

Desarrollo y ordenamiento territorial

Agenda Estratégica para
los Gobiernos Locales
2020 -2024



Municipios Visibles
para la Paz



FEDERACIÓN
COLOMBIANA
DE MUNICIPIOS



Unión Europea

Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020 -2024

 Territorios Sostenibles: Una Visión Estratégica de Desarrollo

 Equidad de Género para el Desarrollo

Desarrollo y Ordenamiento Territorial

 Los Esquemas Asociativos y su papel en el Desarrollo Local

 Movilidad Segura y Sostenible

 Municipios Inteligentes

 Gerencia Pública Local

“Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Federación Colombiana de Municipios y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.”

Desarrollo y ordenamiento territorial

El plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial como instrumentos para la gestión territorial integrada

Documento elaborado por el equipo técnico del proyecto Municipios Visibles para la Paz.

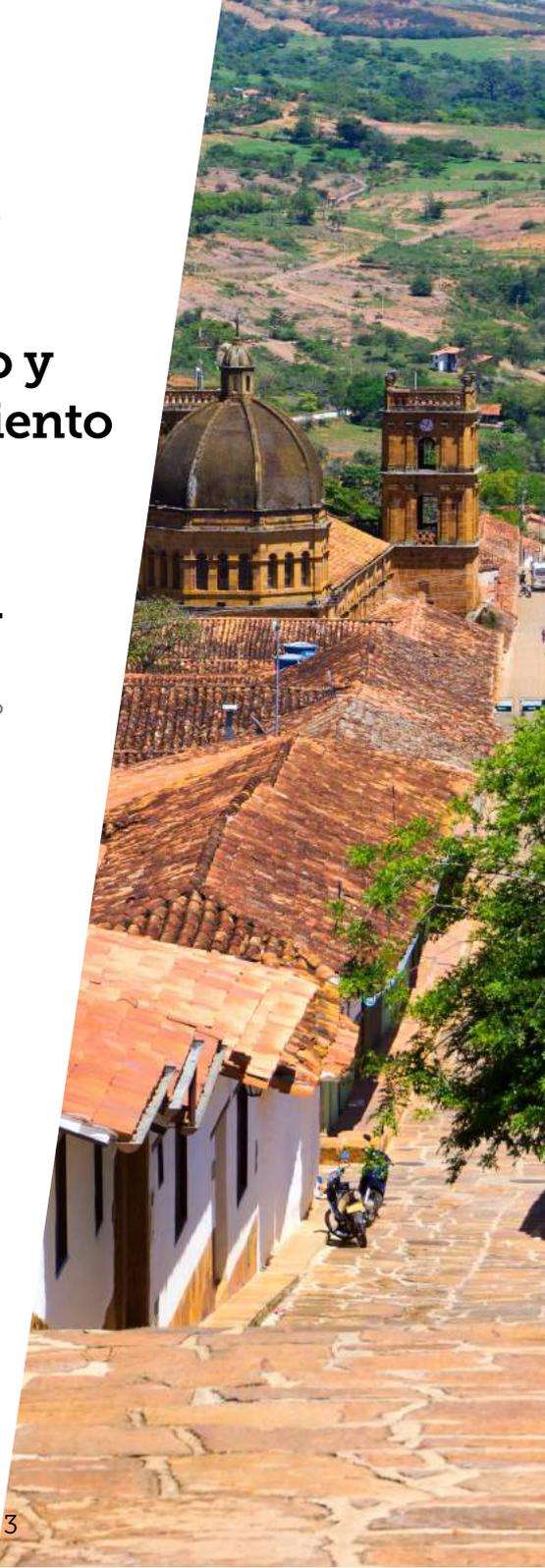
Luis Felipe Márquez Duque, Asesor en planeación y ordenamiento territoriaos.

Jorge Enrique Angel Villada, Profesional urbanista.

Victoria Eugenia Puerta Gonzalez, Profesional ambiental

Liliana Elizabeth Caicedo Mora. Profesional en gestión de riesgos.

Leidy Maritza Bernal Vargas. Profesional en Sistemas de información. Mauricio Cortes Garzón, Profesional en economía urbana.



1. El desarrollo territorial del municipio

El desarrollo urbano y territorial en su forma más amplia a través del desarrollo sostenible, serán seguramente conceptos y propósitos que acompañarán la formulación de los planes de desarrollo de las administraciones municipales.

El concepto de desarrollo está vinculado a la idea de incrementar, ampliar, extender, mejorar o aumentar. En este capítulo es importante entender el desarrollo desde el enfoque de derechos humanos, y en ese sentido éste debe darse desde varias dimensiones: Social, económica, política o cultural, y recomendamos optar por un desarrollo que integre todas estas dimensiones, es decir por el desarrollo humano integral, por lo que en los planes de desarrollo es importante no descuidar ninguna de las dimensiones para evitar posibles desequilibrios.

El desarrollo no se da en abstracto, por el contrario, se concreta en los beneficios que obtienen las personas y las comunidades, y que se puede cuantificar y medir, ocupa un lugar en el municipio, y de allí la necesidad de referirnos al desarrollo territorial.

Hasta este punto, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de desarrollo territorial? **Para la CEPAL (2018) el desarrollo territorial se entiende como un proceso de construcción social del entorno,** impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio.

Por su parte, el concepto de desarrollo sostenible apunta a una mejora de las condiciones de la población presente sin poner en riesgo los recursos de las generaciones futuras.

Estos conceptos constituyen elementos orientadores para la formulación de los planes de desarrollo y deben materializarse en acciones concretas en la población y en el territorio, que permitan alcanzar efectivamente una mejora o incremento entre las condiciones actuales y las metas propuestas por las administraciones municipales.

El desarrollo territorial y sostenible se enfrenta con una serie de situaciones que impiden que podamos alcanzarlo, los municipios deben establecer acciones en sus planes de desarrollo como: Exclusión social, la pobreza, desempleo, la inequidad, y las desigualdades sociales, la degradación ambiental, segregación social y espacial, los asentamientos en zonas de riesgo, las capacidades de inversión y la dificultad para acceder a recursos, entre otras.

Es importante que las administraciones municipales identifiquen los aspectos que pueden dificultar su desarrollo territorial, y establezcan las medidas para enfrentarlo, mitigarlo o adaptarse. Estos aspectos deben ser priorizados en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

La Nueva Agenda Urbana - NAU (2016) señala que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos, la **NAU** señala que un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, **un elemento clave del desarrollo territorial y urbano sostenible.**

Esta Agenda Urbana es un acuerdo mundial entre los países, que incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la urbanización y el desarrollo. El mensaje es muy claro, "bien planificada y bien gestionada, la urbanización puede ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible". Esto se traduce en la necesidad de que los municipios fortalezcan su desarrollo territorial como estrategia para su desarrollo integral y sostenible.

Las normas urbanas, la planificación y el financiamiento, son instrumentos esenciales para el desarrollo urbano.

Es importante que las administraciones municipales identifiquen los aspectos que pueden dificultar su desarrollo territorial, y establezcan las medidas para enfrentarlo, mitigarlo o adaptarse. Estos aspectos identificados deben ser priorizados en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.



La Nueva Agenda Urbana - NAU (ONU Hábitat 2016) ha reconocido que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos, señala la NAU que un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, capaz de ofrecer empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo territorial y urbano sostenible.



Desde lo ambiental, el desarrollo puede contribuir a profundizar la democracia y la descentralización, si se incorporan procesos de negociación, de pactos y de acuerdos hacia la búsqueda de consensos, que parten del reconocimiento de las diferencias de intereses de los actores en el territorio, teniendo como principio rector en las negociaciones, la continuidad ambiental, desde la cual se soporta la sociedad, la individualidad, lo colectivo y lo imaginario que las sustenta.

Estas negociaciones en el municipio fortalecerán la autonomía territorial, disminuyendo así la dependencia y fortaleciendo esta dimensión desde lo local.

La formulación del plan de desarrollo con sentido ambiental, puede ser entonces un ejercicio de fortalecimiento de lo público en la sociedad y en el Estado, que adquiere en lo local un espacio y ámbito propicio para su desarrollo, como escenario de trabajo y lugar de concreción de ejercicios de política pública ambientalmente sustentable, ordenados sobre la base de la participación informada y el control social sobre el entorno económico, ecológico, social y político territorial, dando cumplimiento al artículo 287 de la Constitución Política de Colombia en cuanto *“las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley”*.



Desde lo económico es importante para los municipios integrar en sus planes la aplicación e implementación de instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. Estos instrumentos han sido incorporados en la legislación colombiana, especialmente en la Ley 388 de 1997 como uno de los pilares de los Planes de Ordenamiento Territorial, que buscan concretar el derecho colectivo a la ciudad (acceso a vivienda, servicios y espacios públicos, entre otros bienes), cuya oferta históricamente se había encontrado restringida por el tamaño del estado, los recursos propios disponibles, el crecimiento explosivo de la población urbana y la apropiación privada de los beneficios del desarrollo.

De esta manera la Ley 388 de 1997 además de definir nuevos instrumentos para financiar las inversiones en infraestructura, fortaleció e integró otros instrumentos de vieja aplicación en el país como, por ejemplo, la contribución de valorización, mediante la cual se distribuye entre los habitantes de un territorio delimitado los costos de una obra de infraestructura que los beneficia.

La Ley 388 también dotó a las entidades municipales de herramientas para mejorar su capacidad de gestión administrativa y descentralización fiscal, como por ejemplo, el desarrollo prioritario, la expropiación por vía administrativa para adquirir terrenos en donde concretar las inversiones en infraestructura o vivienda por motivos de utilidad pública; igualmente incorporó como principio el reparto de cargas y beneficios en unidades de actuación para repartir de manera proporcional entre todos los beneficiarios de la norma urbanística los costos asociados a las inversiones requeridas para urbanizar los suelos.

Estos instrumentos se clasifican en instrumentos de gestión y financiación y se desarrollan más ampliamente en el capítulo de finanzas municipales de esta agenda.



Desde lo social el país ha avanzado de forma importante en la consolidación de los procesos de participación para la toma de decisiones en el desarrollo territorial.

La Ley 1757 de 2015 establece un conjunto de disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, y debe ser implementada en todas las acciones del municipio. Es deber de la administración promover los mecanismos e instancias de participación ciudadana en todas las fases de la gestión pública, tanto en la evaluación de los planes como en su formulación y ejecución, asimismo recomendamos fortalecer los procesos de planeación y presupuestos participativos y la obligación de incluir la rendición de cuentas como una práctica cotidiana en el municipio, articulada a la identificación de mecanismos de comunicación y divulgación.

La revisión y ajuste del POT debe ser un proceso participativo (Ley 388 de 1997 y Ley 1757 de 2015) que además debe incluir un proceso de concertación con la Autoridad Ambiental (CAR) y de consulta democrática ante el respectivo Consejo Territorial de Planeación – CTP, antes de ser presentado al Consejo Municipal para su aprobación.

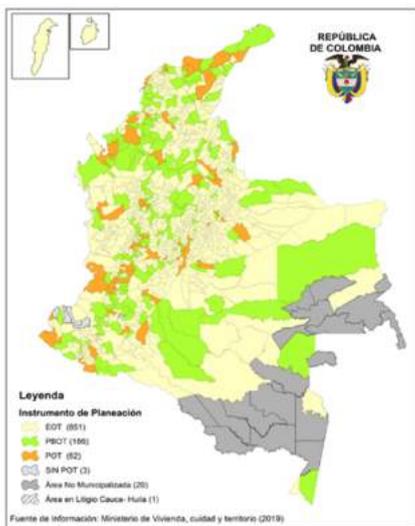
Los municipios pueden financiar la revisión y ajuste del POT con recursos de regalías y existe una guía para la formulación de proyectos que puede ser consultada en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Es competencia de los municipios (Art. 76.5, Ley 715/2001) - Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

Los municipios contribuyen a la preservación ambiental a partir de la delimitación de las Áreas Protegidas del orden nacional, pero también cuando promueven áreas de conservación y protección locales y regionales. Para el mantenimiento de estas áreas regionales y locales, los municipios deben implementar instrumentos económicos de financiación y gestión en su plan de desarrollo.

La Federación Colombiana de Municipios brinda apoyo técnico a sus municipios asociados en todas las fases del proceso de revisión y ajuste del POT.

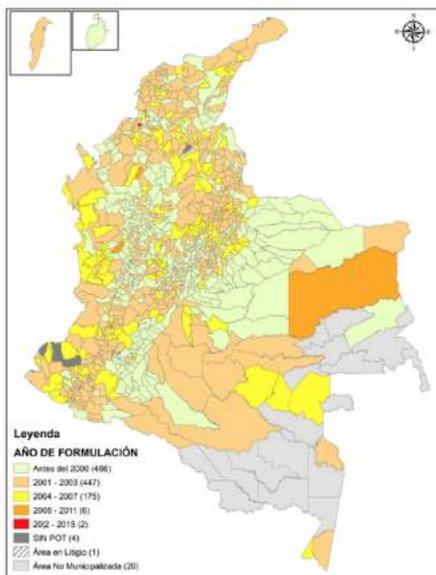
El ordenamiento territorial como soporte para el desarrollo del municipio y la calidad de vida de la población.



Mapa 1: Tipo de POT por Municipio

Uno de los principales retos que tendrán las nuevas administraciones será consolidar los procesos de ordenamiento territorial en el municipio. Esto sin importar el tamaño del municipio, su capacidad técnica y económica o el hecho de que tenga o no actualizado su plan, plan básico o esquema de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT). Recomendamos fortalecer los procesos de planeación y presupuestos participativos y la obligación de incluir la rendición de cuentas como una práctica cotidiana en el municipio, articulada a la identificación de mecanismos de comunicación y divulgación.

La mayoría de los municipios del país 77,2 % cuentan con EOT, 16,8% con PBOT y 5,6% con POT. Esto se traduce en que los municipios de menos de 30 mil habitantes representan la mayor cantidad de municipios del país. (ver mapa 1)



Mapa 2: Año formulación POT

La revisión y ajuste del POT es tal vez la tarea más importante que tienen la mayoría de los municipios del país, ya que al inicio del periodo constitucional 2020 - 2023 cerca de 1.052 municipios habrán culminado la vigencia de largo plazo de sus POT.

Los siguientes datos permiten observar cuál es la situación actual de los municipios con respecto a sus POT:

1.088 municipios, equivalentes al 98,7% de los municipios del país adoptó su plan de ordenamiento antes del año 2007, esto significa que han cumplido su largo plazo, toda vez que han transcurrido más de 3 periodos constitucionales o 12 años, y deben ser revisados.

1,3% de municipios adoptaron el Plan en el periodo constitucional 2008 – 2011 y es probable que terminen su largo plazo en el periodo 2020 – 2023, por lo que la tarea de estas administraciones será la de cerrar el ciclo del proceso del POT y sentar las bases para la revisión general.

El hecho de que la mayoría de los municipios del país no hayan hecho la revisión y ajuste de su POT, y que de 886 municipios que debieron adelantarlo en el periodo 2016 - 2019, solo se cuente con información de 110 POT revisados, genera para los municipios, entre otras, algunos de los siguientes problemas:

La Ley 388 de 1997 estableció la vigencia de los POT y señaló que el largo plazo corresponde a 3 periodos constitucionales de las administraciones municipales, Una vez culminado los 12 años de adoptado el POT, debe procederse a su revisión general y ajuste.

> Incertidumbre ante la falta de información para la protección de la población del municipio frente a amenazas como inundaciones, deslizamientos y avenidas torrenciales, fenómenos de mayor recurrencia y afectación en el país, dado que el POT actual no cuenta con la zonificación de amenazas y la identificación de asentamientos en riesgo.

> Dificultades para acceder a recursos y presentar proyectos entre otros al Sistema General de Regalías (SGR), por cuanto uno de los requisitos es que los proyectos presentados se encuentren en el respectivo POT.

> Problemas para proveer soluciones de vivienda, servicios públicos, colegios, espacio público entre otros servicios, a las nuevas condiciones del municipio.

> Restricciones y conflictos para el desarrollo de actividades económicas como la industria, la minería y aún los comercios y servicios que probablemente el POT no permita o permita, pero en condiciones inadecuadas.

Lo anterior puede reflejar el contexto de su municipio, y es de la mayor importancia por la incidencia directa en el desarrollo territorial del municipio y la calidad de vida de la población. Estos son los temas principales que se tratan en este capítulo de la agenda estratégica y en los que la Federación Colombiana de Municipios considera necesario trabajar conjuntamente.

A continuación, encontrará algunas ideas y recomendaciones para que tome en cuenta en la formulación de su plan de desarrollo y en los planes de acción de las diferentes dependencias.

El ordenamiento territorial municipal

El municipio como entidad territorial descentralizada tiene un conjunto de obligaciones legales, constitucionales y misionales para la gestión pública. El cumplimiento de las obligaciones con respecto a su ordenamiento territorial es el punto de partida para el posicionamiento del municipio hacia sus apuestas de desarrollo y en las que se requiere considerar los siguientes principios:



> Lograr la complementariedad en todos los niveles territoriales, local, regional, departamental y nacional.



> Subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacional, regional y local.



> Gobernabilidad, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos, instrumentos, mecanismos e información, así como el sistema de seguimiento.



> Equidad, para asegurar el acceso a los recursos, de tal forma que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios.

Formulación del plan de desarrollo y articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial

En Colombia el Ordenamiento Territorial municipal tiene su fundamento en el artículo 311 de la Constitución Política el cual establece para los municipios el deber de "ordenar el desarrollo de sus territorios". Este precepto fue retomado por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), en su Artículo 41, donde establece que los municipios, además de los planes de desarrollo, deben contar con un plan de ordenamiento territorial, elaborado con el apoyo técnico y las orientaciones del Gobierno Nacional y los departamentos.

Por lo anterior, los municipios cuentan hoy con dos instrumentos para orientar y administrar su desarrollo integral: **El plan de desarrollo PDM (Ley 152 de 1994) y el plan de ordenamiento territorial POT (Ley 388 de 1997)**. Su adecuada formulación, implementación y seguimiento son la garantía para que los alcaldes puedan tener una adecuada gestión en sus municipios.

La formulación del plan de desarrollo para el periodo constitucional 2020 – 2023 tiene como punto de partida dos insumos clave: El programa de gobierno y la evaluación del POT vigente en el municipio. Adicionalmente, hay otra serie de insumos que deben ser tenidos en cuenta y que permitirán que el plan de desarrollo se articule a las políticas departamentales, nacionales y a las iniciativas mundiales en las cuales se ha comprometido el país; como mínimo se deben tener en cuenta las líneas estratégicas y las apuestas del Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia pacto por la equidad, y es recomendable incluir los principios y apuestas de la Nueva Agenda Urbana- NAU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, y una forma de hacerlo es desde la articulación con sus indicadores.

Para articular estos dos instrumentos **PDM y POT**, en los planes de desarrollo se debe establecer el plan de inversiones, en el cual se definen los proyectos y se distribuye el presupuesto para la ejecución en el periodo de 4 años. En tanto que los POT no cuentan con presupuesto propio, su vigencia es de 12 años y deben definir un programa de ejecución de corto plazo, el cual se debe integrar al respectivo plan de desarrollo.

Estos planes deberán estar armonizados en sus contenidos y presupuestos, para ello los municipios deberán integrar el programa de ejecución del POT al plan de inversiones del plan de desarrollo.

Lo anterior no ha sido una situación fácil de desarrollar, entre otras porque: i) no en todos los casos los planes de ordenamiento tienen definido su programa de ejecución, ii) los municipios no han tenido en cuenta sus POT para la aprobación de los respectivos planes de desarrollo, iii) no hay herramientas que permitan apoyar sistemáticamente la integración de los POT a la formulación de los planes de desarrollo iv) la baja capacidad institucional y técnica de muchos municipios.

Sin embargo, la experiencia y el conocimiento que tenemos hoy respecto a la necesidad de articular estos dos planes nos permiten hacer las siguientes recomendaciones para la articulación de PDM y POT, las cuales sugerimos seguir en este orden:

1. Evalúe en que vigencia se encuentra el POT del municipio, es probable que la anterior administración haya elaborado el expediente municipal y el seguimiento y evaluación del POT, allí encontrará todas las respuestas al estado actual del POT. En caso contrario es urgente hacer una evaluación rápida del estado actual del POT que le permita identificar en cual de las dos siguientes opciones se encuentra.

La Ley 388 de 1997 les ha dado a los municipios el expediente urbano o municipal como herramienta para hacer seguimiento al plan de ordenamiento. Este insumo es fundamental para integrar el POT al plan de desarrollo.

2. Si el POT no ha culminado la vigencia de largo plazo, esto es si no se han cumplido los doce años o tres periodos constitucionales desde su adopción, la acción que corresponde es articular los contenidos de dicho POT con la formulación del plan de desarrollo. Esto significa que la responsabilidad de la actual administración es incluir los objetivos, las metas, programas y proyectos del POT en la formulación del plan de desarrollo.

a) Debe identificar los proyectos del POT que no se han ejecutado y priorizar cuáles de ellos se van a incluir en el plan de inversiones.

b) La evaluación del POT permite identificar que, si bien no se ha vencido el largo plazo, se pueden requerir acciones correctivas y en ese caso en el plan de desarrollo se incluirán acciones para adelantar una modificación excepcional del POT.

c) No podrá incluir en el plan de desarrollo proyectos de impacto territorial que no estén previsto en el POT y, en caso de incluirlos, se debe tener en cuenta que se deberá hacer una modificación del POT para poder ejecutarlos.

3. Si la evaluación del POT evidencia que se ha cumplido el largo plazo, es decir se han cumplido los doce años o tres periodos constitucionales desde su adopción, es claro que la acción a incluir en el plan de desarrollo es la revisión del POT y en el plan de inversiones se destinarán los recursos requeridos para ello.

a) Identifique qué insumos tiene el municipio o han adelantado otras entidades como el departamento y la CAR respectiva para adelantar la revisión del POT, esto le ayudará a establecer un presupuesto más ajustado.

b) Identifique qué avances hizo la anterior administración o si dejó un proceso de revisión en curso. Cómo puede continuarlo y concretarlo mediante la concertación ambiental y posterior adopción en el Concejo.

c) Identifique los recursos requeridos y los mecanismos de financiación que podrá utilizar para la revisión del POT. Tenga en cuenta que puede destinar recursos de regalías para ello y que en todo caso debe formular el proyecto y los términos para su contratación o elaboración.

d) Si la administración anterior dejó el proceso en curso es recomendable revisar los contenidos y evaluar si esa propuesta se articula a la visión y propósitos previstos para el plan de desarrollo. Mientras no esté aprobado es posible que la actual administración haga los ajustes que se requieran.

e) Identifique si se encuentran organizadas las instancias de participación y en caso contrario active el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Consultivo si lo requiere, estas instancias que organizará para la formulación y adopción del plan de desarrollo; las mantendrá activas para la revisión y ajuste del POT.

4. Incluya en el contenido del plan de desarrollo y en el plan de inversiones las acciones y recursos requeridos para adelantar las actividades a las que haya llegado una vez hechos los análisis anteriores, es decir la implementación o la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial.

La revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial en lo que corresponde a las competencias municipales, tiene como propósito orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del suelo, con el fin de lograr un desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible. Lo anterior se materializa en un modelo de ocupación territorial de largo plazo (12 años) y en el conjunto de normas, programas y proyectos para alcanzarlo.

La revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento proceden cuando se cumplen las condiciones y requisitos que se determinan en la Ley 388 de 1997 y en el decreto 1077 de 2015.

A partir de la Ley 388 de 1997, el proceso de ordenamiento territorial municipal se materializa en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, PBOT o EOT, instrumentos de planeación en los que se definen los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, y los instrumentos y mecanismos de gestión y financiación para el desarrollo de las actuaciones en el territorio.

Los POT como instrumentos de largo plazo superan el periodo constitucional de los alcaldes, y llega un momento en que es necesario la modificación o revisión y ajuste del POT.

En el primer caso, no se ha culminado la vigencia de largo plazo. En el segundo caso se han cumplido los tres periodos constitucionales y es necesario plantear el modelo de ocupación y las normas que orientarán al municipio en los siguientes 12 años. En el segundo caso, los alcaldes tienen además la gran responsabilidad de orientar lo que será el desarrollo territorial del municipio más allá de lo que prevea en su PDM, por ello esta es una oportunidad para los municipios del país que el 31 de diciembre de 2019 culminaron el largo plazo de sus POT.



Los municipios tienen un mandato de Ley para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial². Por lo tanto, la obligación de revisar el POT en aquellos municipios que lo requieran por haberse vencido la vigencia de largo plazo no puede aplazarse, tampoco debe ser solo un ejercicio técnico, sino que debe promover las grandes transformaciones, acuerdos y compromisos para resolver los problemas que tenga el municipio y potenciar todas sus capacidades y sus cualidades en materia urbanística, productiva, de competitividad, teniendo siempre como propósito el mejoramiento de las condiciones de la población, la protección del medio ambiente y la reducción de factores de riesgo de desastres.

Una vez identificada la necesidad, el objetivo principal de la revisión y ajuste del POT será actualizar, modificar y ajustar los contenidos y normas con el fin de asegurar la construcción efectiva del modelo territorial que proponga el municipio para los siguientes 12 años.

2. Ley 388 de 1997, Ley 1551 de 2012, y sentencias de la corte han señalado la obligatoriedad de la revisión y ajuste del POT.

Respecto a la revisión y ajuste del POT es necesario que el municipio tenga en cuenta las siguientes consideraciones:

> El ordenamiento territorial se ha demostrado tiene un impacto directo en el desarrollo social y económico del municipio. El POT es un instrumento de ordenamiento territorial, sin embargo, una adecuada revisión puede ayudar a resolver problemas y fortalecer temas que van más allá de lo territorial. Por ejemplo, una adecuada decisión en el POT permitirá disminuir problemas de salud originados por la inadecuada localización de usos que generan contaminación o degradación; así como la adecuada localización de usos del suelo puede fortalecer las actividades económicas en un municipio y con ello fortalecer la oferta de empleo en el municipio.

> Dada la complejidad del ordenamiento territorial es importante reconocer que el POT les permite a los municipios articular muchas de sus competencias en un solo instrumento. Por lo tanto, una buena revisión del POT y su gestión, podrá articularse al logro de metas en materia de vivienda social, coberturas de servicios públicos, gestión del riesgo de desastres, protección de los recursos naturales, entre otras. De tal forma que un esfuerzo articulado de todas las dependencias municipales orientado hacia la revisión del POT le permitirá al municipio una mejor gestión pública y optimización de esfuerzos.

> La necesidad de revisión y ajuste de los POT debe ir más allá del cumplimiento de la norma. El desarrollo de las etapas de evaluación, diagnóstico, formulación, concertación y adopción debe servir de marco para lograr procesos de participación y divulgación de POT que no solo faciliten su adopción, sino que además fortalezcan la gobernabilidad en el municipio, lo que redundará en una mejor implementación y en beneficios para la comunidad y la administración pública.

> El ordenamiento territorial bien administrado puede ser un factor generador de ingresos para el municipio; el POT puede ser un instrumento para fortalecer las finanzas territoriales, siempre que esté articulado a la ejecución del plan de desarrollo, la implementación de instrumentos financieros y económicos, la articulación a la actualización de un catastro multipropósito, y la promoción de la gestión pública y privada.

Fuentes de información

Una de las mayores dificultades que tienen los municipios para su ordenamiento territorial, y en particular para la revisión y ajuste del POT, está relacionada con la disponibilidad y el acceso a la información geográfica, estudios territoriales y cartografía que permita elaborar los diagnósticos y los estudios específicos que se requieren.

La cuantificación de costos para la revisión de POT está en gran medida relacionada con la información cartográfica actualizada y en las escalas adecuadas. Tenga en cuenta que la información existente a nivel nacional es disponible de forma gratuita para los municipios y que la información cartográfica para el POT debe ser en escala 1:25000 para suelo rural y 1:5000 y 2000 para suelo urbano, (con algunas variaciones por tamaños de municipios).

Asimismo, la elaboración de los estudios básicos para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial, demanda una cartografía actualizada y la respectiva información temática que, de no estar disponible a nivel nacional en las entidades correspondientes, debe ser gestionada con las corporaciones autónomas regionales, las gobernaciones y otras entidades productoras de información o elaborarla en el marco del desarrollo de estos estudios.

En todo caso una recomendación para los municipios es destinar en su plan de desarrollo los recursos que se puedan requerir para lo relacionado con la actualización catastral y de información geográfica, así como aquella que se requiera para la actualización en materia de equipos técnicos y software para la formulación y adecuada implementación y seguimiento al POT. Tenga en cuenta la importancia de contar con información adecuada y las recomendaciones sobre el manejo de TIC que ha expedido el gobierno nacional.

A continuación, se citan una serie de portales nacionales que contienen la información para la planeación y el ordenamiento territorial, que han sido dispuestos por el gobierno nacional y otras entidades para facilitar el acceso y descarga de información que será de gran utilidad.

Kit territorial: Plataforma desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación que contiene manuales, formatos y herramientas para elaboración y seguimiento a instrumentos de planeación (POT y PD), la gestión financiera municipal, monitoreo y seguimiento, componentes étnicos y de participación ciudadana y referentes para la inversión pública a través del catálogo de productos para la formulación de proyectos en la MGA. Es posible acceder mediante el siguiente enlace: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITterritorial/MenuPpalKITter>

SIGOT: Sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial, contiene la información de entidades de orden nacional útil para realizar los procesos de revisión y ajuste de los POT. Cuenta con más de 1.400 variables de información con escala definida y alfanumérica. Es posible acceder mediante el siguiente enlace: <https://sigot.igac.gov.co/>.

Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: Información de caracterización de las personas, las viviendas y los hogares del territorio nacional que pone a disposición de las administraciones municipales el Departamento Nacional de estadística a través del siguiente enlace: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

La información disponible se centra en las características de la población como sexo, edad, pertenencia étnica, nivel cultural, situación económica; y sus respectivas condiciones de vida como la conformación de los hogares, jefatura de hogar, tipos de vivienda, y el acceso a servicios públicos, se convierte en información esencial para el desarrollo del país, y se constituye en el principal insumo para determinar la evolución de las variables demográficas.

Datos abiertos: Los datos abiertos son información pública dispuesta en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales para su aprovechamiento. En Colombia, la Ley 1712 de 2014 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, define los datos abiertos en el numeral sexto como “todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos”, es así como la administración municipal tiene a su disposición información de reporte de entidades de orden nacional y regional a través del portal <https://www.datos.gov.co/>.

Otros aplicativos: Se anexa un listado con 48 fuentes de información como insumo útil para los procesos de revisión y ajuste de los POT y estrategias de seguimiento y evaluación.

Fuentes de información municipal: pretende indicar y reforzar la idea de expediente, informes de seguimiento, entre otros.

En el marco de la importancia de los sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias definidas por la administración municipal, es necesario conformar un archivo técnico conformado por los diferentes estudios técnicos elaborados en la administración municipal y las bases de datos documentales y geográficas que permitan realizar el seguimiento y monitoreo de los instrumentos de planeación con el fin de generar reportes periódicos e implementar medidas correctivas a las estrategias propuestas.

2. El desarrollo y ordenamiento territorial para una mejor calidad de vida de la población

La implementación del plan de desarrollo, así como la revisión y ajuste del POT son la base para el desarrollo económico y social del municipio, para fortalecer las finanzas municipales, promover la competitividad, garantizar una adecuada gestión pública, entre otras razones, sin embargo, el propósito fundamental debe ser el mejoramiento de la calidad de vida de la población en todos los aspectos.

El ordenamiento del territorio debe actuar de forma estratégica en propósitos y soluciones de largo plazo (modelo de ocupación territorial), y a la vez establecer acciones que permitan atender los asuntos "cotidianos" que atañen a las demandas comunitarias en áreas urbanas y rurales.

Los temas relevantes que deben ser tenidos en cuenta para mejorar la calidad de vida de la población, y especialmente la población más vulnerable son:

a) Acceso a vivienda y servicios públicos: Los municipios deben apostar por la disminución de los déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda, es necesario promover programas de vivienda social y mecanismos para el acceso a la misma. La promoción de vivienda está asociada directamente a la habilitación de suelo, y en esto los municipios no pueden equivocarse ni comprometer sus recursos, cuando para la gestión del suelo pueden hacer uso de los instrumentos de gestión del suelo que se han mencionado aquí y que se desarrollan en el capítulo de finanzas municipales.

En la misma línea los municipios deben garantizar la ubicación de la nueva oferta de vivienda en condiciones seguras con respecto a las zonas de amenazas y riesgo por condiciones de salubridad; y promover de forma inmediata programas de reasentamiento de población ubicada en zonas de riesgo.

Los programas de mejoramiento de vivienda y de barrios deben quedar inscritos en los PDM y POT de tal forma que se garanticen condiciones adecuadas de vida urbana para las comunidades.

Es necesario garantizar condiciones adecuadas de acceso a los servicios públicos y para ello tanto en el PDM como en el POT se deben incluir indicadores que atiendan calidad, cobertura y continuidad de los servicios públicos básicos (acueducto, alcantarillado y energía eléctrica).

La Nueva Agenda Urbana ha propuesto "Apoyar políticas de vivienda que promuevan enfoques integrados locales abordando los vínculos entre educación, empleo, vivienda y salud, para prevenir la exclusión y la segregación." En otras palabras, el desarrollo urbano debe convertirse en un motor de desarrollo económico, social, humano, que resguarde el ambiente y genere bienestar, justicia y equidad.

b) Espacio Público. Es necesario promover programas y proyectos que permitan incrementar los estándares de espacio público y la cualificación de los existentes. En este punto vuelve a tomar importancia la gestión del suelo para garantizar que los nuevos programas de vivienda destinen el suelo público requerido para incrementar los metros cuadrados de espacio público por habitante que la OMS ha puesto en 15 por habitante y que a nivel nacional la política de espacio público ha propuesto sea al menos de 10 metros por habitante.

c) Movilidad. La movilidad juega un papel fundamental en ciudades intermedias y mayores, los tiempos y las distancias entre las áreas productivas y residenciales deben ser ajustados y promovidos modos de transporte alternativo. Los municipios deben contemplar la movilidad sostenible y establecer incentivos para el uso de la bicicleta. Pero esto debe tener una respuesta en el ordenamiento territorial y en el diseño de las redes viales de los municipios, articulado a programas de cultura ciudadana, estimulación del uso de medios alternativos, transporte público de calidad y restricción al vehículo particular motorizado.

Articulación de la planeación territorial con los principios de la Nueva Agenda Urbana – NAU

En este punto se reitera la necesidad de recoger los planteamientos de la Nueva Agenda Urbana, la cual propone tener en cuenta los siguientes temas para el desarrollo y ordenamiento territorial de nuestros municipios:

a. Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y el fin de la pobreza: El desarrollo debe proteger a todos los habitantes, ya sea que vivan en asentamientos formales o informales, llevar una vida decente, digna y gratificante, y lograr su pleno potencial humano.

Para lo anterior, se propone el concepto de Ciudades Inclusivas: Ciudades y asentamientos humanos libres de pobreza y desigualdad en todas sus formas y dimensiones, libres de la segregación y exclusión socio-espacial, y que garantizan la igualdad de derechos, oportunidades y el acceso seguro e inclusivo a la ciudad y a su tejido productivo sin dejar a nadie atrás.

Propósitos estratégicos que pueden incluir los municipios en sus planes:

- > Erradicación de la pobreza y la desigualdad en todas sus formas y dimensiones.
- > Satisfacción de las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas y diferenciadas de personas en situaciones de vulnerabilidad, eliminando las desigualdades asociadas con el género, etnia y raza, religión, discapacidad, edad y diversidad sexual.
- > El suelo urbano y la propiedad cumpliendo con su función social y ecológica, contribuyendo a un desarrollo sostenible donde los costos y los beneficios son compartidos en forma equitativa por la ciudad y sus habitantes.
- > La garantía del derecho a una vivienda adecuada, el mejoramiento de los asentamientos informales y precarios y su integración en la ciudad.
- > El acceso universal y equitativo a la infraestructura física y social y los servicios urbanos de calidad y asequibles.
- > Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad.
- > Fomento de la seguridad, la inclusión e integración socioespacial, la cohesión social, las interacciones sociales e intergeneracionales, un sentido de pertenencia e identidad y una calidad de vida urbana mejorada a través del espacio público y el diseño urbano.
- > Una forma urbana y configuración espacial compacta que facilita la conectividad y la accesibilidad universal promueve la integración socio espacial, el uso mixto del espacio urbano y la eficiencia en el uso de los recursos.
- > Protección del patrimonio y las expresiones y diversidad cultural en los procesos de planificación y desarrollo urbano.

b. Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos: El crecimiento económico inclusivo y sostenible, con un empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, es un elemento clave del desarrollo urbano sostenible en el que las personas puedan vivir vidas saludables, productivas, prósperas y satisfactorias.

Para lo anterior propone economías urbanas sostenibles e inclusivas: Procesos de urbanización bien gestionados que garanticen el acceso equitativo a las oportunidades y recursos para todos los habitantes; la mejora de la productividad de las ciudades; y la contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional.

Propósitos estratégicos que pueden incluir los municipios en sus planes de desarrollo y ordenamiento según corresponda:

> Integración de actividades económicas, formales e informales, extendiendo las condiciones de empleo decente a todos los integrantes de la economía local.

> La garantía del acceso equitativo a los recursos, los servicios y las oportunidades económicas de la ciudad.

> El acceso universal y equitativo a la infraestructura física y social y los servicios urbanos de calidad y asequibles.

> Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad.

> Fomento de la seguridad, la inclusión e integración socioespacial, la cohesión social, las interacciones sociales e intergeneracionales, un sentido de pertenencia e identidad y una calidad de vida urbana mejorada a través del espacio público y el diseño urbano.

> Una forma urbana y configuración espacial compacta que facilita la conectividad y la accesibilidad universal promueve la integración socio espacial, el uso mixto del espacio urbano y la eficiencia en el uso de los recursos.

> Protección del patrimonio y las expresiones y diversidad cultural en los procesos de planificación y desarrollo urbano.

> Integración de la planificación urbana con la planificación regional y nacional de largo plazo, asegurando e impulsando la creación de valor y el desarrollo nacional.

> Gestión eficiente del financiamiento y la inversión de los sistemas urbanos, para el logro de ciudades y asentamientos humanos bien planificados que mitigan externalidades sociales, ambientales y económicas negativas.

> Economías locales que gestionan y aprovechan la inversión de recursos públicos en la producción de la ciudad a través de la captura de plusvalías y otros instrumentos fiscales y financieros.

> Regulación efectiva del suelo urbano, mediante instrumentos y mecanismos que previenen la especulación del suelo, garantizan su función económica y social, lo cual incluye la seguridad de tenencia.

> Facilitación de las actividades económicas en los territorios y sistemas de ciudades a través de una conectividad física y virtual.

> Los beneficios de la urbanización son potenciados y aprovechados a través de la inversión pública y privada en infraestructura social y económica, las economías de aglomeración y de escala, la proximidad de los factores de producción y las economías de red para la innovación, al atender los impactos sobre las comunidades locales.

c. Sostenibilidad ambiental y desarrollo urbano resiliente: Los patrones insostenibles de consumo y producción, la pérdida de biodiversidad, la presión sobre los ecosistemas, la contaminación, los desastres naturales y provocados por el hombre y el cambio climático y sus riesgos conexos socavan los esfuerzos para poner fin a la pobreza y lograr un desarrollo sostenible.



Para lo anterior se plantea la Sostenibilidad ambiental urbana: Procesos de planificación, patrones de desarrollo urbano y construcción de una ciudadanía consciente que impulsan la protección y el uso eficiente y sustentable de los recursos naturales y de los ecosistemas y sus servicios ambientales, fomentando la resiliencia frente a los impactos del cambio climático y los desastres.

Propósitos estratégicos que pueden incluir los municipios en sus planes:

- > Regulación del uso de suelo y la forma urbana para asegurar un uso sostenible y seguro, y la recuperación de ecosistemas y servicios ambientales.
- > Reconocimiento de las dinámicas de interdependencia entre territorios urbanos y rurales e integración a los procesos de planificación.
- > Uso eficiente de los recursos naturales y promoción de patrones de producción, distribución y consumo responsable.
- > Preservación, conservación, restauración de los sistemas naturales y la biodiversidad en los ecosistemas de pertenencia de las áreas urbanas.
- > Valoración de las funciones y servicios proporcionados por los sistemas naturales y a los impactos de la actividad humana sobre estos sistemas. Ambos factores se integran a la planificación urbana y territorial.
- > Regulación y programas para evitar la construcción y ocupación en áreas de riesgo, ateniendo los impactos del cambio climático y los desastres.
- > Mitigación y la captura de emisiones de gases de efecto invernadero en todos los sectores a través de políticas y proyectos.
- > Resiliencia ante el cambio climático y los desastres. Riesgos e impactos son minimizados.
- > Promoción de usos mixtos del suelo urbano para una urbanización más compacta y eficiente.
- > Desarrollo de sistemas de transporte público asequibles y de alta calidad, infraestructura para ciclistas y espacios para los peatones.

d. Construir la estructura de gobernanza urbana: La Agenda Urbana está anclada en políticas urbanas participativas que incorporan el desarrollo urbano y territorial sustentable como parte de estrategias y planes integrados de desarrollo, apoyados por marcos institucionales y regulatorios vinculados a mecanismos financieros transparentes y responsables.

En este punto se plantea la Gobernanza efectiva y democrática: Procesos de toma de decisión, y políticas públicas inclusivas y transparentes, capaces de responder a los desafíos que enfrenta por el territorio y de garantizar el cumplimiento de los derechos de todos y todas en la ciudad con una movilización efectiva de voluntades y compromisos.

Propósitos estratégicos que pueden incluir los municipios en sus planes:

- > Estructuras de gobernanza y los mecanismos de participación pública y acción cívica robusta y flexible.
- > Estructuras de gobernanza multinivel, multisectorial y multi-actor que permitan entablar procesos de negociación y colaboración entre distintas escalas y sectores de gobierno y con los distintos actores en el desarrollo urbano.
- > Coordinación de los instrumentos y mecanismos de planificación, diseño, implementación y monitoreo y fiscalización.
- > Procesos de inclusión en la formulación de políticas públicas y toma de decisión, haciéndolos participativos, colaborativos
- y transparentes, enmarcados dentro de una visión compartida y de largo plazo para la ciudad y el territorio.
- > Aumento del sentido de pertenencia y de responsabilidad a través de una gobernanza democrática.
- > Prevención de segregación y desigualdad a través de los marcos institucionales.
- > Fomento a la participación y liderazgo para que sean representativos de los diversos actores y perspectivas presentes en el territorio.



5. Planificación y gestión del desarrollo territorial urbano: El desarrollo territorial equilibrado que tiene en cuenta las diferentes escalas de ciudades y derechos humanos, fortalece su papel en los sistemas de seguridad alimentaria y nutrición, sitúa la vivienda en el centro, construye infraestructura y servicios, facilita el comercio y conecta a los agricultores y pescadores a través de cadenas de valor y mercados.

3. SOPORTE NORMATIVO



Ley 152 de 1994
Ley 388 de 1997
Decreto 1077 de 2015
Ley 1454 de 2011
Ley 1523 de 2012
Ley 1757 de 2015



4. REFERENCIAS

Nueva Agenda Urbana – NAU – ONU Hábitat (2016)

Plan de Acción Regional de la Nueva Agenda Urbana – ONU Hábitat (2017)

Plan Nacional de Desarrollo Pacto por la descentralización - Ley 1755 de 2018





5. ANEXOS

Propuesta de indicadores para articular la revisión del POT a la formulación del Plan de Desarrollo

Nombre del programa	Objetivo(s) de programa	Indicador de resultado	Línea base	Meta de resultado	Productos asociados al programa	Sector de competencia	Indicador de producto	Línea base	Meta de producto
GESTION INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRES.	Implementar la Ley 1523 de 2012	% de instrumentos de la Ley 1523 de 2012	0	El 100% de instrumentos para la gestión del riesgo de desastres	1. PMGRD 2. EMRE	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.	Plan Municipal de Gestión del Riesgo actualizado.	0	1
						PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.	Estrategia de respuesta a emergencias	0	1
FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL	Actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial	Plan de Ordenamiento Territorial actualizado en el marco de la Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015	0	Revisión General y Ajuste del POT	P.O.T. Actualizado.	AMBIENTAL O PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.	POT de Ordenamiento Territorial formulado bajo el marco normativo vigente	0	1
			0	Estudios Básicos para la incorporación de la gestión del riesgo en el POT	Estudios básicos de inundación, remoción en masa e inundación	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.	Estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo bajo el normativo Dto. 1077 de 2015	0	3

Finanzas Territoriales: herramientas para la autonomía de los municipios

Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - Red Rinde

La materialización exitosa de las propuestas realizadas en la campaña y plasmadas en el programa de gobierno, así como la implementación de las apuestas del Plan de Desarrollo Municipal, dependen en gran medida de los recursos disponibles, en especial de aquellos recursos en los que los mandatarios locales tienen capacidad de decisión, por lo que una de las prioridades de los gobiernos territoriales tiene que ser la búsqueda de nuevos recursos, así como la gestión adecuada de los disponibles.

Durante varios años las entidades territoriales han enfrentado grandes retos, como el número creciente de competencias en todos los sectores, así como el número creciente de obligaciones jurídicas y organizacionales. Al mismo tiempo, los municipios han tenido que realizar esfuerzos para contribuir a los grandes retos del país: la implementación del acuerdo de paz, la reducción de la deforestación, la universalidad en las coberturas de salud y educación, entre muchos otros.

Sin embargo, mientras que las tareas han aumentado en forma exponencial, los recursos de las transferencias a los municipios no han crecido en cuantía correspondiente, en particular:

-Los ingresos propios, que se componen por los tributos, tasas y contribuciones que cobran las alcaldías, han crecido significativamente en los últimos años.¹

-Los recursos del Sistema General de Participaciones SGP han permanecido estáticos desde su implementación. Estos recursos cada vez tienen menos margen de maniobra, en la medida en que se les han asignado destinaciones muy específicas².

1. Tanto el impuesto predial como el impuesto de ICA son los ingresos más importantes que tienen a disposición las alcaldías por las administraciones tributarias salientes, según encuesta realizada por la Federación Colombiana de Municipios.

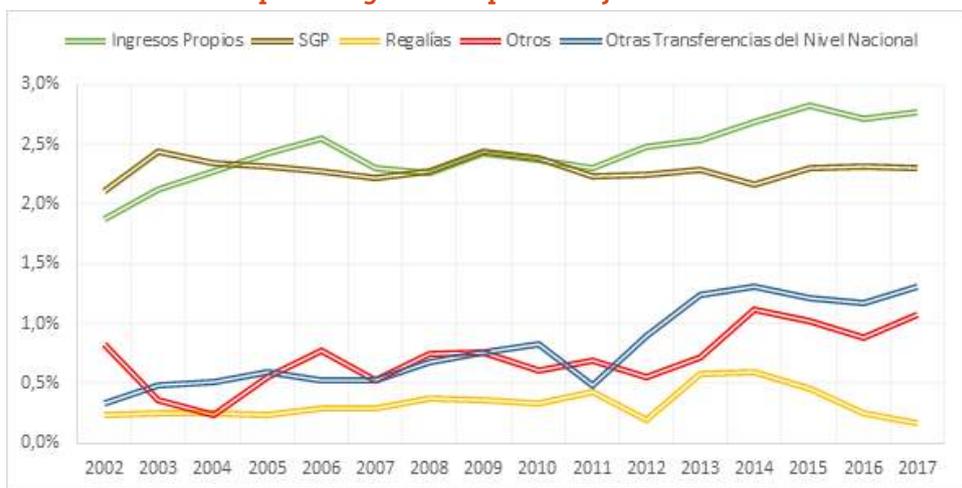
2. Tal es caso de la destinación en Salud, que financia casi exclusivamente la cobertura del régimen subsidiado, y de educación, que se destina en su mayoría a financiar la nómina de profesores y demás personal de educación básica y media.

-Los recursos de Regalías permiten la financiación de proyectos de inversión en todos los sectores, sin embargo, estos recursos presentan un alto nivel de incertidumbre debido a su dependencia de la volatilidad de mercados internacionales. En todo caso, el Sistema General de Regalías sufrirá cambios significativos a partir de la reforma constitucional aprobada en 2019.

-Las otras transferencias nacionales han crecido significativamente en los últimos años, sin embargo, el poder de decisión de las alcaldías sobre estos recursos es mínimo.

-Por último, los demás ingresos de los municipios también han crecido significativamente en los últimos años. En este rubro, se recogen las ganancias de las empresas adscritas a las alcaldías, tales como los hospitales públicos y las empresas prestadoras de servicios públicos, grandes y pequeñas.

Ingresos de los municipios por categorías por categorías en porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con base en el FUT .

Para terminar, se debe destacar que la heterogeneidad es la característica principal de las finanzas territoriales. La tabla presenta los ingresos tributarios por persona promedio según las categorías fiscales. Las grandes diferencias por categorías se acompañan de una alta dispersión al interior de cada categoría fiscal.

3. Nota: la información presentada incluye la información de todos los municipios a excepción de Bogotá, entidad que se debe estudiar por separado.

4. Para las categorías 1 a la 6, el coeficiente de variación de los ingresos propios es superior a 0,7, es decir, hay una diferencia gigantesca entre municipios de la misma categoría.



Ingresos tributarios per cápita por categoría de municipio

Categoría	INGRESOS TRIBUTARIOS	
Nacional	\$	329.385
Especial	\$	617.359
1	\$	572.965
2	\$	472.977
3	\$	726.005
4	\$	336.965
5	\$	434.522
6	\$	170.973

Fuente: Elaboración propia con base en el FUT y censo 2018.⁵

Al revisar la situación de los distintos impuestos que puede recaudar un municipio, se encuentra que la gran mayoría tiene un margen importante para mejorar el recaudo, pues, la gran mayoría tiene un recaudo significativo del impuesto de Industria y Comercio – ICA – o del impuesto predial. Es decir, en la mayoría de los municipios, hay limitaciones en el recaudo de al menos uno de los impuestos más relevantes.

En suma, hoy en día, los recursos de los municipios son limitados en relación con las tareas que tienen asignadas, por lo que es necesario que los municipios prioricen entre sus apuestas de gobierno las estrategias que permitan mejorar el recaudo de ingresos propios. Asimismo, se requiere una gestión adecuada sobre cada peso con el que cuente la entidad, pues, en un contexto de estrechez financiera, se deben concentrar los esfuerzos en mejorar la eficiencia de cada una de las acciones que se

Competencias municipales

La Constitución Política, en su artículo 287, le otorgó autonomía a las entidades territoriales, entre otras, para *“administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*, sin embargo, esta facultad resulta restringida a las disposiciones que emita el Congreso al respecto, es decir, los municipios no tienen la facultad para crear nuevos tributos o modificar los

5. La información presentada incluye la información de todos los municipios a excepción de Bogotá, entidad que se debe estudiar por separado.

existentes, sólo pueden cobrar aquellos tributos que han sido avalados por el Congreso.⁶

Por otra parte, los municipios tienen una baja incidencia en la definición de las destinaciones del SGP, en la medida que deben seguir la dispersión normativa que se ha promulgado en la materia durante los últimos años.⁷

Los alcaldes inciden en el recaudo de ingresos propios de sus municipios, a partir de medidas normativas y de fortalecimiento institucional (véase la siguiente sección). Asimismo, tienen un margen de maniobra para mejorar el estado de las finanzas, a partir de la apropiada gerencia de sus alcaldías.

Instrumentos

Por las razones expuestas, es necesario redoblar esfuerzos para mejorar la autonomía fiscal de los municipios. Estos esfuerzos, deben tener en cuenta una visión estructural, es decir, se deben tener en cuenta aquellas grandes reformas que permitirán devolver la autonomía a los municipios (algunas ya están en marcha, por lo que es indispensable que estén en el radar de los mandatarios locales). Asimismo, es necesario emprender acciones que lleven a mejorar la situación financiera de las entidades territoriales en el corto plazo. Estas medidas dependerán en gran medida del contexto de cada municipio.

A continuación, se presenta una serie de medidas que contribuirán en el corto y en el mediano plazo a mejorar los ingresos de los municipios. Las Acciones Territoriales refieren a aquellas tareas que se pueden emprender desde el nivel municipal para mejorar las capacidades de las alcaldías para percibir más ingresos. Las Grandes Reformas refieren a esas grandes acciones que deben ser motivadas desde lo local para reformar lo nacional y que seguramente estarán en la agenda pública en los próximos años.



6. La mayoría de los tributos locales se encuentran en la Ley 14 de 1983. Sin embargo, existe una gran dispersión normativa pues decenas de leyes han introducido nuevas disposiciones sobre los ingresos propios de las entidades territoriales, entre las cuales se incluye la reforma tributaria del año 2016, Ley 1819 de 2016 y la ley de municipios, Ley 1551 de 2012.

7. Entre las múltiples normas que regulan las destinaciones del SGP resaltan: Los artículos 356 y 358 de la Constitución Política de Colombia, Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007, Ley 1438 de 2011, Ley 1450 de 2011, Ley 1955 de 2019, entre otros.

Las grandes reformas:

Reforma al SGP que incremente significativamente los recursos del sistema en forma sostenida y progresiva, con especial énfasis en los recursos en los que los mandatarios locales tengan mayor poder de decisión .

Reforma del Sistema Tributario Territorial que dote de poder de decisión a los alcaldes y que les dé mayor dinámica a los ingresos de los municipios, de tal forma que éstos puedan ser utilizados como una herramienta de desarrollo local.

Reforma al ordenamiento territorial en la que se definan claramente las competencias municipales y sus fuentes de financiación.

Estas reformas representarán una mejora significativa siempre que los mandatarios locales intervengan en forma decidida en el debate público, ya sea en forma directa o a través de la Federación Colombiana de Municipios. Para las dos primeras reformas hay dos comisiones distintas en marcha, mientras que para la tercera, en el 2020 se dará inicio la Misión de la Descentralización.



Las Acciones Territoriales

Predial. La implementación del Catastro Multipropósito es inminente. Una posibilidad es habilitarse como gestores catastrales para recoger la información del catastro y mantenerla actualizada. Esto se puede hacer mediante las asociaciones de entidades territoriales para los municipios pequeños, o por vía propia para los municipios más grandes. Lo más relevante acá, es que con el nuevo sistema, la actualización de la información catastral se deberá realizar de forma continua y será una obligación de los municipios buscar al gestor catastral que lleve a cabo esta tarea.

Sin embargo, la tarea de los municipios no se agota en la actualización, es importante revisar la tasa de impuesto predial, pues muy pocos municipios del país se acercan al cobro del 16 por mil, que es el valor máximo que se puede cobrar en este impuesto.

Durante el periodo 2016 – 2018, 15 alcaldías lograron aumentar su recaudo de impuesto predial en más del 250% , con respecto al periodo anterior. Se espera que, con la implementación del catastro multipropósito, el número de alcaldías con desempeño sobresaliente en el recaudo del impuesto predial se eleve significativamente. Destacándose las acciones de las alcaldías de Puerto Nariño, San Zenón, Carmen del Darién, Jambaló y Barrancho de Loba.

8. Las administraciones tributarias salientes seleccionaron como prioridad esencial de la reforma el SGP el aumento de los recursos de libre destinación, mientras que en segundo lugar priorizaron la necesidad de revisar el balance entre ruralidad y urbanidad, según encuesta realizada por la Federación Colombiana de Municipios en noviembre 2019.

9. Según cálculos propios con base en el FUT.

Industria y Comercio. Es menester contribuir en la creación de nuevas empresas formales y en la formalización de las existentes. Las empresas formales son las que pagan el impuesto de Industria y Comercio. En muchos municipios el bajo recaudo per cápita de este impuesto no es causado por la inexistencia de relaciones económicas significativas, sino por la falta de formalización de la estructura existente. **Es una buena idea focalizar los esfuerzos destinados al desarrollo económico en las empresas formales:** ferias de productos, inversiones en productividad, participación en ferias regionales o nacionales, entre otras acciones, en las que se prioricen las asociaciones, empresas o comerciantes que se encuentren formalizados. Asimismo, se debe revisar la tarifa del impuesto de ICA seleccionada por los municipios y las capacidades para realizar una adecuada gestión de cobranza.

Durante el periodo 2016 – 2018, 67 alcaldías lograron aumentar su recaudo de impuesto de industria y comercio en más del 250% , con respecto al anterior periodo de gobierno. Se destacan las alcaldías de Suarez, Ospina, La Cruz, Medio Baudó, Caparrapí, Chaguaní, Pueblo Bello, Murindó y Santa Catalina.



Empresas públicas. No es posible que las entidades adscritas a los municipios generen pérdidas u operen con niveles preocupantes de rentabilidad, pues esto se convierte en un ancla contra las finanzas de los municipios. Por tanto, se debe revisar la situación de las empresas públicas (empresas de servicios públicos de todos los tamaños, hospitales públicos, entre otras) adscritas a los municipios, en busca de las acciones que se requieren para mejorar la prestación del servicio y la rentabilidad de las empresas: inversiones en productividad, reestructuración de los servicios, cobro coactivo de las deudas, etc. Es menester que los directores de las empresas públicas, grandes y pequeñas tengan experiencia específica en el sector y la capacidad para gestionar adecuadamente los recursos de estas entidades adscritas a los municipios.



Secretarías de Hacienda. La mejora de los sistemas de información, la adecuada dotación de equipos, el aumento del personal de las secretarías de hacienda, la capacitación del personal, son algunos ejemplos de las medidas que se pueden emprender para mejorar la eficiencia en el cobro de impuestos y la detección de posibles fraudes e incumplimientos. También es buena idea adoptar o actualizar los estatutos tributarios que compilen la normatividad de estos ingresos y faciliten su pago por parte de la población. Asimismo, se debe hacer un cruce periódico de la información tributaria de los contribuyentes locales con las bases de la DIAN, en busca de posibles infractores.

10. Según cálculos propios con base en el FUT.

Ordenamiento territorial. Utilizar las herramientas del ordenamiento territorial en busca de las rentas generadas por el valor del suelo. Para este fin, primero será necesario contar con Plan de Ordenamiento Territorial actualizado que dé cuenta de las actitudes y potenciales de los distintos suelos que integran el territorio. Acto seguido, se puede definir las áreas de conservación que son factibles de ser financiadas, ya sea por bolsas públicas o por organizaciones privadas. Una segunda opción tiene que ver con la posibilidad de cobrar el impuesto de la plusvalía del suelo.



Gobierno Abierto. En este contexto una estrategia que permitirá potenciar los recursos de los municipios tiene que ver con el involucramiento constante de los distintos sectores sociales en la administración pública, de forma tal que se comunique el estado actual de la administración pública y las prioridades de la administración para el periodo. Las estrategias de gobierno abierto pueden incluir iniciativas destinadas a garantizar el derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia, así como a mejorar el diálogo bidireccional entre la administración municipal y la ciudadanía, mediante procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana permanentes. A partir de lo anterior será posible apalancar recursos para el financiamiento de los proyectos de las alcaldías con el sector privado y los distintos sectores sociales. Asimismo, la transparencia y rendición de cuentas permitirá el mejor recaudo de los ingresos propios.



Otras fuentes de financiación. Los alcaldes pueden explorar las alianzas público-privadas que en algunos municipios han permitido atraer más recursos para obras de gran impacto como carreteras, construcción de vivienda, así como dotaciones urbanas y rurales. También son fuentes de apalancamiento de muchos recursos y de generación de ingresos las alianzas entre los municipios y los sectores populares para la ejecución de obras públicas, la administración de programas y proyectos, e incluso la veeduría a la ejecución de la contratación pública que abarata costos y previene la corrupción. Finalmente, muchas alcaldías se benefician de la filantropía social, religiosa y empresarial, así como de la cooperación internacional en un gran espectro de temas, tales como la alimentación de infantes y la salud, la educación y la formación para el trabajo, proyectos productivos y fortalecimiento empresarial popular, políticas de niñez y de género, cuidado de las fuentes de agua, reforestación y reciclaje, entre otros tantos asuntos.

Ahora bien, para seleccionar los instrumentos más adecuados para en cada municipio, una buena idea es la revisión del contexto financiero local, así como del estado normativo y de capacidades, como se resume a continuación.

11. Ya sea un Plan, un esquema o un plan básico de ordenamiento territorial.

Ruta de implementación

Diagnóstico financiero

Verificar el estado financiero a partir de la identificación de: 1. Los gastos recurrentes y las necesidades de inversión 2. El endeudamiento y las vigencias futuras 3. Los recursos provenientes del SGR y el SGP 4. El recuado de ingresos propios, a partir de un análisis de brechas de cada uno de los impuestos.

Normatividad

Revisar el estado de la normatividad local, en busca de la relevancia del Estatuto Tributario Local y las tasas y el valor de cada uno de los impuestos, tasas y contribuciones que cobra el municipio.

RUTA DE IMPLEMENTACIÓN

Capacidades

Identificar las capacidades de las oficinas de impuestos de los municipios y su en particular, para realizar una adecuada gestión de cobranza

Selección de instrumentos

A partir de los pasos anteriores, es posible seleccionar el grupo de instrumentos que permitan mejorar el estado del recuado del municipio y que tienen la viabilidad para desarrollarse en el periodo de gobierno

Fuentes de información sobre finanzas territoriales

KIT TERRITORIAL



La herramienta del DNP para la construcción del Plan Desarrollo Municipal. Permite construir gráficos y tablas sobre la situación financiera del municipio. Link: <http://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITterritorial/MenuPpalKITTer>

Condensa las principales estadísticas a niveles municipal, incluyendo las relacionadas finanzas públicas.
Link: <https://terridata.dnp.gov.co/>



TERRIDATA

FUT



Reúne las estadísticas de las operaciones efectuadas por todas las entidades territoriales, contiene un gran nivel de detalle de la información. Link: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Informacion-Presupuestal/Paginas/informacion-presupuestal.asp>

Presenta la información de las asignaciones del SGP y del SGR.
Link: <https://sicodis.dnp.gov.co/>



SICODIS

RED RINDE



Presenta análisis del comportamiento general de las Finanzas Territoriales y de las opciones de reforma. Link: <https://www.redrinde.org/>



La implementación del Catastro Multipropósito se dará progresivamente entre el año 2018 y el año 2026.



Está en curso una comisión de reforma del SGP que definirá un esquema para incrementar sus recursos de forma progresiva

Próximamente se discutirá una reforma Tributaria Territorial, pues está en curso una comisión para tal fin



Existen instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano, a partir de un adecuado ordenamiento territorial



Catastro multipropósito: hacia una mejor gestión pública municipal

¿Qué es el catastro multipropósito?

En su sentido tradicional, el catastro es el **inventario** o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los **bienes inmuebles** pertenecientes al Estado y a los particulares. Dicho inventario contiene la información física, jurídica y económica de cada predio, la cual es útil para el ejercicio de varias de las atribuciones y competencias propias de las autoridades territoriales.

La información física se refiere a la ubicación y dimensiones de cada predio; la jurídica registra el tipo de relación que existe entre los predios y las personas, bien se trate de propietarios, poseedores o tenedores; y la información económica corresponde al avalúo catastral o el cálculo del valor del predio en un determinado mercado inmobiliario.

Desde sus inicios, a finales del siglo XIX, la información recolectada a través del catastro en Colombia ha tenido, fundamentalmente, una finalidad fiscal; es decir, ha sido primordialmente utilizada como base de cálculo del impuesto predial, dejando de lado otros usos igualmente importantes como, por ejemplo, la formalización de la propiedad de los predios, el ordenamiento del territorio o la planeación del desarrollo municipal.

Pero desde hace más de dos décadas, los expertos internacionales en el tema han señalado la importancia de renovar la idea tradicional del catastro como censo, para hablar más de un sistema de información integral basado en el predio. Ello implica darle una nueva dimensión al catastro y a la gestión catastral, entendiéndolos como un proceso del que hacen parte varios actores, tanto del orden nacional como municipal, y que gira alrededor de las potencialidades de incorporar más y mejor información a la base catastral original, de manera que el catastro pueda tener muchos más usos además del fiscal. Es a partir de este nuevo enfoque que se habla de **catastro multipropósito**.

1.Consultora experta de la Federación Colombiana de Municipios. Abogada, Especialista en Derecho Público y Magister en Ciencias Políticas.

2.Consultora experta de la Federación Colombiana de Municipios. Ingeniera Catastral y Geodesta, Especialista en Sistemas de Información Geográfica y Magister en Planeación Urbana y Regional.

3.Se habla de propietarios cuando la persona cuenta con una escritura pública debidamente registrada en una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que sustenta su derecho. Los poseedores no tienen título de propiedad, aunque tienen expectativas legítimas de llegar a obtenerlo por vía judicial o administrativa. Los tenedores no tienen ánimo o expectativas de acceder a la propiedad del bien, ya que reconocen que este pertenece a un tercero que les permite usarlo.

Así las cosas, el objetivo central de la política pública del catastro multipropósito del Gobierno Nacional es lograr disponer de un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información.

Para ello, el gobierno ha establecido un importante conjunto de transformaciones normativas e institucionales que van, desde la adopción de documentos Conpes que mediante empréstitos con la banca internacional permiten financiar parte de la política (Conpes 3951 de 2018), o que desarrollan sus líneas estratégicas (Conpes 3958 de 2019); hasta artículos en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019), que definieron el catastro multipropósito como un servicio público cuyo objeto es la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito, y abrieron la posibilidad de que actores públicos y privados gestionen su catastro a partir de la ejecución de operaciones técnicas y administrativas orientadas a la adecuada formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados.



Cuáles son las oportunidades para las administraciones municipales

Las transformaciones impulsadas por la política de catastro multipropósito, entendido este como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica permiten que, desde el año 2019, los entes territoriales o esquemas asociativos que cumplan con los requisitos específicos de habilitación pueden convertirse en gestores catastrales. Por lo tanto, ya no será únicamente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC quien gestionará la recolección y administración de la información catastral de los predios de los municipios del país, sino que habrán otros entes públicos que ofrecerán ese servicio, a los cuales los alcaldes podrán acudir. Se trata, concretamente, de la descentralización del servicio público de gestión catastral; un avance, pero por supuesto, un reto para los entes territoriales de nuestro país.

3. Departamento Nacional de Planeación, (2019), Documento Conpes 3958 de 2019, "Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito", página 3.

4. Sobre el proceso de habilitación de gestores catastrales ver: Decreto 1983 de 2019, expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).



Escenario 1: Habilitarse como gestor catastral

Se trata de asumir la propia gestión catastral y del ofrecer el servicio a otros entes territoriales que no estén en condiciones de hacerlo. Ello significa la oportunidad para mejorar la información para la gestión territorial del propio municipio, así como la posibilidad de contar con más recursos propios, bien sea a través del recaudo tributario logrado mediante un catastro que refleje de manera más confiable la situación y valoración económica de los predios del municipio o, a través de los ingresos percibidos por la prestación del servicio a otros entes territoriales que así lo requieran.

Para lograr hacer parte del grupo de gestores catastrales existe también la opción de aunar esfuerzos con otros entes territoriales conformando un esquema asociativo que puede postularse para ser acreditado como gestor catastral.



Escenario 2: Contratar a un gestor catastral

Como era de esperar, no todos los municipios del país tienen las condiciones o incluso el interés de convertirse en gestores catastrales; pero, lo que busca la política pública es que todos los municipios del país sí tengan la posibilidad de contar con un catastro completo que refleje la realidad física y económica de los predios y sea más útil para la planeación y el desarrollo del territorio y sus habitantes. Se trata de aprovechar las nuevas alternativas institucionales y fuentes de recursos que la política pública ha abierto para hacer realidad el proceso propio de formación y actualización catastral.

En este escenario, lo que pueden hacer los municipios es contratar con un gestor catastral el proceso. Es importante tener en cuenta que la contratación se puede hacer con cualquier gestor catastral, incluido el IGAC, que, por excepción, también puede prestar este servicio. Entonces, dos temas deben estar en el radar de las administraciones municipales: (i) Qué nuevos gestores catastrales ofrecen servicios y cuál de ellos convendría más al municipio y, (ii) Cuáles son las nuevas opciones para financiar o cofinanciar el esfuerzo de formación o actualización del catastro. Sobre este tema de financiación volveremos en el apartado No. 3 de este documento.



1.3. Qué utilidad tiene el catastro multipropósito para los municipios

Disponer de un catastro completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad, digital, e interoperable con otros sistemas de información representa claras ventajas estratégicas para los municipios y sus administraciones, en un contexto de construcción de paz y de fortalecimiento de los territorios. Algunas de esas ventajas se describen a continuación:



(i) En términos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo, tener un catastro multipropósito permitiría conocer el número real de predios y calcular el ritmo de crecimiento predial del municipio, lo cual sirve de base para planear las necesidades de expansión de bienes públicos e infraestructura y así atender adecuadamente las demandas y necesidades de la población.

También contribuiría a la delimitación de la clasificación del suelo urbano y rural en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); un panorama claro respecto de las delimitaciones mencionadas permitiría ejercer con confianza las competencias y responsabilidades en materia de gestión pública del territorio relacionadas, por ejemplo, con la regulación de la expansión urbana o del uso adecuado del suelo rural. La delimitación de regiones funcionales y su fortalecimiento, también se beneficiarían de la información disponible en un catastro multipropósito. Adicionalmente, el catastro multipropósito sería un instrumento fundamental para establecer un sistema adecuado de seguimiento y evaluación de los objetivos, políticas, estrategias, metas y programas del POT.



(ii) En términos de seguridad jurídica de la propiedad, el catastro multipropósito podría ser muy útil como insumo fundamental para dar inicio a procesos masivos de formalización de predios, ya se trate de predios urbanos, cuya regularización

corresponde al municipio o, de predios rurales que serían objeto de intervención de la Agencia Nacional de Tierras. Contar con un predio formalizado, cuyo derecho de propiedad no está en disputa o no constituye una simple expectativa, implica importantes oportunidades para los nuevos propietarios que podrían disponer de un activo para la generación de medios de vida propios, contribuyendo así al desarrollo y prosperidad de todo el municipio.



Adicionalmente, la gestión predial para la ejecución de intervenciones urbanísticas o para la construcción de infraestructura sería mucho más fácil si la administración municipal supiera, a ciencia cierta, quién es dueño de qué en el área de su municipio. Finalmente, derechos de propiedad clara y equitativamente definidos disminuirían la conflictividad social y aportarían mucho a la construcción de paz en los territorios, especialmente, en los rurales.

Por otra parte, la implementación de buena parte de las iniciativas incluidas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), relacionadas con el pilar de ordenamiento social de la propiedad, tendrían más posibilidades de éxito si los municipios cuentan con un catastro multipropósito.



(iii) En términos fiscales, el catastro es la herramienta por excelencia. Un catastro completo, actualizado y confiable le permitiría a la administración local disponer de información real sobre quiénes son sus contribuyentes y cuál es la base gravable para el cobro del impuesto predial. Información más confiable sobre las personas y sus predio, podría mejorar el recaudo, impactando positivamente las finanzas del municipio en el corto y mediano plazo. Adicionalmente, un mejor conocimiento de la realidad de los predios y de los contribuyentes permitiría a las administraciones locales tomar decisiones informadas en torno a la oportunidad y conveniencia de implementar políticas públicas de tributación progresiva que ayudarían a atender las necesidades de los habitantes en condiciones de vulnerabilidad.

Los anteriores son solo algunos ejemplos de lo mucho que un catastro multipropósito podría ayudar al gobierno y la gestión pública del territorio.

Los municipios en el marco de la política de catastro multipropósito

A continuación, se describen algunos rasgos fundamentales de la política de catastro multipropósito con el ánimo de que las administraciones municipales cuenten con herramientas para comprender mejor sus alcances.

Tres claves de la política de catastro multipropósito

1. El rediseño institucional

El papel multifuncional que tuvo el IGAC desde su creación, a finales de la década del sesenta (regulador, administrador y validador de la información, recolector de información en campo, etc.), cambia en el nuevo marco de la política. Ahora, el IGAC debe ocuparse, fundamentalmente, de ser la máxima autoridad reguladora catastral y, solo por excepción, prestará el servicio público de catastro allí en donde no exista cobertura de gestores catastrales habilitados .

Eso significa que se estableció una nueva figura, la de los **gestores catastrales**, que pueden ser entes territoriales o algunas entidades públicas nacionales , así como esquemas asociativos de entidades territoriales; cualquiera de ellos puede asumir la gestión del servicio público, incluyendo las labores de formación, actualización, conservación y difusión catastrales.

Se crearon también los operadores catastrales, que son las personas jurídicas, de derecho público o privado que, mediante contrato suscrito con uno o varios Gestores Catastrales, desarrollan labores operativas que sirven de insumo para adelantar los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito que sean adoptados, conforme a la regulación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Entre las principales labores se destaca el acopio de información en campo, quienes serán a su vez contratados por los gestores catastrales.

Este nuevo esquema busca, por una parte, descentralizar la prestación misma del servicio y, por la otra, abrir la puerta al florecimiento de un mercado plural de oferentes de la gestión catastral.

Finalmente, las funciones de inspección, vigilancia y control fueron reforzadas, en la medida en que ya no serán asumidas por el IGAC sino por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), entidad que tendrá competencia sobre gestores, operadores e, incluso, sobre los usuarios del servicio.

6.Ver: artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia. Pacto por la equidad.

7.Fundamentalmente, entidades relacionadas con la tierra, como por ejemplo la Agencia Nacional de Tierras, para el cumplimiento de sus competencias misionales.

8.Ver: Decreto 1983 de 2019 expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

2. El énfasis en la interoperabilidad de los sistemas de información

La política pública actual hace mucho énfasis en la necesidad de avanzar en la integración de los registros administrativos incluidos en las varias bases de datos con que cuentan las instituciones del Estado. Las entidades públicas sistematizan una enorme cantidad de información que, de una u otra forma, involucra relaciones entre predios y personas.

El esfuerzo planteado por el Gobierno Nacional apunta a integrar capas de información sobre la base de un catastro completo y confiable, que se consolidará como multipropósito en la medida en que permita a un conjunto plural de usuarios acceder a información integrada a partir de cada uno de los predios del país. Para ello, se requiere de un esfuerzo significativo de articulación interinstitucional y de modernización de los sistemas de información actuales, no solo de los de las entidades públicas nacionales, sino también de la infraestructura tecnológica con la que cuentan las administraciones municipales.

El antecedente más cercano a la idea de armonizar los sistemas, es el esfuerzo que durante varios años se ha hecho para tratar de integrar el catastro y el registro público de la propiedad, objetivo que aún no ha sido alcanzado. La política de catastro multipropósito busca completar esa tarea, crucial para los esfuerzos de formalización de la propiedad, y avanzar en la incorporación de nuevas capas de información que permitan contar con una mirada integral de la situación de las tierras y los predios en nuestro país.

3. La nueva clasificación de los gastos asociados a la gestión catastral

Un tema crucial, que explica en parte la cobertura incompleta y el atraso catastral que afecta a la mayoría de los municipios colombianos, era la ambigüedad normativa respecto a cómo se clasificaban los gastos que un municipio requería para su gestión catastral. De allí que, en el Plan Nacional de Desarrollo, se introdujera una norma que señala expresamente que los gastos asociados a la gestión catastral son gastos de inversión.

Ese ajuste normativo permitió que los municipios del país puedan acudir a más diversificadas fuentes de financiación como, por ejemplo, recursos de crédito, recursos de libre disposición del Sistema General de Participaciones (SGP) o, del Sistema General de Regalías (SGR), para llevar a cabo su actividad catastral.

Qué pueden hacer las administraciones municipales en el marco de la política de CM

La política pública de catastro multipropósito representa un vuelco a la manera en que se habían hecho las cosas y plantea interesantes retos para los municipios que sepan aprovecharla.

Algunas acciones que pueden empezar a implementarse desde ahora, considerando el momento privilegiado de inicio de los períodos de las administraciones locales, son:

- (i) Incluir en el Plan de Desarrollo una estrategia, programa o proyecto que destine recursos al proceso para habilitarse como gestor catastral, de manera que el municipio pueda prestar el servicio a otros entes territoriales y generar ingresos propios por ello, si decide intentarlo.
- (ii) Incluir en el Plan de Desarrollo una estrategia, programa o proyecto que destine recursos de inversión para formar, completar o actualizar el catastro de su municipio.
- (iii) Incluir en el Plan de Desarrollo una estrategia, programa o proyecto que destine recursos para fortalecer las capacidades técnicas y tecnológicas de la administración municipal para gestionar la información completa, confiable y consistente obtenida como resultado del proceso de formación o actualización catastral multipropósito del municipio.
- (iv) Identificar y analizar las nuevas oportunidades de financiación, distintas a los recursos propios del municipio, y prepararse adecuadamente para hacer uso de las mismas (Recursos del SGR, de crédito, de cooperación internacional, del presupuesto general de la nación, etc.).

Para la materialización de cada una de tales acciones, se puede contar con el conocimiento, la trayectoria y el respaldo de la Federación Colombiana de Municipios.

Instrumentos

Rutas para financiar el sueño

En el marco del artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 por medio del cual se adopta el Plan Nacional de desarrollo se brindan las siguientes opciones de financiamiento para el catastro multipropósito:

- (i) Estructurar un proyecto en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP)

En la actualidad el gobierno nacional trabaja en la elaboración de dos proyectos tipo: El primero tiene que ver con la producción y actualización de cartografía básica oficial y el segundo con la formación y actualización catastral con enfoque multipropósito. Mediante estos proyectos tipo el municipio puede acceder a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), no solo para los procesos catastrales sino para la construcción de cartografía con el fin de soportar los procesos de planificación desarrollados en el municipio.

Posibilidad de acceder a recursos del crédito del Banco Mundial

En el marco de la política catastral nacional del Conpes 3958 de 2019 el estado ha priorizado municipios para la ejecución de los procesos de formación y actualización del catastro, cada uno de los municipios puede realizar la consulta directa al Departamento Nacional de Planeación con el fin de identificar si se encuentra priorizado.

Cooperación internacional

La ayuda internacional para el proceso de actualización catastral de Colombia se ha convertido en una línea estratégica de agencias de cooperación internacional como la cooperación del Reino Unido (UK-AID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID); los municipios tienen la posibilidad de acceder a los diferentes programas que han priorizado estas agencias para sus procesos catastrales.

Cofinanciación con departamentos

Considerando el papel estratégico de articulación que tienen los departamentos entre la nación y los municipios, se propone que estos entes territoriales incluyan programas y proyectos para los procesos catastrales en el marco de la formalización de la propiedad; es así como los municipios pueden acceder a los diferentes proyectos priorizados para tal fin.

✓ El IGAC tiene en trámite solicitudes de habilitación como gestores catastrales de dos departamentos, diez municipios y siete esquemas asociativos territoriales.

✓ Según lo dispuesto en la Ley, el proceso de actualización catastral debe hacerse cada cinco años, por eso, si la actualización del municipio es anterior al año 2015 es necesario que las administraciones entrantes incluyan el tema en sus planes de desarrollo.

✓ La información resultante de los procesos de actualización catastral no solo sirve para el recaudo del impuesto predial, sino que es de utilidad para realizar el proceso de revisión y ajuste del POT, así como hacer seguimiento y evaluación a los instrumentos de planificación.

✓ La meta a 2022 es que los 170 municipios PDET hayan completado su proceso de actualización de catastro multipropósito.

✓ La información catastral en sí misma no genera derechos sobre la tierra ni la expectativa de consolidarlos, pero puede servir de insumo útil para procesos de formalización.

Fuentes

- Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia. Pacto por la equidad.

- Documento Conpes 3951 de 2018 – Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral para la adopción e implementación de un catastro multipropósito.

- Documento Conpes 3958 de 2019 – Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

- Decreto 1983 de 2019 – Por medio del cual se reglamentan los requisitos para habilitarse como gestor catastral y se dictan otras disposiciones.

- Decreto – Ley 902 de 2017 - Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

- <https://terridata.dnp.gov.co/>

- <https://www.igac.gov.co/>



Agradecimientos a:

Delegación de la Unión Europea en Colombia

Patricia Llombart

Embajadora

Rocco Busco

Oficial de Cooperación

Matilde Ceravolo

Jefe Adjunta de Cooperación

Federación Colombiana de Municipios

Carlos Alberto Román Ochoa

Presidente FCM

Natalia García Chinchilla

Vicepresidenta FCM

Gilberto Toro Giraldo

Director Ejecutivo - FCM

Sandra Castro Torres

Directora de Gestión Técnica y Fortalecimiento
Institucional - FCM

Fernando Gómez Casas

Director del Proyecto - Municipios Visibles para la
Paz

Maria Juliana Navarrete Tarquino

Máster en Gestión Pública – Proyecto Municipios
Visibles para la Paz

Realización

Andrea Dávila Claro

Profesional de comunicaciones y difusión de la
información Municipios Visibles para la Paz

Daniel Potter

Diseño y diagramación.

Paola Moncaleano

Diseñadora Gráfica - Curiosity

 /Federación Colombiana
de Municipios

 @Fedemunicipios

 +57 1 5934020

 Contacto@fcm.org.co

 Cra 7 # 74b - 56 piso 18



FEDERACIÓN
COLOMBIANA
DE MUNICIPIOS



Unión Europea