de reconstrucción, siempre bajo el principio de “reconstruir mejor”.

En materia de financiación, gran parte de los municipios en Colombia, principalmente aquellos de categoría 4, 5 y 6, dependen de las transferencias que reciben por parte del gobierno nacional para cubrir sus gastos y realizar inversiones, con el propósito de equilibrar la balanza del desarrollo entre las distintas regiones. Además, fortalecer los ingresos propios de los municipios pasa por contar un impuesto predial fortalecido, con topes al mismo acondicionados a la realidad económica y territorial de los mismos, para lo cual es necesario seguir avanzando tanto en la reglamentación de los instrumentos de financiación territorial, la descentralización fiscal, flexibilidad de los sistemas territoriales de financiación como el SGP y SGR, y desarrollo de instrumentos que garanticen esquemas de reparto de cargas y beneficios tanto en ámbitos urbanos, rurales y supramunicipales.

En la escala regional, se hace necesario revisar el proceso de formulación de los planes de ordenamiento departamentales y su relación con realidades a su interior, como son, los esquemas asociativos, áreas metropolitanas, distritos, áreas no municipalizadas, comprensión de su funcionalidad y modelo de ocupación territorial, propiciando la , particularmente la articulación con los planes de ordenamiento municipales en torno a las apuestas regionales que implican procesos organizados y articulados. Para esto será fundamental revisar sus competencias y fortalecer la capacidades institucionales, locales y fiscales.

Con respecto a las relaciones urbano – rurales, es innegable que se avanza en la ocupación de territorios y la vinculación de recursos naturales a los procesos de desarrollo económico y social, en algunos casos, con implicaciones negativas sobre el medio ambiente y los grupos poblacionales que les habitan, afectando la calidad de vida de la población en general. Fenómenos como la expansión urbana, la suburbanización de suelos agrícolas y la explotación minera, entre otros; se constituyen en retos para la planificación y el ordenamiento de las áreas rurales del país.

Adicionalmente, prevalece el reto de avanzar en la reglamentación de las áreas protegidas de carácter ambiental y para la producción de alimentos. Entre estos retos, está el de llevar a cabo exitosamente la etapa de implementación de las APPA, para lo cual se requiere de la acción intrasectorial e intersectorial en el corto plazo, así como de la interacción entre el nivel nacional, el gobierno departamental y local, con el propósito de que estas áreas cumplan sus objetivos y que aporten al desarrollo rural de los territorios.

Así mismo, con respecto a los paisajes agropecuarios, el principal reto es fortalecer la reglamentación agropecuaria y de desarrollo rural para reconocer este enfoque y sus instrumentos dado la potencialidad que tiene de trabajar en conjunto con otros sectores, así como con la sociedad civil en la planificación y ordenamiento de áreas rurales.

La cooperación técnica territorial debe trascender la idea convencional de la asistencia técnica, a partir del reconocimiento de los saberes y el conocimiento que tienen las comunidades y los equipos técnicos de sus propios territorios; considerando además la posibilidad de articulación entre los diferentes sectores de gobierno en las diferentes escalas territoriales, lo cual, se espera redunde efectivamente en una economía y racionalización de los instrumentos.

El uso del lenguaje inclusivo, evitar sesgo de género en el lenguaje y la producción de conocimiento, aunque ha aumentado la conciencia sobre su influencia en los procesos de desarrollo, especialmente para mujeres, niñas y poblaciones vulnerables, aún no se han incorporado cambios sistemáticos en las políticas y herramientas de implementación. El lenguaje y el conocimiento no solo describen el mundo, sino que lo construyen; lo que no se nombra o visibiliza, tiende a ser ignorado. Por ello, es fundamental corregir el sesgo estructural que prioriza las descripciones que corresponden solamente con hombres, blancos y heterosexuales. El enfoque de género no actúa de manera aislada, sino que se entrelaza con otros factores como clase social, etnicidad, edad, discapacidad, orientación sexual y ubicación geográfica, debido a las dinámicas de poder presentes en nuestras sociedades.

Así mismo, es importante que el ordenamiento territorial reconozca el rol fundamental de los patrimonios naturales, sociales y culturales en el cuidado de los territorios de modo que se reconozcan saberes tradicionales, valores culturales, prácticas positivas con el ambiente, se cuiden las memorias y se generen nuevas formas de desarrollo económico que se basen en la diversidad natural y cultural del país y que este reconocimiento contribuya a identificar acciones para la equidad y para alcanzar una mayor igualdad social y una mejor conexión con el planeta.

Bibliografía

- Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. *Más allá del desarrollo. Fundación Rosa*, 83-118.
- Alfonso, O. (2017). *Regiones metropolitanas de Colombia: la gravitación y la desarticulación como rasgos dominantes de la organización territorial en curso*. São Paulo: Cadernos MetrÓpole.
- Bateman Penagos y otros, A. A. (2018). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Berdegúe y otros, J. A. (2015). Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, vol. 73.
- Boisier, S. (2003). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información*. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Buarque, S. (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife, Brasil: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Burns, A., Rajabifard, A., & Shojaei, D. (2023). Undertaking land administration reform: Is there a better way? *Land Use Policy*, 1-14.
- Christiaensen y Todo, L. Y. (2013). *Poverty Reduction during the Rural-Urban Transformation: The Role of the Missing Middle*. The World Bank.
- DNP. (2014 a). *Misión para la transformación del campo: Marco conceptual de la misión para la transformación del Campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2014). *MISIÓN SISTEMA DE CIUDADES Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Echeverri Dirven y otros, R. M. (2011). “Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios”, *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina, Documentos de Proyectos*. CEPAL.
- Echeverri, R. y. (2009). *El enfoque territorial define el desarrollo rural*. Bogota.
- Eloseguiy Herrera-Gomez & Colina, P. M. (2021). *Inter-provincial trade in Argentina: financial flows and centralism*. Buenos Aires, Argentina: Working Papers, N 94.

- Enemark, S. (2022). Land Governance: A key means of supporting the Global Sustainable Development. *GeoConnexion*, 24-25.
- ESAP y DNP. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación DNP.
- Fabel, B. (2014). *Trade Integration, Market Size, and Industrialization: Evidence from China's National Trunk Highway System*. Berkeley (California): Department of Economics, University of California Berkeley.
- Farello, J. L. (2011). *Redes de cooperación como alternativa hacia una nueva regionalización, propuesta para discusión, caso costa caribe colombiana continental*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fernández Fernández y Soloaga, J. L. (2019). "Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*. Ciudad de México: Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fornaguera & Guhl, M. y. (1969). *COLOMBIA Ordenación del territorio en base del epicentrismo regional*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Goergescu-Roegen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge: Harvard University Press.
- González, H. (2015). *Ordenamiento Territorial para el Desarrollo, documentos de trabajo*. Bogotá, Colombia: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA.
- González, N. (S.R.). *Epicentrismo regional: propuestas para la Geografía 1 y la reforma agraria en Colombia, 1937-2000*. Lisboa (Portugal).
- Gouëset, V. (1998). *BOGOTÁ: NACIMIENTO DE UNA METROPOLÍ La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Santafé de Bogotá: Observatorio de cultura urbana. CENAC. IFEA. FEDEVIVIENDA.
- Guhl, E. (1982). El papel de la geografía en las ciencias humanas. *Revista Colombiana de Sociología*, 2(2), 81-128.
- Ha-Joon, C. (2013). Patada a la escalera: La verdadera, historia del libre comercio. *Estudios de Economía No. 42*, 27-57.
- Herrera-Catalán Chascoz & Torero, P. C. (2020). *Transport Costs and Spatial Spillovers in the Agricultural Sector: Evidence from Peru*. Madrid, España: Universidad de Madrid.
- Humboldt. (2023). *Reporte Bio*. Obtenido de <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/>
- Humboldt, A. V. (1845). *Cosmos. Ensayo de una descripción física del mundo*. Madrid, España: Imprenta Gaspar y Reig.

- Isard, W. (1954). Location Theory and International and Interregional Trade. *Quarterly Journal of Economic*, Vol. 68.
- Kabigi, B., De Vries, W. T., & Kelvin, H. (2021). A neo-institutional analysis of alternative land registration systems in Tanzania: The cases of Babati and Iringa districts. *Land Use Policy*, Volumen 105.
- Kant, I. (1756). *Geografía física*.
- Keynes, M. (1936). *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy* 99, 483-499.
- Martínez Fernández & Cantavella, I. J. (2003). Estimación y aplicaciones de una ecuación de gravedad para el comercio atlántico de la Unión Europea. *Localización: Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*.
- Max-Neef, M. (1986). *Desarrollo a escala humana*. Santiago de Chile.
- Molina & Moreno, H. y. (2001). Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. En O. A. Alfonso, *CIUDAD Y REGIÓN EN COLOMBIA, Nueve ensayos de análisis socioeconómico espacial* (págs. 579-689). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Monnet, J. (2013). *El territorio reticular*. Manizales, Colombia: Doctorado de estudios territoriales de la Universidad de Caldas.
- Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Naciones Unidas.
- ONU HABITAT. (2019). *Vinculos Urbano Rurales: Principios Rectores. Marco de Acción para Promover el Desarrollo Territorial Integrado*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Perroux, F. (1950). *Economic space: theory and applications*. Cambridge, Massachusetts: The Quarterly Journal of Economics, vol. 64. The MIT Press.
- Política económica, organización social y desarrollo regional (quinta edición)*. (1991). Santiago de Chile: Insituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Raffestin, C. (1986). Ecogénese territoriale et territorialité. *Espaces, jeux et enjeux; Fayard Editions, Paris.*, 173 – 183.
- Ratzel, F. (1914). *Geografia dell'Uomo (Antropogeografia)*. Torino, Italia.: Fratelli Bocca Editori.

- Ricardo, D. (1817). *Principios de economía política y tributación*. Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, Vol. 11, No. 1, 8-31.
- Rostow, W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.
- Ruíz, A. (2013). Eco-socialismo: discurso crítico de la Revolución. *Revelión*, 1-7.
- Saquet, M. A. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades : Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Schneider, S. (2006). *TERRITORIO Y ENFOQUE TERRITORIAL: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos rurales*. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, v. , p. 71-102.
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Distrito Federal, México.: Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1980). “*El desarrollo de la teoría del desarrollo*”. *Revista Cultura Hispana*.
- Tinbergen, J. (1962). *Shaping the World Economy*. New York: Twentieth Century Fund.
- Zhou, L., De Vries, W., Panman, A., Gao, F., & Fang, C. (2023). Evaluating Collective Action for Effective Land Policy Reform in Developing Country Contexts: The Construction and Validation of Dimensions and Indicators. *Land*, 1401.