

Bogotá D.C., agosto 1 de 2024

Respetado  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley “Por medio de la cual se adicionan disposiciones a la Ley 1454 de 2011”.

En nuestra calidad de Congresistas y en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, así como en cumplimiento de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a la Honorable Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley “Por medio de la cual se adicionan disposiciones a la Ley 1454 de 2011” para que sea sometido a consideración de los Honorables Representantes.

De los Honorables Congresistas,

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2024 CÁMARA

### “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN DISPOSICIONES A LA LEY 1454 DE 2011”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Se adiciona el capítulo IV y V al título III de la Ley 1454 de 2011 el cual quedará así:

#### CAPÍTULO IV

##### Categorización de entidades territoriales

**Artículo Nuevo.** Categorías territoriales El Departamento Nacional de Planeación desarrollará una metodología para la categorización de entidades territoriales, orientada al reconocimiento de capacidades teniendo en cuenta criterios demográficos, económicos, sociales, institucionales, ecosistémicos y ambientales.

La categorización se elaborará con sujeción entre otros, a los siguientes criterios:

1. Recursos naturales.
2. Niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas.
3. Capacidad económica de la población.
4. Índices de crecimiento demográfico y la proporción en que se encuentran los sectores urbanos y rurales de su población.
5. Tasa de desarrollo económico, desarrollo industrial y comercial.
6. Situación geográfica y económica, extensión del territorio y la infraestructura vial y de comunicaciones que posea.
7. Coberturas de servicios públicos municipales.

**Parágrafo 1.** La clasificación que adopte el Departamento Nacional de Planeación, conforme con la metodología indicada, será insumo para la categorización, la focalización de políticas públicas y de asistencia técnica diferenciada por parte del Gobierno nacional, la asunción de competencias, la determinación de límites a los gastos de funcionamiento y los demás aspectos previstos en las normas vigentes.

**Parágrafo 2.** La categorización elaborada en desarrollo de la metodología a que se refiere el presente artículo se adoptará, mediante resolución, por part

e del Departamento de Nacional de Planeación antes del 31 de octubre de cada año para la vigencia fiscal siguiente.

**Parágrafo 3.** El Departamento Nacional de Planeación consultará con la Federación Nacional de Departamentos y demás organizaciones de las entidades territoriales, El proyecto metodología que expedirá en virtud de lo dispuesto en el presente artículo.

#### CAPÍTULO V

##### Competencias para el ordenamiento del aparato productivo regional

**Artículo Nuevo.** En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 101 de 1993, que promueve el mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo de las comunidades, las entidades territoriales se beneficiarán de las inversiones que se realicen en sus jurisdicciones para incentivar su aparato productivo y participarán de la democratización de la parafiscalidad de su territorio.

Para garantizar que los recursos recaudados de la parafiscalidad se reinviertan en el territorio donde se han generado los productos, los Departamentos brindarán apoyo y acompañamiento al proceso de recaudo y de esta forma contribuirán al desarrollo social y económico de las regiones impulsando la vocación productiva del territorio al fortalecer la sostenibilidad, innovación y competitividad de los mismos.

Los departamentos deberán realizar recomendaciones técnicas y brindar apoyo en el territorio a los gremios administradores de los fondos parafiscales agropecuarios para definir las inversiones en el departamento con criterios de planeación estratégica y ordenamiento productivo.

#### **Artículo Nuevo. Atributos de los Departamentos**

1. Los departamentos apoyarán a los dieciséis (16) gremios administradores de los fondos parafiscales en el país, mediante actividades de interlocución que permitan lograr un mayor recaudo y garantizar una buena inversión de los recursos.
2. Los departamentos en conjunto con los gremios después de haber definido el recaudo en territorio diseñarán un plan de inversiones anual por líneas productivas generadoras de fisco. Los recursos recaudados se invertirán en su lugar de producción, tal como lo dicta la Ley 101 de 1993 y las demás normas concordantes en la materia.
3. Los departamentos diseñarán estrategias junto a los gremios para lograr el incremento del recaudo hasta llegar al 100 % en los territorios.
4. Creación del Comité Departamental del Fomento. El comité se encargará de garantizar que se cumpla lo dispuesto en la ley 101 de 1993 y las demás normas concordantes en la materia, que se apoye el recaudo en territorio y que se promueva la adecuada focalización de las inversiones de los recursos en los aparatos productivos generadores de la parafiscalidad.
5. Conformación del Comité. El Comité Departamental de Fomento Estará conformada por:
  - Gobernador o su delegado quien la presidirá.
  - Secretario de Hacienda Departamental.
  - Secretario de Agricultura Departamental o funcionario que haga las veces en su departamento.
  - Secretario de Planeación.
  - Delegado del gremio administrador de cada fondo
  - Cámara de comercio local.
  - Academia definida en el comité.

La secretaría técnica de este comité estará a cargo del secretario de Agricultura del respectivo departamento o quien haga sus veces. Mediante Decretos expedidos por los Gobernadores se reglamentarán las funciones y la operatividad de los comités.

El secretario técnico del Comité podrá invitar a la Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural, la Contraloría General de la República, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y demás entidades que se considere apoyen y brinden valor agregado al buen funcionamiento del recaudo y al desarrollo del comité Departamental de fomento.

6. Fortalecimiento de capacidades. Los Departamentos deberán diseñar e implementar actividades dirigidas al fortalecimiento de capacidades técnicas, empresariales y profesionales impulsando los aparatos productivos locales que conduzcan a la formalización, bancarización y el desarrollo de los nodos productivos según sus vocaciones.
7. Fortalecimiento de capacidades Empresariales. Los departamentos aunarán esfuerzos y se articularán con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las Cámaras de Comercio para mejorar la competitividad de los aparatos productivos y su formalización.
8. Conectividad e Infraestructura. Los Departamentos deberán armonizar con los planes de infraestructura existentes para estructurar el fortalecimiento de los aparatos productivos del Departamento y sus Municipios a través de la planeación de sistemas viales y la prestación de servicios que impulsen la competitividad de los sectores productivos. Este plan se definirá a partir de la identificación de los nodos regionales de desarrollo.
9. Transporte. Los departamentos son autoridad competente de transporte dentro de sus límites, buscando articular y planear el transporte de pasajeros intermunicipal corriente y mixto entre los municipios de su jurisdicción, áreas de producción y consumo.
10. Creación del Observatorio de investigación de Competitividad Regional. Este observatorio tendrá la responsabilidad de recaudar toda la información que brinde herramientas para mejorar y buscar opciones de fortalecimiento de industrias potenciales. Debe identificar los sectores productivos de cada departamento para generar capítulos de los motores productivos, los cuales se apoyarán de información ya existente que apoye la toma de decisiones y la evaluación constante de estos sectores. El Observatorio de Investigación de Competitividad será apoyado técnicamente por las Cámaras de Comercio y las universidades. Las cámaras de comercio y las universidades tendrán la obligación de la actualización de la información, investigación y asistencia técnica del observatorio, dónde entregarán 3 productos anuales que se definirán en el Comité Departamental de Fomento.
11. Desarrollo Productivo Regional. Los Departamentos, en articulación con sus agencias de desarrollo local, deben establecer una política de desarrollo económico para generar incentivos fiscales y financieros a las industrias locales con el propósito de incentivar la competitividad de los sectores e incentivar la inversión en la región.

**Parágrafo.** El Ministerio de Transporte por medio de sus seccionales transferirán las competencias en tema de transporte intermunicipal y mixto dentro de los límites del departamento a las entidades departamentales y los recursos para ejercer esta competencia.

**Artículo 2º.** Adiciónese un nuevo título a la Ley 1454 de 2011 el cual quedará así:

## TÍTULO

### DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL

#### CAPÍTULO I

##### Directrices de Ordenamiento Departamental

**Artículo Nuevo. Plan de Ordenamiento Departamental.** Los Departamentos adoptarán Planes de Ordenamiento Departamental (POD), los cuales son instrumentos de escala departamental de carácter estratégico que definen directrices para el ordenamiento del territorio departamental, como resultado de una visión prospectiva compartida, diseñada a partir de la identificación de hechos de integración que garanticen y promuevan el equilibrio y la sostenibilidad del territorio, mediante una articulación eficiente y estratégica de los procesos de planificación, gestión y financiación presentes en la escala supramunicipal.

Así mismo, definen el modelo de ordenamiento territorial departamental que tendrán en cuenta los municipios y distritos en la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial y deberán definir directrices como mínimo, sobre los siguientes aspectos:

1. Establecimiento de una visión territorial compartida por los diferentes actores territoriales del departamento.
2. Orientaciones para la armonización del POD con otras políticas, planes sectoriales o instrumentos de planificación nacionales, departamentales, municipales y distritales, de los grupos étnicos y con el contenido de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, así como con las directrices, lineamientos, determinantes ambientales y el modelo de ordenamiento ambiental propuesto por la respectiva autoridad ambiental.
3. Escenarios de escala supramunicipal de ocupación del territorio, especialmente en áreas definidas como aglomeraciones urbanas, con el fin de garantizar el uso sostenible de los suelos de expansión y rurales.
4. Políticas de sistemas de asentamientos humanos orientadas a facilitar la gestión de las interdependencias y relaciones funcionales entre los municipios y distritos que conforman el departamento.
5. Localización de nodos y proyectos estratégicos supramunicipales, así como la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo departamental y municipal.
6. La identificación de acciones para la planeación, diseño, construcción y manejo integral de la infraestructura de riego, drenaje y/o protección contra inundaciones con el fin de garantizar el aprovechamiento eficiente del suelo rural, la productividad agropecuaria y la sostenibilidad del territorio.

**Parágrafo.** Dentro de los instrumentos de planificación, deberá verificarse que consideren aspectos relativos a la zonificación territorial, la preservación del medio ambiente, desarrollo sostenible y uso eficiente de recursos, el control y regulación de la expansión urbana, el apoyo a la economía local, los planes de gestión de riesgos, el desarrollo económico y social de la jurisdicción, entre otros

**Artículo Nuevo. Contenidos.** Los Planes de Ordenamiento Departamental – POD desarrollarán los siguientes contenidos, en el marco de las competencias departamentales en las respectivas áreas temáticas:

1. Directrices y orientaciones con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, especialmente en áreas de conurbación, relacionadas con:
  - a) La conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales, de modo que se busque garantizar la protección de los recursos naturales y, en particular, áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y sus servicios ecosistémicos asociados y conservación de la estructura ecológica departamental.
  - b) La gestión del riesgo de desastres, así como acciones para la adaptación al cambio climático. La identificación de áreas de amenazas de origen natural y/o antrópico, que generen riesgo para la localización de asentamientos humanos y para el desarrollo de infraestructuras, servicios y equipamientos regionales y la orientación de medidas de planificación y la definición de proyectos de mitigación que permitan controlar y/o reducir el riesgo existente y que eviten la generación de nuevo riesgo.
  - c) La conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados bienes de interés cultural.
  - d) Las categorías de protección y desarrollo restringido del suelo rural, patrones de suburbanización, la delimitación de las unidades de planificación rural y el sistema de centros poblados rurales en concordancia con las regulaciones de la autoridad ambiental.
  - e) El desarrollo rural con enfoque territorial sustentado en el ordenamiento productivo agropecuario, el ordenamiento social de la propiedad rural, y de las áreas para la producción agropecuaria y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
  
2. Políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio, particularmente con relación a los siguientes temas:
  - a) Gestión del riesgo de desastres que incorporen el riesgo de desastre como condicionante para el uso y ocupación del territorio y como determinante del ordenamiento territorial departamental, en búsqueda de garantizar su desarrollo seguro.
  - b) Adaptación al cambio climático mediante orientaciones dirigidas a los municipios en su jurisdicción que les permitan identificar acciones prioritarias en esta materia.
  - c) Conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados bienes de interés cultural
  - d) Suelo urbano, suelo rural, rural suburbano y centros poblados rurales.

3. Directrices y orientaciones para la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo departamental y municipal, con respecto a:
  - a) Las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, así como los sistemas de comunicación entre municipios y su articulación con los diferentes sistemas regionales de transporte.
  - b) Los corredores viales suburbanos.
  - c) Los sistemas regionales de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. Así mismo deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales, y/o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente.
  - d) los equipamientos de escala regional y departamental que puedan ser localizados en el suelo rural de los municipios.
4. Los POD deberán integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales con los planes de los municipios y de los grupos étnicos.

**Parágrafo 1.** Los Departamentos desarrollarán los POD integrando las políticas de ordenamiento territorial, del nivel nacional y local y definirán los mecanismos para articular, a través de los POD, los planes, programas y proyectos de injerencia territorial de los órdenes nacional, regional, departamental, municipal y de las comunidades étnicas. En particular, que se garantice la articulación con los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano y de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, en lo que se refieran a hechos metropolitanos que hayan sido definidos por las respectivas áreas metropolitanas.

**Parágrafo 2.** Los departamentos garantizarán la orientación de los instrumentos incluidos en el POD hacia el cierre de brechas subregionales, la inclusión de Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por la ONU y la integración territorial en zonas de frontera. Para este efecto, se debe establecer la correlación de los ODS con las metas de los POD y los indicadores respectivos, para efectuar el seguimiento de cada meta de cierre de brechas en relación con cada ODS.

**Parágrafo 3.** Los departamentos costeros e insulares incorporarán en sus POD los criterios, lineamientos y consideraciones descritos en las políticas y planes nacionales y sectoriales en relación con el territorio marino-costero, así como los determinantes de gestión del riesgo y desarrollo sostenible aplicables a estos espacios.

**Parágrafo 4.** Los departamentos utilizarán las herramientas de un Sistema de Información Geográfico (SIG) para el análisis de datos y mapeo requeridos en sus POD.

**Artículo Nuevo. Etapas.** Las etapas para el proceso de formulación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), son las siguientes:

1. **Alistamiento institucional.** Comprende la organización administrativa, preparación de equipos y recurso humano, identificación de actores clave,

recopilación de información y estudios, definición de aspectos específicos de representación y escala, así como la definición de los mecanismos para participación y/o articulación con los diversos actores.

2. **Diagnóstico territorial.** Comprende un análisis del estado de ocupación actual del territorio, mediante la identificación de los elementos estructurantes del ordenamiento territorial. El diagnóstico se debe realizar de manera dinámica, de modo que se cuente con los elementos básicos para entender la forma cómo ha evolucionado el departamento en cada uno de los aspectos identificados como elementos estructurales.
3. **Formulación.** Comprende la construcción de escenarios teniendo en cuenta las tendencias identificadas, hechos con implicaciones territoriales a futuro y transformaciones que se conciben como imágenes posibles de estructuración territorial futura del departamento. Esos escenarios se concretarán en una visión territorial de largo plazo. Esta visión guiará las acciones de los diversos actores y organizaciones para alcanzar objetivos de interés común.

El modelo de ordenamiento territorial futuro se diseña a partir de la identificación de las posibilidades, potencialidades y de los intereses conjugados entre el departamento, los municipios y la región en el contexto nacional y a partir de la visión definida para el largo plazo, que será referencia para el desarrollo socioeconómico deseado. Este modelo, se desarrollará mediante la definición de directrices de ordenamiento.

4. **Adopción.** Los instrumentos de ordenamiento territorial que componen el POD serán adoptados mediante ordenanza. Los departamentos podrán formular, aprobar y adoptar por separado cada uno de los instrumentos de ordenamiento territorial que componen el POD.
5. **Gestión, seguimiento, evaluación y control.** La gestión se refiere a la definición e implementación de las acciones requeridas para ejecutar el POD y hacer realidad el modelo territorial seleccionado. De igual modo, conlleva seleccionar y priorizar objetivos de corto, mediano y largo plazo, dirigidos a la construcción de la visión de ordenamiento territorial y establecer las metas, instrumentos, programas, proyectos, recursos necesarios y fuentes, de programas y proyectos estratégicos del ámbito departamental y subregional, y que se materializan en las acciones del mismo departamento en articulación con los municipios y la nación. Lo anterior permitirá a los acuerdos políticos, público – privados y la organización institucional necesaria para alcanzarlos.

El seguimiento, evaluación y control implican la definición de la organización institucional para el seguimiento y evaluación, así como la identificación de indicadores que permitan el monitoreo de los procesos, la identificación de su impacto y verificación de su inclusión en otros instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y su incorporación a los informes de gestión de administración departamental.

**Parágrafo.** El proceso descrito en el presente artículo estará contenido en un Documento Técnico de Soporte (DTS), que hará parte integral de la ordenanza que adopte el POD.

**Artículo Nuevo. Articulación de los POD con otros instrumentos.** Los municipios y distritos asegurarán la articulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial POT con las directrices del Plan de Ordenamiento Departamental, estrategias, programas y proyectos.

**Parágrafo.** Respecto de los Departamentos costeros, la formulación del POD debe incluir en sus lineamientos la relación de la protección de los ecosistemas costeros, impacto ambiental, sostenibilidad de los recursos hídricos, erosiones costeras e inundaciones, desarrollo económico sostenible, zonificación costera, entre otros aspectos.

Los POD incorporarán las determinantes de ordenamiento territorial, las cuales constituyen normas de superior jerarquía, de conformidad con lo dispuesto en de la presente ley, así como con los demás instrumentos de ordenamiento territorial.

El contenido del POD constituye justificación para adelantar la modificación excepcional de los POT, conforme con el trámite definido en la Ley 388 de 1997 o las disposiciones que hagan sus veces.

**Artículo Nuevo. Adopción de los POD.** Los POD serán adoptados mediante ordenanza, por una vigencia no inferior a cuatro (4) períodos constitucionales completos de las administraciones departamentales.

El proyecto de ordenanza mediante la cual se adopta el POD, será sometido a consideración de la Asamblea dentro de los primeros ocho (8) meses del respectivo período del gobernador. La Asamblea deberá decidir sobre el contenido del proyecto de POD dentro de los siguientes 30 días calendario. Transcurrido ese lapso sin adoptar decisión alguna o inclusive habiéndolo improbadado, el gobernador podrá adoptar el POD mediante decreto con fuerza de ordenanza.

**Artículo Nuevo. Estrategias de financiación del ordenamiento territorial supramunicipal.** En los POD y demás instrumentos de ordenamiento territorial con alcance supramunicipal, incluidos aquellos que se adopten en el marco de los esquemas de asociatividad territorial de que trata la Ley 1454 de 2011 o las disposiciones que hagan sus veces, se definirán estrategias como la aplicación de instrumentos de financiación y captura de valor, la articulación de mecanismos de gestión del suelo, el desarrollo de un marco de financiamiento para proyectos de importancia regional y alternativas que permitan la distribución de cargas y beneficios.

Entre otros, los instrumentos para el financiamiento de proyectos de impacto regional son:

1. Participación en plusvalías
2. Contribución por valorización
3. Pagos por servicios ambientales o ecosistémicos
4. Fondos de compensación
5. Emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9 de 1989
6. Transferencia de derechos de construcción y desarrollo

**Parágrafo.** Las Asambleas departamentales deberán establecer los instrumentos de financiación para su respectiva jurisdicción, teniendo en cuenta el marco legal vigente que regula cada instrumento.

**Artículo Nuevo. Contribución por valorización departamental.** Los departamentos podrán establecer y cobrar la contribución por valorización

establecida en el Decreto 1604 de 1966, como un instrumento de financiación para la construcción de obras de interés público en la jurisdicción del departamento.

Los ingresos que se obtengan por el recaudo de la contribución por valorización departamental serán destinados prioritariamente a la construcción o rehabilitación de las obras de interés público y sus obras complementarias.

**Artículo Nuevo. Hecho Generador.** El hecho generador de la contribución de valorización es la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se financian de forma parcial o total con este tributo y que generan un beneficio o condición favorable en la propiedad inmueble localizada en la jurisdicción del respectivo departamento.

**Artículo Nuevo.** Los departamentos establecerán mediante ordenanza expedida por la asamblea departamental, los elementos de la obligación, la reglas para la distribución, la identificación de zonas de influencia y citación, exenciones y beneficios tributarios, el procedimiento y etapas para la determinación, distribución, recaudo, cobro e inversión de la contribución por valorización y demás aspectos que se requieran para su correcto uso.

**Artículo Nuevo. Alternativas de financiación de los programas y proyectos de los POD.** Con el fin de garantizar el impacto en la eficiencia de la inversión a nivel supramunicipal mediante la articulación de acciones y fuentes públicas, los departamentos, municipios y distritos podrán cofinanciar programas sectoriales de productividad, ambiente, saneamiento básico, servicios públicos, infraestructura, ordenamiento social de la propiedad rural con incidencia en su territorio, la gestión catastral con enfoque multipropósito, que se incluyan en los POD y que tengan impacto por fuera de sus límites jurisdiccionales, sin perjuicio de la utilización de las demás fuentes de financiación previstas en la Ley. Las entidades territoriales garantizarán que estos programas se identifiquen y se incluyan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y sus programas de ejecución; igualmente, deberán reflejarse en cada uno de los respectivos planes de desarrollo departamental o municipal según sea el caso.

**Artículo Nuevo. Participación de las autoridades ambientales en la formulación de los POD.** En aquellos casos en los que la identificación de determinantes ambientales suponga la intervención de más de una autoridad ambiental con jurisdicción en el departamento, estas deberán formularse de manera conjunta, conforme con lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 o las disposiciones que hagan sus veces.

La adopción de estas determinantes, así como el suministro de la información y de la cartografía que sea requerida para su incorporación en el POD, deberá hacerse a las autoridades departamentales en un plazo no superior a los treinta (30) días hábiles.

**Artículo Nuevo. Seguimiento y evaluación de los POD.** El Departamento Nacional de Planeación será el encargado de diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de los POD, que permita monitorear el aporte de estos instrumentos en los objetivos de convergencia regional y cierre de brechas territoriales y socioeconómicas, así como en la consolidación del modelo de planeación multiescalar en el ordenamiento del territorio.

## CAPÍTULO II

### Instrumentos de financiamiento provenientes del incremento del valor del suelo

**Artículo Nuevo. Instrumentos de financiamiento provenientes del valor del suelo.** El Departamento podrá adoptar la recuperación de plusvalías, como un mecanismo complementario de financiación para el desarrollo urbano de su jurisdicción, por obras ejecutadas directamente por el Departamento y conforme con las directrices establecidas en su plan de ordenamiento departamental. Para el efecto, el Departamento aplicará la regulación dispuesta por los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997, o las disposiciones que hagan sus veces, respecto de la participación en la plusvalía para lo cual las Asambleas Departamentales establecerán, mediante ordenanzas de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivas jurisdicciones.

Las disposiciones que expidan las asambleas departamentales deberán tener en cuenta la valorización del precio del suelo producida por la urbanización para financiar, principalmente, infraestructura urbana de servicios, mediante la revitalización o regeneración de áreas existentes, incentivando la densificación y compactación de sectores, el desarrollo de espacios vacantes y la conservación del patrimonio, o la habilitación del suelo en áreas nuevas para lograr una expansión más sostenible de la jurisdicción departamental y en aquellas áreas que hayan sido objeto de intervención urbanística o de infraestructura departamental, particularmente, en áreas urbanas.

Para este efecto, el Departamento podrá incorporar en su Estatuto Tributario, conforme con la regulación vigente y las disposiciones que expida la respectiva Asamblea Departamental, los siguientes instrumentos de financiamiento provenientes del valor del suelo:

1. **Derechos adicionales de construcción y desarrollo:** Emisión y colocación de derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas departamentales.
2. **Fondos de compensación:** Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, el Departamento podrá constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.
3. **Instrumento para la financiación de renovación urbana:** Titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro de la contribución por valorización que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.”

**Artículo 3º.** Adiciónese un nuevo título a la Ley 1454 de 2011 el cual quedará así:

### TÍTULO NUEVO

#### DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE GESTIÓN CATASTRAL

### CAPÍTULO I

## Competencias en materia de Gestión Catastral Departamental

**Artículo Nuevo. Financiación multinivel del catastro multipropósito.** Para la financiación de la prestación del servicio público de gestión catastral, concurrirán aportes del nivel nacional, incluyendo el presupuesto general de la nación, de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, del Sistema General de Regalías, de los departamentos o de los municipios para lo cual podrán formular un proyecto de inversión con este propósito.

El Departamento, como gestor catastral habilitado directamente por esta ley, administrará, por fuente de recurso y entidad, los recursos aportados para financiar la prestación del servicio público de gestión catastral con enfoque multipropósito en su respectiva jurisdicción. La administración de estos recursos podrá efectuarse a través de un patrimonio autónomo con una entidad financiera.

Para la prestación del servicio de gestión público catastral en su jurisdicción, el departamento, a través de la Secretaría de Planeación o la dependencia que haga sus veces, formulará un plan de actualización catastral (PAC) en el cual identifique, priorice la financiación de la gestión catastral de los municipios de su jurisdicción con cargo a los recursos administrados a través del patrimonio autónomo a que hace referencia el presente artículo.

**Parágrafo 1.** El Gobierno nacional transferirá al patrimonio autónomo de que trata el presente artículo, los recursos asignados para la ejecución de la gestión catastral por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en los departamentos habilitados en virtud de lo dispuesto en la presente ley.

**Parágrafo 2.** Las autoridades ambientales, incluidas las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, o los grandes centros urbanos conforme con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, podrán destinar los recursos del Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble de que tratan el artículo 317 de la Constitución Política y el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, a la financiación de las actividades de la gestión catastral multipropósito que realicen los gestores catastrales en la jurisdicción de la Corporación, o aportarlos a modelos de financiación multinivel del catastro multipropósito organizados por los Departamentos, con ese mismo propósito.

**Parágrafo 3.** Para efectos de su financiación, las actividades que conforman la gestión del catastro multipropósito son inversión social para el departamento y el municipio.

**Artículo Nuevo. Tasa por servicios catastrales.** Créase la tasa para servicios catastrales, a cargo de las personas naturales o jurídicas solicitantes de servicios de determinación, revisión o modificación de datos físicos de los predios en las bases de datos del catastro multipropósito, la cual se destinará a sufragar la prestación del servicio.

El sujeto activo de la tasa es el Departamento, el que efectuará el recaudo y la asignación de los recaudos a la entidad responsable del nivel de información.

### 1. Sistema

Para la definición de la recuperación de los costos por la prestación de los servicios de determinación, revisión o modificación de datos físicos de los predios en las bases de datos del catastro multipropósito, sobre cuya base ha de calcularse la tasa para servicios catastrales, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas:

- a) La tasa incluirá el valor de los gastos de operación de los servicios gravados;
- b) El costo de los programas de tecnificación de los servicios de información relativos a los datos físicos de los predios en la base de datos multipropósito;
- c) Teniendo en cuenta los costos de los servicios prestados, el Departamento definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la recuperación;
- d) El cálculo de costos así obtenido será la base para la definición del monto tarifario de la tasa para servicios catastrales.

## 2. Método

Con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema establecido en el numeral 1 anterior, el Departamento aplicará el siguiente método en la definición de los costos sobre cuya base hará la fijación del monto tarifario de la tasa para servicios catastrales:

- a) A cada uno de los factores que inciden en la determinación de la tasa, relacionados en el numeral anterior, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del costo en que se incurre por la prestación de cada tipo de servicio de determinación, revisión o modificación de datos físicos de los predios en las bases de datos del catastro multipropósito;
- b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados;
- c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta las particularidades del uso del predio y del territorio en el cual se localiza, así como el tipo de servicio provisto;
- d) Los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación de las tarifas correspondientes a la tasa.

**Parágrafo.** Los recursos recaudados por concepto de la sobretasa por servicios catastrales se destinarán a asegurar la financiación del servicio público de gestión catastral con enfoque multipropósito.

## CAPÍTULO II

### Competencias para mejorar la eficiencia en el recaudo de las rentas territoriales

**Artículo Nuevo. Convenios para la eficiencia en la gestión de las rentas de los municipios.** Los municipios en ejercicio de su autonomía podrán celebrar convenios con los departamentos para apoyar la gestión y mejorar la eficiencia en el recaudo de las rentas municipales. En virtud de estos convenios los departamentos podrán apoyar al municipio en la determinación, fiscalización, liquidación y cobro coactivo de tributos municipales y rentas cedidas. Lo anterior no afecta de ninguna forma la autonomía tributaria de los municipios, quienes seguirán siendo titulares de las competencias de administración y fiscalización de las rentas municipales.

En desarrollo de lo dispuesto por las Leyes 962 de 2005, 2052 de 2020 y el Decreto Ley 2106 de 2019, el municipio podrá acordar con el departamento el apoyo para la administración del recaudo, y giros de las rentas municipales. Para este efecto, el Departamento adelantará la implementación y operación de un sistema de información tributaria, que comprenda soporte tecnológico en las labores de liquidación, recaudo, administración y giros, que opere bajo una plataforma tecnológica que permita estandarizar, simplificar y fortalecer tecnológicamente la

gestión tributaria municipal. En todo caso, los recursos que se recauden provenientes de las rentas municipales, ingresarán a las cuentas que el municipio aperture para tal fin.

Esta plataforma deberá estar con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas (CCPET), o el que haga sus veces, adoptado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y podrá generar reportes directos a las distintas autoridades que, por mandato legal, los solicitan.

**Artículo Nuevo. Financiación de convenios para la eficiencia del recaudo de las rentas locales.** Para efectos de su financiación, las actividades que conforman la gestión de las rentas de los municipios constituyen gastos de inversión para el municipio y el departamento.

Los convenios podrán ser financiados con un porcentaje de participación mínimo del 20% sobre los mayores recaudos de las rentas municipales y cedidas que se obtengan. Este mayor recaudo se calculará teniendo en cuenta el crecimiento real de las rentas respecto de la ejecución de ingresos con corte al 31 de diciembre del año anterior al que se suscriba el convenio, incluyendo los rendimientos financieros que las mismas generen. En todo caso, el porcentaje de financiación podrá ser revisado y modificado anualmente por las partes, teniendo en cuenta el comportamiento de los recaudos, el avance en las gestiones y las actividades comprendidas en el objeto del convenio.

Los recursos que el departamento perciba en virtud del convenio serán destinados a proyectos de inversión con impacto en la misma entidad territorial en que se generen.

Los convenios de apoyo a la gestión para la eficiencia de las rentas municipales no generarán estampillas ni tasas de orden municipal ni departamental.

**Parágrafo.** La introducción de este modelo de apoyo para la eficiencia en el recaudo local, constituirá un criterio para la asignación directa al respectivo municipio, de los porcentajes del 10% por eficiencia fiscal y el 10% por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto de los recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones, así como para cualquier otro incentivo proveniente de recursos del Sistema General de Regalías, fondos de cofinanciación o apoyo financiero del nivel nacional y de recurso del presupuesto general de la nación.

### CAPÍTULO III

#### Competencias normativas en materia tributaria territorial

**Artículo Nuevo. Creación de tributos territoriales.** Las leyes que creen tributos de carácter territorial deberán definir por lo menos el hecho generador de la respectiva obligación tributaria. Los demás elementos del tributo podrán ser establecidos por las asambleas departamentales y concejos distritales o municipales, y guardarán conexidad con el hecho generador definido por la ley.

**Artículo Nuevo.** Los departamentos, municipios y distritos a través de sus corporaciones de elección popular, son competentes para establecer las exenciones, exclusiones y beneficios de carácter tributario sobre los tributos de orden territorial. Asimismo, en ejercicio de sus competencias de administración, podrán establecer descuentos o beneficios para incentivar el pronto pago respecto de tributos territoriales y rentas cedidas.

Las asambleas departamentales y concejos distritales o municipales podrán establecer beneficios, condiciones especiales para el pago y para la terminación de procesos por mutuo acuerdo de los tributos territoriales que permitan la normalización y gestión de su cartera, lo cual deberá ir acompañado del estudio de impacto fiscal regulado por la Ley 819 de 2003.

**Artículo 4º.** Adiciónese un nuevo título a la Ley 1454 de 2011 el cual quedará así:

## TÍTULO NUEVO

### DEVOLUCIÓN DE COMPETENCIAS, HABILITACIÓN PARA SU EJERCICIO Y EJECUCIÓN INTERJURISDICCIONAL

**Artículo Nuevo. Habilitación de competencias o servicios nacionales.** Las entidades territoriales podrán habilitarse para asumir competencias a cargo de entidades del nivel nacional. La habilitación se efectuará de acuerdo con los criterios de carácter jurídico, financiero, institucional y poblacional que defina el Gobierno nacional, con la asesoría de la Federación Nacional de Departamentos, dentro de los cuales se considerarán los siguientes:

1. La categoría de la entidad territorial;
2. Los resultados de la medición de desempeño fiscal e institucional;
3. La descripción general de las condiciones en las que se ejercerá la competencia, función o servicio sobre el que se solicita la habilitación;
4. Proyección de ingresos y gastos con los cuales se va a asumir la competencia, función, atribución o servicio, lo cual deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

En el evento de asumir la competencia, función o servicio con cargo a sus propios recursos, en la solicitud de la habilitación la respectiva entidad territorial deberá precisar las fuentes de financiación dispuestas para el efecto, así como la información requerida por la entidad del orden nacional ante la cual se solicita la habilitación, que permita acreditar el cumplimiento de los requerimientos sectoriales para atender la función, atribución o servicio objeto de la solicitud habilitación.

La entidad nacional deberá verificar que la entidad territorial cumpla esos criterios, con un plazo en el tiempo de solicitud de la radicación antes de junio 30 de cada año, para efectos de que si es procedente la solicitud se realicen los ajustes institucionales y presupuestales y financieros requeridos para su traslado a la entidad territorial a partir de la vigencia siguiente.

El acto administrativo de habilitación que expida la entidad nacional correspondiente constituirá el título jurídico para la incorporación de recursos en los presupuestos de las vigencias fiscales siguientes.

**Parágrafo 1.** Las entidades territoriales deberán cumplir con las siguientes responsabilidades:

1. Suministrar la información requerida por la entidad nacional habilitante en los términos y condiciones dispuestas en el respectivo acto de habilitación;
2. Cumplir los procedimientos, cronogramas, protocolos o requisitos técnicos sectoriales dispuestos por la entidad nacional correspondiente;

3. Cumplir con los indicadores de cobertura, calidad y continuidad en la prestación de los servicios habilitados, que se disponga por parte de la entidad sectorial correspondiente, conforme con la regulación y planes sectoriales respectivos;
4. Cumplir con las especificaciones técnicas, financieras, administrativas e institucionales que se definan en el respectivo acto de habilitación.
5. Condiciones adicionales de comportamiento esperado de las entidades territoriales, adicionales a las previstas por la respectiva entidad sectorial nacional.

**Parágrafo 2.** Las entidades territoriales que incumplan con las responsabilidades indicadas en el parágrafo anterior podrán incurrir, por parte de la entidad nacional habilitante, en la imposición de cualquiera de las siguientes medidas:

1. Suspensión temporal de la habilitación en todas o algunas de las actividades que comprenden el ejercicio de la competencia habilitada;
2. Revocatoria de la habilitación.

En los eventos descritos, la entidad nacional habilitante podrá otorgar el ejercicio de la competencia a otra entidad pública, de cualquier nivel de gobierno, o reasumir directamente su ejercicio.

**Parágrafo 3.** La entidad que asuma el ejercicio de la competencia, servicio o función deberá dar continuidad a los compromisos que hubieren asumido y definido la entidad territorial el esquema asociativo territorial en virtud del proceso de certificación y podrá incorporar los recursos correspondientes en su presupuesto para este efecto en el estado de ejecución en que se encuentran.

**Parágrafo 4.** Para la imposición de cualquiera de las medidas a que se refiere el parágrafo anterior, la entidad nacional habilitante seguirá el procedimiento administrativo general previsto en el Título III de la Ley 1437 de 2011 o las disposiciones que hagan sus veces, y podrá considerar los criterios de atenuación o agravantes previstos en la citada ley (vs. artículo 97, revocación directa de actos de carácter particular y concreto).

**Artículo Nuevo. Devolución de competencias o servicios territoriales.** Conforme con los criterios de carácter jurídico, financiero, institucional y poblacional que defina el Gobierno nacional, con la asesoría de la Federación Nacional de Departamentos, los alcaldes o gobernadores podrán solicitar a la entidad sectorial nacional correspondiente la reasunción de las competencias que, conforme con esos criterios, la respectiva entidad territorial acredite no se halla en condiciones de ejercer.

Para este efecto, se adelantará conforme con el mismo procedimiento dispuesto para la habilitación de competencias o servicios nacionales, estableciéndose para el efecto un período de empalme o entrega de la competencia o servicio. Una vez aceptada la reasunción de la competencia por parte de la entidad nacional respectiva, las entidades territoriales no podrán administrar los recursos destinados para la financiación de la competencia o servicio, ni tampoco realizar nuevos compromisos con cargo a la misma, a partir de la fecha de la expedición del acto de reasunción. En este evento, los recursos serán administrados por la respectiva entidad sectorial, la que asumirá la competencia o servicio con el propósito de asegurar su prestación. Para ello, la entidad sectorial tendrá el derecho a utilizar la infraestructura pública existente en la entidad territorial con el fin de asegurar el

ejercicio de la competencia o la prestación de los servicios en la correspondiente jurisdicción territorial. En ningún caso se realizará la transferencia de la propiedad de los activos del sector.

**Parágrafo.** Los procesos, reclamaciones o acciones contenciosas en curso tramitados o presentados en contra de la entidad territorial cualquiera sea su naturaleza, continuarán tramitándose a cargo de la respectiva entidad territorial y se asumirán con cargo a su patrimonio si hay alguna condena, sin que se presente sustitución procesal alguna.

**Artículo Nuevo. Financiación de iniciativas de gasto por fuera de la jurisdicción territorial.** La financiación de iniciativas de gasto por fuera de la jurisdicción de una entidad territorial, que comprendan la ejecución de proyectos de inversión que requiera o beneficie a una o más entidades territoriales, podrá adelantarse previo acuerdo con las autoridades territoriales en cuya jurisdicción se efectuará la correspondiente inversión.

Para este efecto, las entidades territoriales podrán acordar, en el convenio respectivo, la entidad encargada de adelantar la ejecución de la iniciativa de gasto correspondiente, la que deberá llevar una presupuestación y manejo contable separados de los recursos dedicados al proyecto, los cuales podrán ser administrados directamente por la entidad o a través de patrimonios autónomos, del cual formarán parte de las entidades territoriales intervinientes en el convenio. En el caso de que la entidad territorial ejecutora los administre directamente, ésta deberá constituir un fondo cuenta y no formarán caja común con los recursos correspondientes a su presupuesto.

En el convenio deberán definirse, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. La administración y titularidad jurídica de los bienes y/o servicios objeto del convenio, así como su incorporación en los balances de las entidades territoriales;
2. Análisis y distribución de riesgos en la formulación, aprobación, seguimiento, ejecución, mantenimiento y/o conservación de los bienes y/o servicios objeto del convenio.
3. La entidad responsable de la administración, uso, prestación o explotación de los bienes y/o servicios objeto del convenio, así como del recaudo de recursos según el caso.
4. Identificación y conformación de los organismos o instancias de administración para la ejecución del convenio.
5. Recursos financieros, técnicos y humanos aportados por las entidades territoriales para la ejecución del convenio, incluyendo vigencias futuras, recursos de crédito público, recursos de diferentes niveles de gobierno y/o concurrencia de aportes privados, según la necesidad de la iniciativa.
6. Los aportes requeridos para financiar los gastos de administración y mantenimiento del bien o servicio, incluyendo el personal e infraestructura requerido, el pago de derechos e impuestos, entre otros aspectos.
7. Los mecanismos o indicadores de seguimiento y resultado a la ejecución del convenio interadministrativo, así como de los beneficios derivados de la inversión realizada.

8. Mecanismos de solución de controversias por diferencias entre las entidades territoriales en la ejecución del convenio.

**Parágrafo 1.** Para la suscripción del convenio, los gobernadores y alcaldes deberán contar con autorización previa especial por parte de la respectiva Asamblea Departamental o Concejo Municipal.

**Parágrafo 2.** La vinculación de las personas naturales o jurídicas requeridas para el proyecto de inversión, en cada una de sus fases, podrá efectuarse con cargo a este proyecto, fondo o patrimonio, sin que se requiera la existencia de una planta de personal propia para el efecto. La persona natural o jurídica designada como coordinador del proyecto, será el responsable de emitir las disposiciones que se requieran para su adecuada ejecución.

**Parágrafo 3.** Cuando en la financiación del proyecto de inversión se comprometan recursos provenientes del Sistema General de Regalías, se deberá llevar a cabo lo dispuesto para el efecto en la Ley 2056 de 2020 o la norma que haga sus veces.”

## TÍTULO

### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo Nuevo. Sistema único de información municipal y departamental a los organismos de control.** El Departamento Nacional de Planeación -DNP- diseñará e implementará un Sistema Único para el reporte de información sobre la gestión municipal, distrital y departamental para el uso y consulta de todas las entidades públicas del orden nacional, organismos de control, inspección y vigilancia del Estado y de los ciudadanos. A estos organismos les quedará prohibido solicitar informes distintos a los generados a través de dicha plataforma.

**Artículo Nuevo. Sistema Único de Información Territorial.** Todos los informes que las entidades territoriales deban presentar a las diferentes entidades del orden nacional y órganos de control del Estado respecto de su gestión administrativa y fiscal, se realizarán mediante el Sistema Único de Información que diseñará e implementará el Departamento Nacional de Planeación.

Para fines del diseño e implementación del Sistema Único de Información, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- deberá tener en cuenta las recomendaciones que se emitan por parte del Comité Técnico, el cual estará integrado por representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contaduría General de la República, la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios, la Asociación de Ciudades Capitales. Dicho Comité será convocado y presidido por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y será el encargado de concertar y recomendar los parámetros que permitan estructurar un sistema integrado de información que satisfaga los requerimientos de información de las distintas autoridades. El Departamento Nacional de Planeación asumirá la Secretaría Técnica del Comité.

El gobierno nacional adoptará y pondrá en operación el Sistema Único de Información Territorial, y a partir de su entrada en funcionamiento, las autoridades no podrán exigir a las entidades territoriales, informes distintos respecto de la información que se remita a través del Sistema Único de Información Territorial.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---



## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2024 CÁMARA

### “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN DISPOSICIONES A LA LEY 1454 DE 2011”

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Objeto

La Iniciativa tiene por objeto honrar lo establecido en los artículos 287 y 288 de la Constitución Política sobre la autonomía de las entidades territoriales y la garantía de establecer una reglamentación que propenda por un ordenamiento del territorio con una lógica de desarrollo productivo y competitivo, tendiente a lograr cierres de brechas y la definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno con criterios de competitividad, coordinación y eficiencia.

##### 2. Contexto

Las materias objeto de regulación de la presente iniciativa, se relacionan con asuntos relativos a los Planes de Ordenamiento Departamental, la categorización de entidades territoriales, la asignación y definición de competencias entre los distintos niveles de gobierno, así como el establecimiento de mecanismos que permitirán acceder a nuevas fuentes de financiación y a mejorar la eficiencia en el recaudo de las rentas y el desempeño de competencias por parte de los entes territoriales.

##### a. Nuevos criterios para la categorización de las entidades territoriales

El proyecto de ley contiene una disposición dirigida a establecer una categorización de entidades territoriales, que facilite, mediante criterios transversales, una más adecuada agrupación territorial que considere las disparidades territoriales y permita una adecuada toma de decisiones para avanzar en el cierre de brechas, la inclusión territorial y social, atención a la diversidad ambiental, la autonomía territorial y el fortalecimiento de capacidades para lograr eficiencia del gasto público.

Estos criterios que comprenden unos de carácter transversal que permitan superar la rigidez en la categorización territorial que se halla circunscrita, principalmente, a criterios presupuestales para incorporar criterios que respondan a la dinámica territorial como los de carácter demográfico, económico, fiscal, social, institucional y ambiental, entre otros. Ello facilitará reconocer la diferenciación en la definición de competencias, responsabilidades, alcance y recursos a cargo de cada nivel de gobierno de acuerdo con su rol misional en la estructura del Estado, así como la diferenciación en la asignación y/o gradualidad de responsabilidades, funciones y tareas específicas y los correspondientes recursos para su financiación al interior de los niveles de gobierno, de acuerdo con atributos, necesidades, oportunidades y capacidades, mediante la diferenciación por tipologías estructurales o categorías.

Para ese efecto, la propuesta de categorización está orientada a disponer de una clasificación de entidades territoriales de naturaleza integral y transversal, que le

permita al Gobierno nacional tomar decisiones diferenciadas al interior de cada nivel de gobierno sobre asignación diferencial de competencias, determinación de portafolios de fuentes de financiación, distribución de recursos para programas sociales financiados por la nación, decisiones de cofinanciación, determinación de aspectos institucionales y de gestión, relacionamiento con otros niveles de gobierno; procesos y procedimientos de gobierno abierto para el desempeño de la gestión, entre otros aspectos. Para ello, a diferencia del marco rígido presupuestal que hoy está establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000<sup>1</sup> y el artículo 153 del Decreto 2106 de 2019,<sup>2</sup> se propone la adopción de una metodología que defina una categorización territorial acorde con criterios demográficos, económicos, fiscales, sociales, institucionales, ambientales, entre otros, definida para períodos específicos mediante acto administrativo expedido por el Departamento Nacional de Planeación con el concurso de las agremiaciones de las entidades territoriales.

De adoptarse, esta modalidad de categorización permitirá identificar grupos de entidades territoriales dotados de homogeneidad a su interior y que sea realizada con base en criterios estructurales con visión territorial, lo que permitirá ser el referente primario para decisiones de descentralización y aportar al logro de la equidad entre las entidades territoriales.

#### **b. Competencias para el ordenamiento del aparato productivo regional**

En cumplimiento de la Ley 101 de 1993, que promueve el mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo de las comunidades, se propone la asignación de competencias a los Departamentos para garantizar que los recursos recaudados de la parafiscalidad se reinviertan en el territorio donde se han generado los productos, los Departamentos brindarán apoyo y vigilancia al proceso de recaudo.

De esta forma, contribuirán al desarrollo social y económico de las regiones, impulsando la vocación productiva del territorio mediante el fortalecimiento de su sostenibilidad, innovación y competitividad.

Los Departamentos deberán realizar recomendaciones técnicas y brindar apoyo en el territorio a los gremios administradores de los fondos parafiscales agropecuarios para definir las inversiones en el departamento, basándose en criterios de planeación estratégica y ordenamiento productivo. Para tal fin, la propuesta normativa plantea asignar las siguientes funciones a los Departamentos:

- a) Los Departamentos apoyarán a los 16 gremios administradores de los fondos parafiscales en el país para lograr un mayor recaudo y garantizar una buena inversión de los recursos.
- b) Los Departamentos, una vez definida la cuota recaudada por gremio en territorio, diseñarán un plan de inversiones anual por líneas productivas generadoras de fisco. Los recursos recaudados se invertirán en su lugar de producción, conforme a lo estipulado por la Ley 101 de 1993.
- c) Los Departamentos diseñarán estrategias junto a los gremios para lograr el incremento del recaudo hasta alcanzar el 100 % en los territorios.

<sup>1</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>2</sup> Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

- d) Creación del Comité Departamental del Fomento. Se propone la creación de este comité que garantizará el cumplimiento de la Ley 101 de 1993, apoyará el recaudo en territorio y promoverá la adecuada focalización de las inversiones en los aparatos productivos generadores de la parafiscalidad. El comité estará integrado por:
- Gobernador o su delegado quien la presidirá.
  - Secretario de Hacienda Departamental.
  - Secretario de Agricultura Departamental.
  - Secretario de Planeación Departamental.
  - Delegado del gremio administrador de cada fondo
  - Cámara de comercio local (invitado).
  - Academia definida en el Comité y la mesa regional de competitividad (invitado).
- e) Capacitación y programas de fortalecimiento: Se plantea que los Departamentos deben realizar capacitaciones e implementar programas dirigidos al fortalecimiento de capacidades técnicas, empresariales y profesionales impulsando los aparatos productivos locales que conduzcan a la formalización, bancarización y el desarrollo de los nodos productivos según sus vocaciones.
- f) Fortalecimiento de capacidades Empresariales: La iniciativa plantea que los Departamentos aunarán esfuerzos con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Servicio Nacional de Aprendizaje y las Cámaras de Comercio para mejorar la competitividad de los aparatos productivos y su formalización.
- g) Conectividad e Infraestructura. Además de lo anterior, los Departamentos deben estructurar un Plan de Infraestructura que fortalezca los aparatos productivos del Departamento y sus Municipios. El plan incluirá la planeación de sistemas viales y la prestación de servicios que impulsen la competitividad de los sectores productivos, basado en la identificación de los nodos regionales de desarrollo.
- h) Transporte. Los Departamentos serán la autoridad competente de transporte dentro de sus límites, y se encargarán de articular y planear el transporte de pasajeros intermunicipal corriente y mixto entre los municipios de su jurisdicción, así como las áreas de producción y consumo.

Además de lo anterior, la iniciativa normativa propone la creación del Observatorio de Investigación de Competitividad Regional. Este observatorio tendrá la responsabilidad de recaudar toda la información necesaria para mejorar y fortalecer industrias potenciales, identificar los sectores productivos de cada departamento para generar informes detallados, apoyados en información existente que facilite la toma de decisiones y la evaluación constante de estos sectores. El Observatorio contará con el apoyo técnico de las Cámaras de Comercio y las universidades.

Finalmente, se propone con el fin de articular acciones para mejorar el desarrollo productivo regional, que los Departamentos, en articulación con sus agencias de desarrollo local, deben definir una política de desarrollo económico que genere incentivos fiscales y financieros a las industrias locales, para mejorar la competitividad de los sectores e impulsar la inversión en la región.

### **c. Directrices de Ordenamiento Territorial**

## i. Planes de Ordenamiento Departamental

El artículo 15 de la Ley 2200 de 2022<sup>3</sup> dispone textualmente, en relación con los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), lo siguiente:

**Artículo 15. Planes de ordenamiento departamental.** *En desarrollo del artículo 29 numeral 2 de la Ley 1454 de 2011 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, los Departamentos expedirán planes de ordenamiento departamental a través de los cuales se definirá la visión a largo plazo del departamento, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial que superen la división político administrativa municipal, definiendo las herramientas que articulen y armonicen el marco del plan de ordenamiento departamental.*

*Así mismo, a través de estos instrumentos se determinarán los escenarios de uso y ocupación del territorio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente, en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. Dentro del modelo de ordenamiento territorial se realizará la especialización de los principales sistemas de escala supramunicipal, que coexisten y estructuran el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas e infraestructura productiva, lo cual se realizará en coordinación con los entes territoriales, los grupos étnicos y demás actores del proceso, reconociendo las particularidades territoriales y regionales, así como la articulación con los niveles nacional y supradepartamentales.*

*Los Planes de Ordenamiento Departamental se desarrollarán en el marco de las competencias constitucionales delegadas en los artículos 1o, 286, 287, 288, 297 y siguientes.*

**Parágrafo 1.** *En el término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de las demás entidades competentes en la materia, reglamentarán los aspectos sustantivos, procedimentales y organizativos que definan la aplicabilidad, la correcta formulación, implementación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD). En el reglamento se definirá, entre otros, los contenidos mínimos, procedimiento de formulación, expedición, vigencia y entidades competentes.*

**Parágrafo 2.** *Este proceso se realizará en todo momento bajo el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para elaborar sus planes de ordenamiento territorial, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y la normatividad vigente.*

En relación con la materia de regulación dispuesta por el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, debe señalarse que la Corte Constitucional indicó, en relación con los contenidos del artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011,<sup>4</sup> que requiere un “desarrollo legislativo que prevea, entre otros aspectos, la manera concreta como

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Departamentos.

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

se formularán dichas directrices, orientaciones y los planes de ordenamiento departamental, así como los mecanismos y procedimientos de coordinación administrativa mediante los cuales se propenderá por la articulación de los planes de ordenamiento territorial, respecto de estos instrumentos, dentro del respeto de la autonomía municipal para planear su desarrollo y reglamentar los usos del suelo”.<sup>5</sup>

En concordancia con el pronunciamiento jurisprudencial citado, este documento es explícito en señalar que la reglamentación que se desarrolle conforme al parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, en particular, en lo relacionado con los aspectos sustantivos, procedimentales y organizativos que definan la aplicabilidad, la correcta formulación, implementación y ejecución de los POD, a través de un acto normativo que defina, “entre otros, los contenidos mínimos, procedimiento de formulación, expedición, vigencia y entidades competentes”, contraría la delimitación de constitucionalidad efectuada por la Corte Constitucional en relación con el artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011 y, en consecuencia, padecerá vicios de legalidad. Esto se debe a que el desarrollo de los aspectos referidos al contenido de los POD, su articulación con los instrumentos de ordenamiento físico metropolitano, distrital y municipal, así como los procedimientos de aprobación e implementación, son competencia exclusiva del legislador, la que deberá desarrollarlos de manera detallada mediante una ley. De este modo, se considera que los aspectos citados no son susceptibles de reglamentarse mediante normas de naturaleza administrativa, particularmente reglamentaria. Por esta razón, el presente texto avanza la necesidad de considerar la expedición de una ley que reglamente los aspectos a que se refiere el parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022.

Sí a lo indicado anteriormente se agrega el hecho de que el POD podrá comprender disposiciones relativas a los grupos étnicos, se requiere, en consecuencia, de una norma de naturaleza orgánica, conforme la propia Corte Constitucional lo ha señalado, en la medida en que se identifica “un conjunto de exigencias normativas y de tensiones, que no pueden ser soslayadas por la ley orgánica. Esto último no puede ser resuelto por una ley ordinaria.”<sup>6</sup> Esta consideración jurisprudencial permite soportar la procedencia de esta iniciativa legislativa de carácter orgánico tendiente al desarrollo de la regulación normativa de los POD.

## ii. Lineamientos generales

En el entendimiento general de que se requiere una ley expedida por el Congreso de la República que regule los contenidos y procedimientos de formulación, aprobación e implementación de los POD, debe indicarse que este es un instrumento de política de ordenamiento del territorio departamental, por lo cual contiene disposiciones que “orientan, regulan y especializan las estrategias de desarrollo, buscando articular y armonizar la planificación sectorial y entre niveles territoriales, con respecto al uso y ocupación del territorio, y en relación con los elementos estructurantes del territorio departamental, comprendiendo no solo la dimensión geográfica, sino también la económica, social, cultural e institucional”.<sup>7</sup> Por esta razón, los POD son instrumentos programáticos estratégicos, que se caracterizan por la definición de lineamientos transversales, interescales e interjurisdiccionales en su tratamiento del ordenamiento y desarrollo de aspectos estructurantes supramunicipales o interjurisdiccionales relacionados con las dimensiones propias del ordenamiento territorial que ya han tenido una definición

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138-20 de 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-795/00. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>7</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Bogotá D.C.

previa, a nivel jurisdiccional, en los instrumentos de ordenamiento territorial regulados por el artículo 9<sup>8</sup> de la Ley 388 de 1999.

### iii. Lineamientos específicos

#### a) Cohesión

El diseño de los POD debe obedecer a un enfoque horizontal, escalar, intersectorial, interinstitucional e interjurisdiccional de sus disposiciones, que facilite que su implementación impacte la jurisdicción en su conjunto, a través de una articulación con los instrumentos que operan en los niveles inferiores de Gobierno, particularmente los de carácter metropolitano, distrital, municipal, local y, de ser necesario, étnico. Ello con el propósito de abarcar una visión integral en el desarrollo departamental que asegure cohesión entre los instrumentos de desarrollo de sus niveles de gobierno y sus instrumentos de intervención física dentro de un enfoque dirigido a la convergencia y desarrollo regional, la competitividad territorial y su sostenibilidad, facilitando una adecuada gobernanza del territorio.<sup>9</sup> Es decir, en su concepción, el POD debe actuar bajo un enfoque multisectorial que involucra a todos los componentes de un territorio: el medio ambiente, la estructura ecológica, la gestión del riesgo de desastres, el patrimonio cultural, el desarrollo rural, la adaptación al cambio climático, los servicios públicos, el equipamiento de escala departamental y los planes de desarrollo metropolitano, entre otros asuntos de escala intermedia”.<sup>10</sup>

#### b) Articulación

El POD no es un instrumento aislado. Este instrumento adquiere contexto dentro de una gobernanza multiescalar que se organiza alrededor de un concepto de planificación territorial, cuyo objetivo estratégico es el de articular los diferentes instrumentos de planeación estratégica y física. Sin embargo, debe precisarse que el POD tiene una asimilación técnica con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) porque estos instrumentos tienen como objetivo la planificación de un territorio determinado, pero con “enfoques de desarrollo y competencias diferenciadas”.<sup>11</sup> De este modo, dentro de la planeación estratégica, los diversos instrumentos de planeación sectorial (social, económica, infraestructura, equipamientos, medio ambiente, etc.), que se corresponden con los diferentes instrumentos de planeación física (Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y Planes Estratégicos de Mediano Plazo (PEMP)) que deben confluir en el modelo de organización territorial departamental, que se soporta sobre el POD y el cual debe comprender las escalas urbanas y rurales de la jurisdicción, así como los impactos interjurisdiccionales, particularmente los relacionados con los fenómenos metropolitanos de desarrollo.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Estos instrumentos son: a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

<sup>9</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Bogotá D.C.

<sup>10</sup> Contreras Pantoja, D. F. (2020). “los planes de ordenamiento territorial departamental como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿un escenario articulado o en construcción? En “Ordenación del Territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos.” Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

<sup>11</sup> Contreras Pantoja, D. F. (2020). “los planes de ordenamiento territorial departamental como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿un escenario articulado o en construcción? En “Ordenación del Territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos.” Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

<sup>12</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Bogotá D.C.

Naturalmente, tratándose del nivel departamental de gobierno, debe considerarse la articulación del POD con los instrumentos de planificación ambiental y de gestión del riesgo, esto es, los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) y los Planes Departamentales de Gestión de Riesgo de Desastres (PDGRD), que se caracterizan por su visión y alcances Inter jurisdiccionales y la naturaleza de determinantes, en términos del artículo 10<sup>13</sup> de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023,<sup>14</sup> “que les otorga un valor vinculante en la estructuración de los procesos de ordenación del territorio”.<sup>15</sup> De esta manera, dentro del componente instrumental del POD, el diseño e incorporación de regulaciones, instrumentos o mecanismos de articulación es esencial para asegurar la adecuada implementación de sus directrices de ordenamiento del territorio departamental. Esta regulación facilitará la integración paulatina de los lineamientos, directrices y orientaciones del POD con los demás instrumentos de ordenamiento del territorio, en particular, los POT, en un “sistema articulado de competencias de planificación territorial”.<sup>16</sup>

#### iv. Contenidos básicos

##### a) Regulación

El contenido básico del POD se halla delineado por 3 disposiciones sustantivas. De una parte, la regulación contenida en el artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011;<sup>17</sup> el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022 y el pronunciamiento efectuado por la Corte Constitucional<sup>18</sup> que, en su conjunto, configuran el contenido básico de la regulación relativa a los POD, el que se describe en la tabla 1 siguiente.

Tabla 1			
Regulación básica POD			
Artículo 29, numeral 2, Ley 1454 de 2011	Artículo 15, Ley 2200 de 2022	Ley	Sentencia de constitucionalidad <sup>19</sup>

<sup>13</sup> **Artículo 10. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.** En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así: a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales; d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales. 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los Departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente. 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.

<sup>14</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

<sup>15</sup> Contreras Pantoja, D. F. (2020). “los planes de ordenamiento territorial departamental como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿un escenario articulado o en construcción? En “Ordenación del Territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos.” Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

<sup>16</sup> Contreras Pantoja, D. F. (2020). “los planes de ordenamiento territorial departamental como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿un escenario articulado o en construcción? En “Ordenación del Territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos.” Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

<sup>17</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138-20 de 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138-20 de 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<p>a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.</p>	<p>Los Departamentos expedirán planes de ordenamiento departamental a través de los cuales se definirá la visión a largo plazo del departamento, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial que superen la división político-administrativa municipal, definiendo las herramientas que articulen y armonicen el marco del plan de ordenamiento departamental.</p>	<p>La reglamentación de los usos del suelo no agota la función de ordenamiento territorial y, por el contrario, en esta función concurren competencias nacionales, departamentales y municipales, frente a las cuales, los Departamentos cumplen el rol constitucional de coordinación que, en el presente caso, se materializa en directrices y orientaciones de la labor de los concejos las que, pueden incluso estar incluidas en un documento denominado PDOT, que precisa la manera como se podrían materializar dichas orientaciones y directrices, pero cuyo régimen jurídico y procedimiento de expedición, requiere la adopción de una ley posterior. Es decir que el Legislador, al configurar las normas bajo control, desarrolló los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, que guían las relaciones entre los distintos niveles de la organización territorial, de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución.</p>
<p>b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.</p>	<p>A través de estos instrumentos se determinarán los escenarios de uso y ocupación del territorio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente, en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.</p>	<p>La intervención departamental se justifica por la existencia de intereses supramunicipales o intermunicipales, en asuntos en los que la coordinación en la ordenación del territorio permitirá una mejor planeación del desarrollo en lo territorial y evitará contradicciones y pérdida de oportunidades para el aprovechamiento de potencialidades de diversa naturaleza. Es decir, que las normas bajo control también encuentran fundamento constitucional en la función propia de los Departamentos de planear su desarrollo</p>
<p>c) Orientar la localización de la infraestructura</p>	<p>Dentro del modelo de ordenamiento territorial se</p>	<p>La coordinación departamental en el ordenamiento territorial permite la consideración de realidades que</p>



<p>física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.</p>	<p>realizará la especialización de los principales sistemas de escala supramunicipal, que coexisten y estructuran el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas e infraestructura productiva, lo cual se realizará en coordinación con los entes territoriales, los grupos étnicos y demás actores del proceso, reconociendo las particularidades territoriales y regionales, así como la articulación con los niveles nacional y supradepartamental es.</p>	<p>sobrepasan los límites de determinado municipio, tales como las variantes geológicas, por ejemplo, la existencia de cuencas hidrográficas, los riesgos naturales y los asentamientos humanos y, a la vez, otorga un instrumento adecuado a los Departamentos para mejorar la planeación del desarrollo ecológico, social, económico y cultural de su territorio frente a municipios rezagados, con lo que, se puede propender por un desarrollo más uniforme, equitativo, integral y ambientalmente sostenible. Gracias a estos instrumentos, los Departamentos pueden formular estrategias generales de desarrollo que guíen a los municipios en la realización de acuerdos entre ellos para la realización de proyectos en común y para la instalación de infraestructura con beneficio mutuo como, por ejemplo, proyectos de conectividad vial o de transporte intermunicipal. Estas circunstancias también ameritan complementar la acción de los municipios en materias que trasciendan el territorio municipal.</p>
<p>d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y</p>	<p>Este proceso se realizará en todo momento bajo el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para elaborar sus planes</p>	<p>La función constitucional de coordinación departamental en materia de ordenamiento territorial no desconoce la autonomía constitucional de los municipios ya que, los instrumentos previstos (las orientaciones y directrices y la formulación de un PDOT que precise</p>

<p>entidades territoriales indígenas.</p>	<p>de ordenamiento territorial, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y la normatividad vigente.</p>	<p>cómo podrían implementarse dichas orientaciones y directrices) no someten jerárquicamente a los municipios respecto de los Departamentos y no constituyen instrumentos de tutela administrativa, al tratarse, en realidad, de mecanismos de coordinación administrativa que reconocen autonomía a los municipios para la adopción de las orientaciones o directivas y para llegar a acuerdos con otros municipios para la implementación de las estrategias departamentales para el ordenamiento territorial. Igualmente, contrario al concepto del demandante, con la utilización de los instrumentos en cuestión, el departamento no usurpa la función propia de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo.</p>
<p>f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.</p>		
<p>g) Los Departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán</p>		

<p>implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.</p>		
<p>Fuente: elaboración propia.</p>		

En su conjunto, el contexto normativo que define el contenido básico de los POD, considerando el pronunciamiento de la Corte Constitucional, permite afirmar que el ordenamiento territorial o la ordenación del territorio constituye un ejercicio de planeación en el que confluyen competencias nacionales, departamentales, municipales y distritales, sin que por ello sea una función exclusiva de un nivel de gobierno determinado.<sup>20</sup> De esta manera, la función de determinar o identificar escenarios o modelos de ocupación y usos del suelo, por parte del departamento, como hipótesis propuestas a los municipios y distritos, corresponde a la función departamental de planear su desarrollo y de coordinar la acción intermunicipal, lo cual requiere un desarrollo legislativo que defina los límites de la relación entre los POT y los POD, considerando que el instrumento de planeación departamental está revestido de la vocación de articulación de las directrices y orientaciones formuladas por el departamento con la competencia local en materia de regulación de los usos del suelo. Para estos efectos, se requiere que la regulación defina los determinantes aplicables al POD, “como normas superiores ajustadas a una óptica departamental”, precisando su articulación con los dispuestos para la formulación de los POT.<sup>21</sup>

## b) Contenidos

Conforme con el DNP, los contenidos básicos del POD surgen de la regulación que establece la Ley 1454, referidos al sistema de asentamientos urbanos y sus interrelaciones urbanas - rurales y regionales; la orientación sobre la localización de las infraestructuras y su papel como promotoras del desarrollo regional y su armonía con el medio natural; la articulación de las intervenciones sectoriales territoriales; las competencias e institucionalidad para el ordenamiento territorial, de manera que logre gestionar y encauzar las diversas intervenciones en el territorio alrededor del modelo de organización territorial seleccionado, conforme se muestra en la tabla 2 siguiente.

<p>Tabla 2</p>	
<p>Contenidos básicos del POD</p>	
<p>Lineamiento</p>	<p>Implementación</p>
<p>Análisis de los subsistemas territoriales, tratados de manera interrelacionada: i) Natural –</p>	<p>Corresponde a la noción de sistema de ordenamiento territorial presentada en este documento. Comprende el establecimiento de</p>

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138-20 de 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>21</sup> Contreras Pantoja, D. F. (2020). “los planes de ordenamiento territorial departamental como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿un escenario articulado o en construcción? En “Ordenación del Territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos.” Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

<p>ambiental, ii) económico; iii) social - cultural; iv) urbano – regional; v) institucional, político –administrativo.</p>	<p>directrices de interrelación entre estos subsistemas, en una visión departamental, que integre los instrumentos de planeación estratégica con los de intervención física en el territorio adelantados por otras jurisdicciones.</p>
<p>Definición de la estructura territorial (pautas globales de funcionamiento del territorio).</p>	<p>Esta estructura territorial está enfocada, en una visión departamental, en la precisión de competencias en materia de ordenamiento territorial para cada nivel de Gobierno en el contexto de la articulación de los POD con los demás instrumentos de intervención física.</p>
<p>Identificar y analizar las dinámicas socio-económicas y territoriales, evaluando las tendencias y alternativas futuras.</p>	<p>Son los objetivos centrales de la etapa de diagnóstico en la elaboración del POD, conforme se indica más adelante en este documento.</p>
<p>Identificar los conflictos y potencialidades territoriales actuales y previsibles ambientales, económicos, sociales, institucionales.</p>	
<p>Reconocimiento del modelo actual de organización territorial y diseño del modelo futuro que guiará los objetivos y estrategias del plan en el corto, mediano y largo plazo (Prospectiva territorial). El Modelo territorial entendido como la imagen síntesis del orden territorial, georreferenciada, que refleja los aspectos fundamentales que subyacen en la comprensión del desarrollo socioeconómico pretendido y su expresión espacial natural, ambiental y sus interrelaciones con las dinámicas poblacionales, productivas, infraestructuras, sistemas de conexión, etc.</p>	<p>Además del aspecto espacial y físico, el reconocimiento del modelo actual de organización territorial debe avanzar en la identificación del ordenamiento jurídico que lo autoriza y que genera, de una parte, un “ordenamiento estático” y, de otra, las duplicidades y traslapes la regulación relativa a los usos del suelo, la expansión metropolitana, la territorialidad colectiva y los conflictos asociados al uso del suelo,</p>
<p>Establecimiento del componente estratégico del plan (objetivos, metas, líneas estratégicas, programas y recursos requeridos) y de la organización institucional y base de información requerida para su implementación y seguimiento.</p>	<p>Corresponde a los insumos básicos que se proponen en este documento en relación con la formulación del POD.</p>

Normativa de gestión y seguimiento: Plan de acción, Normativa vinculante	Es materia de implementación procedimental del POD, lo que exige de regulación legal, superando la aproximación meramente administrativa que ofrece el parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2200 de 2020.
Fuente: Departamento Nacional de Planeación. (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales. Bogotá D.C.; ajustado por autor.	

v. **Iniciativa Ley de carácter orgánico.**

En materia de ordenamiento territorial a nivel departamental, esta iniciativa de carácter orgánico avanza en una propuesta de regulación consolidada que permita dotar al departamento de la competencia normativa que le autorice articular los diferentes instrumentos que se presenten en su jurisdicción, como los de ordenamiento municipal, metropolitano, subregional y regional. La diversidad de estos instrumentos exige un rol activo del departamento como coordinador de estos, de manera que le permita actuar como articulador con los lineamientos nacionales y con los locales, así como cumplir sus roles de subsidiariedad y complementariedad de la acción local y su regional. Para el efecto, deben considerarse los siguientes aspectos:

- a) Materializar la regulación comprensiva acerca de la implementación de los POD.
- b) Determinar lineamientos para el fortalecimiento de la integración regional, mediante la consolidación de la capacidad institucional departamental en la planificación, gestión y regulación de los usos del suelo, en concordancia con las competencias municipales en la materia y dentro del ámbito definido por la Corte Constitucional.<sup>22</sup>
- c) Desarrollar la regulación de los POD para su adopción por períodos no inferiores a 4 años, como instrumentos de escala departamental de carácter estratégico que definen directrices para el ordenamiento del territorio departamental, que definen el modelo de ordenamiento territorial departamental con articulación de los POT locales, metropolitanos y subregionales.
- d) Los POD incorporarán las determinantes de ordenamiento territorial, las cuales constituyen normas de superior jerarquía, así como con los demás instrumentos de ordenamiento territorial y serán justificación para adelantar la modificación excepcional de los POT, conforme con el trámite definido en la Ley 388 de 1997, lo que asegura una efectiva visión regional.
- e) La iniciativa que elabora la Federación Nacional de Departamentos en su formulación considera los siguientes lineamientos básicos:
  - i. Avanza en una regulación comprensiva acerca de la implementación de los POD.
  - ii. Define reglas para el fortalecimiento de la integración regional, mediante

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138-20 de 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

la consolidación de la capacidad institucional departamental en la planificación, gestión y regulación de los usos del suelo, en concordancia con las competencias municipales en la materia y dentro del ámbito definido por la Corte Constitucional.<sup>23</sup>

- iii. Propone al DNP como entidad responsable del seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el ordenamiento territorial.
- iv. Regula los POD para su adopción por períodos no inferiores a 4 años, como instrumentos de escala departamental de carácter estratégico que definen directrices para el ordenamiento del territorio departamental, que definen el modelo de ordenamiento territorial departamental con articulación de los POT.
- v. Los POD incorporarán las determinantes de ordenamiento territorial, las cuales constituyen normas de superior jerarquía, así como con los demás instrumentos de ordenamiento territorial y serán justificación para adelantar la modificación excepcional de los POT, conforme con el trámite definido en la Ley 388 de 1997, lo que asegura una efectiva visión regional.

vi. **Propuesta de la iniciativa legislativa.**

Teniendo en cuenta el contenido de lo dispuesto por el Acuerdo 10 de 2016,<sup>24</sup> expedido por la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), las consideraciones acerca de la eventual debilidad legal en la expedición de la reglamentación a qué se refiere el parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, en particular, en lo relacionado con los aspectos sustantivos, procedimentales y organizativos que definan la aplicabilidad, la correcta formulación, implementación y ejecución” de los POD, la presente iniciativa legislativa al Congreso de la República define el contenido básico de los POD. Esta iniciativa debe considerar, siguiendo el lineamiento trazado por la COT, una serie escalar de etapas articuladas a través de un procedimiento que comprenda las fases que se identifican en la tabla 3 siguiente:

Tabla 3	
Etapas aprobación POD	
Etapa	Descripción
Alistamiento institucional	Recopilación de información necesaria para estructurar la herramienta y establecer los mecanismos de participación entre actores involucrados.
Diagnóstico del territorio	Identificación los elementos estructurales del territorio, destacados como componentes del SOT en este documento.
Formulación	Construcción de la visión del territorio departamental a largo plazo con los objetivos que hay que cumplir el POD.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138-20 de 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>24</sup> Por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD).

Adopción	Aprobación del POD mediante una ordenanza expedida por la asamblea departamental.
Implementación	Comprende la puesta en marcha de las disposiciones contenidas en el POD, el seguimiento, la evaluación y el control sobre la inclusión o articulación con otros instrumentos de planificación estratégica y física.
Fuente: Contreras Pantoja, D. F. (2020). “los planes de ordenamiento territorial departamental como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿un escenario articulado o en construcción?”	

#### d. Esquemas de gestión de los mecanismos de captura de valor del suelo municipal por parte de los Departamentos

De manera complementaria a la regulación de los lineamientos para la adopción de los POD, el proyecto de ley contiene disposiciones orientadas a dotar a los Departamentos de una fuente de financiación para obras de interés público y proyectos de impacto regional como resultado de las intervenciones que realicen su jurisdicción en desarrollo de su instrumento de ordenamiento territorial. Para este efecto, se introducen disposiciones tendientes a regular la contribución por valorización establecida en el Decreto 1604 de 1966<sup>25</sup> y en la Ley 388 de 1997, facultando a los Departamentos para establecer y cobrar la contribución como un instrumento de financiación para la construcción de obras de interés público en su jurisdicción. La propuesta normativa regula el hecho generador del tributo y ordena a los Departamentos que establezcan mediante ordenanza, los elementos de la obligación, reglas para la distribución, identificación de zonas de influencia y citación, exenciones y beneficios tributarios, el procedimiento y etapas para la determinación, distribución, recaudo, cobro e inversión de la contribución.

Una regulación complementaria consiste en explorar esquemas de gestión de los mecanismos de captura de valor del suelo por parte de los Departamentos y establecer esquemas de participación compartida en función del nivel de recaudo. Esta propuesta adquiere consistencia normativa con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación con el alcance “de la función constitucional atribuida a los Departamentos para coordinar la acción municipal”<sup>26</sup> y el carácter vinculante de los lineamientos y directrices departamentales a través del plan de ordenamiento departamental en relación con la función municipal respecto de los usos del suelo que comprende la relativa a imponer esquemas que capten su plusvalía. Para este efecto, la propuesta legislativa está orientada a dotar a los Departamentos de la facultad para implementar instrumentos para el financiamiento de proyectos de impacto regional como:

- a) Participación en plusvalías
- b) Contribución por valorización
- c) Pagos por servicios ambientales o ecosistémicos
- d) Fondos de compensación
- e) Emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9 de 1989<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Por el cual se dictan normas sobre valorización.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138/20. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>27</sup> Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

f) Transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

De esta manera, conforme con la iniciativa legislativa propuesta, se faculta a los Departamentos para incorporar en los POD, el desarrollo de un marco de financiamiento para proyectos de importancia regional, mediante estrategias como la aplicación de instrumentos de financiación y captura de valor, la articulación de mecanismos de gestión del suelo, y alternativas que permitan la distribución de cargas y beneficios.

## e. Competencias en materia tributaria y de gestión catastral

### i. Gestión catastral

Conforme al artículo 298 de la Constitución Política, el Departamento cumple un rol articulador entre la política nacional y la ejecución local, una función “bisagra”,<sup>28</sup> que se materializa en instrumentos de gestión programática y física, como el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento departamental,<sup>29</sup> los que deben articularse con los instrumentos nacionales,<sup>30</sup> regionales<sup>31</sup> y locales.<sup>32</sup> Esta explícita delimitación constitucional del departamento se desdibuja, sin embargo, cuando se trata de precisar sus competencias sectoriales, de manera particular, en lo relativo a la provisión de bienes públicos de carácter interjurisdiccional. Este ha sido un interrogante permanente, asociado a la redefinición jurídica y política del departamento elaborada por la Constituyente de 1991.<sup>33</sup> Si bien la regulación constitucional atribuyó a los Departamentos funciones de administración de los servicios de salud y educación “como una etapa intermedia antes de llegar a la municipalización”,<sup>34</sup> así como la gestión de los planes departamentales de agua (PDA),<sup>35</sup> la provisión de estos servicios es eminentemente local.<sup>36</sup>

Esta descripción institucional adquiere relevancia al momento de definir el rol departamental en asuntos específicamente locales como lo son la gestión del territorio a su cargo. Ello es particularmente relevante si se considera que, conforme a la Ley 1454 de 2011,<sup>37</sup> que el Departamento se halla facultado para expedir las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su jurisdicción, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.<sup>38</sup> Estas directrices, condensadas en el Plan de Ordenamiento Departamental (POD), resultan determinantes en el ordenamiento del territorio municipal y subregional, considerando que la Corte Constitucional las revistió de un carácter vinculante por

<sup>28</sup> Naidú Duque Cante. El departamento en las relaciones intergubernamentales. Revista OPERA. Núm. 10 (2010). Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. Pág. 1.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138/20. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>30</sup> Artículos 32 y 45, Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

<sup>31</sup> Artículo 4, numerales 3 y 7, Ley 1962 de 2019, “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.”

<sup>32</sup> Artículos 32 y 45, Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

<sup>33</sup> Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal. Bogotá D.C. 2002. Pág. 35.

<sup>34</sup> Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados del progreso municipal. Bogotá D.C. 2002. Pág. 40.

<sup>35</sup> Artículo 10, Ley 1176 de 2007, “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

<sup>36</sup> Rodríguez Sosa, H. La descentralización en Colombia, a propósito de la Ley 715 de 2001. Revista de Derecho Fiscal. 1 (1). Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. 2003. Pág. 216.

<sup>37</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>38</sup> Artículo 29, numeral 2, literal a), Ley 1454 de 2011.

tratarse de “instrumentos para articular las directrices y orientaciones que el departamento formule en la materia por lo que, son mecanismos de coordinación de la acción municipal”.<sup>39</sup> Es decir, se trata de “pautas, directrices o estándares de referencia para guiar la actividad ordenadora en lo territorial” que deben articular el desarrollo territorial municipal y subregional.

Por esta razón, la iniciativa legislativa propuesta tiene como propósito, complementar la regulación relativa a la gestión catastral, fortaleciendo el rol del departamento en la prestación de este servicio público,<sup>40</sup> otorgándole de manera directa la condición de gestor catastral, sin perjuicio de los municipios previamente habilitados y los que soliciten habilitación, conforme se explica enseguida.

### a. Marco normativo vigente

El marco regulatorio catastral contenido en el artículo 78 de la Ley 1955 de 2019,<sup>41</sup> modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, el Decreto 1170 de 2015<sup>42</sup> y las Resoluciones 1040 de 2023<sup>43</sup> y 746 de 2024,<sup>44</sup> emitidas por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) registra debilidades de carácter normativo, institucional y financiero que se describen enseguida.

De manera adicional, la regulación contenida en el artículo 119, numeral 23, de la Ley 2200 de 2022 introduce confusión complementaria en la medida en que define que es el gobernador quien es el gestor de la actualización catastral de predios rurales en municipios con gran extensión y en coordinación con las autoridades competentes en la materia garantizando la autonomía fiscal municipal y la titularidad del impuesto de los municipios, con lo cual sustrae esa competencia la Agencia Nacional de Tierras, prevista en el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019.

Asimismo, el artículo 140 de la Ley 2200 dispone que los Departamentos podrán adelantar cada una de las etapas de la gestión catastral, pero sin introducir disposiciones complementarias que establezcan regulaciones particulares para el ejercicio de esta gestión catastral particularmente en lo que tiene que ver con la financiación y la articulación de los municipios en la jurisdicción departamental. Es decir, el marco normativo catastral complementado por la ley de Departamentos termina siendo aún más confuso en relación con esta entidad territorial. Por esta razón, se requiere precisar la regulación relativa a la gestión catastral, fortaleciendo el rol del departamento en la prestación de este servicio público, con una regulación explícita que define el rol departamental y el de los municipios, así como las condiciones de financiamiento, superando las debilidades y ambigüedades que el marco regulatorio actual trae, complementado con la confusa redacción de las disposiciones contenidas en la ley de Departamentos.

Debe indicarse que está regulación vigente no prevé que los Departamentos, una vez habilitados, dispongan de una jurisdicción propia, por un tiempo determinado, para ejercer como gestores catastrales. Igualmente, se presenta una debilidad cuando el gestor catastral es contratado para prestar el servicio público y debe expedir actos administrativos, actividad que es propia de la función administrativa,

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138/20. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>40</sup> Artículo 79, Ley 1955 de 2019.

<sup>41</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

<sup>42</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

<sup>43</sup> Por medio de la cual se expide la Resolución Única de la Gestión Catastral Multipropósito.

<sup>44</sup> Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución número 1040 del 8 de agosto de 2023, única de la gestión catastral multipropósito.

en la jurisdicción de la entidad que lo contrata. Esa facultad está prevista a nivel administrativo,<sup>45</sup> pero se requiere preverla a nivel legal.

En este sentido, es necesario complementar la regulación contenida en el artículo 107 de la Ley 2159 de 2021<sup>46</sup> que establece que el Gobierno nacional a través del IGAC podrá destinar recursos para la financiación o cofinanciación de los procesos catastrales a cargo de los municipios y distritos, para lo cual autoriza conformar un patrimonio autónomo integrado por recursos del presupuesto general de la nación y de la banca multilateral entre otros. Esta disposición debe replicarse para facilitarle a los Departamentos acceder a este tipo de fuentes de financiamiento que complementen los recursos que eventualmente las CAR y los propios Departamentos aporten para la financiación de la gestión catastral en su jurisdicción.

Esta regulación propuesta debe estar dirigida a promover el rol articulador del Departamento en relación con los municipios que requieren adelantar labores de actualización y conservación de sus bases catastrales para efectos de sus decisiones de ordenamiento territorial y fortalecimiento fiscal. Igualmente, articular diversas fuentes de recursos con el propósito de consolidar una bolsa común que permita la concurrencia multinivel y facilite la extensión de los beneficios de la gestión catastral a municipios que, por sus condiciones financieras, no se hallan en capacidad de hacerlo individualmente. Dentro de las fuentes propuestas, deben destacarse los recursos que, por sobretasa ambiental, recaudan las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible que dirigen para financiar sus instrumentos ambientales como el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA).

El propósito de la propuesta es ampliar el espectro de conceptos susceptibles de financiar con cargo a estos recursos para dirigirlos a la financiación de la gestión catastral que, de manera directa, genera un efecto fiscal positivo en la medida que cualquier incremento en el recaudo del impuesto predial unificado conlleva, correlativamente, un incremento en el monto de la sobretasa ambiental dirigida a esas autoridades ambientales. De manera complementaria, le permite a las Corporaciones participar del beneficio de complementar los insumos físicos con los que alimentan la capa de información ambiental requerida para la formulación y ejecución de los POMCA a su cargo.

#### **b. Propuesta normativa**

El marco normativo descrito es parcial en relación con la regulación de la gestión catastral multipropósito y el rol que cumple el departamento. Por esta razón, se hace necesario que ese marco normativo deba ser complementado mediante la confección de una iniciativa legislativa que prevea, entre otros, aspectos relativos a las siguientes temáticas:

1. Definir el rol del Departamento en la prestación de la gestión catastral, dado su carácter interjurisdiccional.
2. Precisión de las fuentes de financiamiento de la gestión catastral multipropósito.
3. El rol de la asociatividad municipal en la prestación de la gestión catastral.

<sup>45</sup> Artículo 2.2.2.5.5., Decreto 1983 de 2019.

<sup>46</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

Atendiendo a lo señalado, considerando el contenido del proyecto de ley<sup>47</sup> que presentó el Gobierno nacional a consideración del Congreso de la República en el año 2017 y las debilidades temáticas indicadas en relación con la gestión catastral, resulta relevante considerar, para una iniciativa legislativa tendiente a complementar la regulación contenida en los artículos 79 a 82 de la Ley 1955 de 2019, los aspectos que se indican en la tabla 4 siguiente.

Temática	Contenido
Gestores catastrales	Autorizar la expedición de los actos administrativos con efectos vinculantes en las jurisdicciones territoriales en las que son contratados para prestar el servicio
Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponer como jurisdicción para ejercer la gestión catastral, la departamental, para asegurar el ejercicio de la gestión.</li> <li>• Definir competencias de gestión tributaria para los Departamentos en relación con los municipios de menor capacidad</li> <li>• Unificar gestión tributaria y asistencia técnica fiscal para municipios de menor capacidad en cabeza del departamento.</li> <li>• Incorporar esquemas de impuestos compartidos en una reforma tributaria territorial.</li> </ul>
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un fondo cuenta catastral que articule fuentes multi e intra nivel, a cargo del departamento en su condición de gestor.</li> </ul>
Prestación del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Departamento tendrá a su cargo la prestación de este servicio para todo el territorio de su jurisdicción, mediante un modelo de prestación unificado y de carácter interjurisdiccional.</li> <li>• El Departamento será el encargado de administrar, en una bolsa común, por fuente de recurso y entidad aportante, los recursos aportados para financiar la prestación del servicio público de gestión catastral con enfoque multipropósito en el respectivo esquema asociativo territorial. La administración de estos recursos podrá efectuarse a través de un encargo fiduciario.</li> </ul>

### c. Complementación regulación ley de Departamentos

Considerándolo indicado para la iniciativa legal, la reglamentación que se desarrolla en relación con la Ley 2200 de 2022, debe avanzar en los aspectos indicados considerando lo siguiente:

- El modelo normativo e institucional adoptado por el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, tiene varios “cuellos de botella” que el Gobierno nacional no ha resuelto. El proyecto presentado por la Federación Nacional de Departamentos (FND), con un enfoque departamental, los resuelve.

<sup>47</sup> Proyecto de Ley Nro. .... de 2017 “por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito”.

- Propone un completo modelo financiero para la financiación de la implementación de la gestión catastral multipropósito, a través del departamento.
- Para efectos de su financiación, las labores de conformación y mantenimiento que conforman la gestión del catastro multipropósito son inversión social.

De manera adicional, la regulación indicada no contiene una sola previsión en cuanto al financiamiento de la gestión catastral ni al rol articulador que corresponde adelantar al departamento, particularmente, mediante la implementación de modelos de financiamiento que permitan integrar una bolsa única con diferentes fuentes de recursos, considerando el ejemplo de los Planes Departamentales de Agua y su modelo de financiamiento a través del Fondo de Inversión para el Agua (PDA).

En esta materia, la regla prevista en la Ley 1955 de 2019 se limita, simplemente, a señalar que la habilitación se otorgará cuando el aspirante acredite, entre otros, capacidad financiera. También debe preverse que los gastos asociados a la gestión catastral constituyen gastos de inversión, disposición que, en el evento de consolidar modelos articulados de financiamiento integrado con rentas provenientes de diversas fuentes, entre ellas, el presupuesto general de la nación, de las CAR, de los grandes centros urbanos conforme con la Ley 99 de 1993,<sup>48</sup> del SGR, de los Departamentos o de los municipios, deben consolidarse en un proyecto de inversión que el Departamento, en su condición de gestor catastral y articulador de la acción municipal de aquellos municipios que, individualmente considerados, carecen de acceso a estas rentas o al servicio catastral, será el encargado de administrar y que utilizará para financiar la gestión catastral a su cargo. En ese orden, con el propósito de afectar los indicadores de funcionamiento de los Departamentos, se hace necesario precisar que estos gastos son de inversión y que su administración podrá efectuarse a través de un encargo fiduciario, lo que facilita su seguimiento y control.

Los beneficios de la regulación propuesta son palpables. Promueve el rol articulador del Departamento en relación con los municipios que requieren adelantar labores de actualización y conservación de sus bases catastrales para efectos de sus decisiones de ordenamiento territorial, fortalecimiento fiscal y articulación de sus instrumentos de planeación física con el POD. Igualmente, articula diversas fuentes de recursos con el propósito de consolidar una bolsa común que permita la concurrencia multinivel y facilite la extensión de los beneficios de la gestión catastral a municipios que, por sus condiciones financieras, no se hallan en capacidad de hacerlo individualmente.

## ii. **Competencias para mejorar la eficiencia en el recaudo de las rentas territoriales**

La Ley 2052 de 2020<sup>49</sup> introduce disposiciones en relación con la racionalización de trámites y la implementación de infraestructura tecnológica y de conectividad para automatizar y digitalizar la gestión interna a nivel subnacional. En materia tributaria dispone, de manera particular, reglas en relación con los siguientes tópicos, que

<sup>48</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

<sup>49</sup> Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

conlleven un efecto fiscal que se detalla en la tabla 5 siguiente.

No.	Tópico	Efecto
3	Servicio de interoperabilidad <sup>50</sup>	Los municipios deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos de intercambio de información de los sistemas y soluciones tecnológicas que soportan sus trámites, dando cumplimiento al Marco de interoperabilidad y los lineamientos de vinculación al servicio de interoperabilidad de los servicios ciudadanos digitales.

En ese orden, la propuesta facilita que el departamento, por su rol de nivel intermedio de gobierno, sea pilar de la corrección de los problemas de la fragmentación fiscal como parte de la adopción de esquemas de descentralización asimétrica y formas organizacionales más agregadas que induzcan a la concurrencia, coordinación y cooperación entre municipios, distritos y Departamentos, impulsando la gobernanza multinivel. Ello permite suplir los requerimientos de una gestión de impuestos municipales más eficiente y eficaz, desarrollando oportunidades de un diseño que encajan en los principios constitucionales y legales de la descentralización territorial y fiscal del país. En este sentido, el modelo propuesto, por su carácter voluntario, garantiza tanto la autonomía municipal en la administración tributaria como la mejora en la eficiencia de la gestión y recaudación de impuestos.

En este contexto, el rol activo del departamento se delimita a la gestión tributaria de los impuestos municipales (determinación, liquidación, cobro, recaudación, fiscalización y gestión de la información), reservando las competencias sustantivas de la administración tributaria en los municipios (fijación de tarifas de los impuestos, determinación de las exenciones tributarias, adopción, actualización y modificación de los estatutos tributarios municipales). Por esta razón, el ejercicio es de naturaleza eminentemente voluntaria de las autoridades territoriales al tiempo que el resultado de la implementación podrá ser individualizado a las particularidades de cada departamento.

Conforme al artículo 298 de la Constitución Política, los Departamentos ejercen funciones administrativas de coordinación, complementariedad de la acción municipal, intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Con arreglo a dichas funciones, los Departamentos y municipios pueden hacer uso de mecanismos cooperativos tales como, los de asociación, cofinanciación, delegación y convenios, con el propósito de cumplir los objetivos y competencias legalmente asignadas, respetando la autonomía territorial reconocida en el artículo 287 de la Constitución Política para la gestión de sus propios intereses.

Este modelo se enmarca en el objetivo de economía y buen gobierno previsto en el numeral 16 del artículo 1º de la Ley, según el cual la organización territorial del

<sup>50</sup> Complementa el artículo 6 de la Ley 962 de 2005.

Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

El modelo parte de la imperiosa necesidad de apoyar en el fortalecimiento fiscal de los municipios, considerando su alta dependencia de las transferencias del orden nacional, principalmente del Sistema General de Participaciones, y de los aportes de la Nación para distintos sectores de inversión, lo cual contrasta con la gran debilidad de las rentas propias, con más del 90% de los municipios del país ubicándose en las categorías 5ª y 6ª debido a sus bajos ingresos.

Lo anterior se explica por diversos factores, tales como, la deficiente capacidad administrativa, la ausencia de funcionarios con competencias especializadas para el control y cobro de sus rentas, normas desactualizadas que impiden el desarrollo de los procedimientos administrativos tributarios e inexistencia de sistemas de información que apoyen la realización de los procesos de liquidación, fiscalización y cobro.

Esta situación profundiza las asimetrías que existen entre las regiones geográficas de nuestro país, por lo que se requiere crear instrumentos que permitan a los municipios superar dichos desequilibrios, sin afectar su autonomía fiscal.

En este contexto, los Departamentos se erigen como entidades que pueden apoyar la gestión de las rentas municipales, fortaleciendo las capacidades de gestión tributaria de los municipios y aprovechando las mejores capacidades y competencias de los primeros. Con este esquema de apoyo a la gestión, se apuntaría a mejorar las rentas municipales y, con ello, la capacidad para los municipios de realizar mejores inversiones en sus territorios, financiar sus planes de desarrollo local y mejorar sus indicadores de responsabilidad y capacidad de endeudamiento. Adicionalmente, permitirá a los Departamentos acercarse más al territorio con un apoyo directo sobre su gestión.

Para tal fin, se propone la incorporación en la Ley de Ordenamiento Territorial de un marco normativo que permita a los municipios podrán celebrar convenios con los Departamentos con el objeto de apoyar la gestión municipal en cuanto a la determinación, fiscalización, control, liquidación, cobro persuasivo y coactivo de tributos municipales, rentas cedidas y las demás rentas cuya gestión se le encomiende por ley o convenio. Lo anterior sin afectar de ninguna forma la autonomía tributaria de los municipios, quienes seguirán siendo titulares de las competencias de administración y fiscalización de las rentas municipales.

Aunado a ello, en desarrollo de lo dispuesto por las Leyes 962 de 2005, 2052 de 2020 y el Decreto Ley 2106 de 2019, el municipio podrá acordar con el departamento el apoyo para la administración del recaudo y giros de las rentas municipales. Para este efecto, el departamento adelantará la implementación y operación de un sistema de información que comprenda soporte tecnológico en las labores de liquidación, recaudo y administración, que permita estandarizar, simplificar y fortalecer tecnológicamente la gestión tributaria municipal.

De igual manera, debe considerarse que el artículo 14<sup>51</sup> del Decreto 2106 de 2019<sup>52</sup> dispone la integración a una sede electrónica de la totalidad de portales, sitios web, plataformas, ventanillas únicas, aplicaciones y soluciones existentes, que permitan la realización de trámites, procesos y procedimientos a los ciudadanos de manera eficaz. Esta disposición, en conjunto con las contenidas en la Ley 2056, permiten considerar la posibilidad de disponer de un sistema de información tributaria, que comprenda soporte tecnológico en las labores de recaudo, administración y giros, que opere bajo una plataforma que permita estandarizar y simplificar tecnológicamente la gestión tributaria municipal.

Es preciso destacar que esta propuesta recoge experiencias internacionales exitosas en relación con la administración tributaria convenida entre las autoridades locales y las estatales. Por ejemplo, México introdujo un incentivo en forma de acceso a fondos especiales de transferencia para los municipios que transfirieran la administración del impuesto predial al gobierno estatal.<sup>53</sup> De igual manera, Perú ha avanzado en la conformación de modernas agencias tributarias semiautónomas en las grandes áreas metropolitanas y sus jurisdicciones, lo que ha permitido mejoras importantes en la gestión fiscal subnacional. Brasil es también un caso exitoso en cuanto a cómo los gobiernos centrales pueden jugar un papel importante para proveer apoyo técnico y financiero a los esfuerzos de modernización de la administración tributaria subnacional.

Para tal fin, se plantea la posibilidad de financiar los convenios con un porcentaje de participación mínimo del 20% sobre los mayores recaudos de las rentas municipales y cedidas que se obtengan. Este mayor recaudo se calculará teniendo en cuenta el crecimiento real de las rentas respecto de la ejecución de ingresos con corte al 31 de diciembre del año anterior al que se suscriba el convenio, incluyendo los rendimientos financieros que las mismas generen.

Considerando que se requiere un desarrollo legislativo y regulatorio que fije las reglas de concurrencia municipal y departamental en la gestión de los impuestos municipales se requiere de una normativa como la propuesta para garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión tributaria, defina incentivos de alto poder, y fije las reglas de remuneración de la gestión departamental a partir de la participación en el mayor recaudo logrado para cada municipio.

Finalmente, como incentivo fiscal, la propuesta de articulado prevé que la adopción de este modelo constituirá un criterio para la asignación directa al respectivo municipio, de los porcentajes del 10% por eficiencia fiscal y el 10% por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto de los recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones, a que se refiere el

---

<sup>51</sup> **Artículo 14. Integración a la sede electrónica.** Las autoridades deberán integrar a su sede electrónica todos los portales, sitios web, plataformas, ventanillas únicas, aplicaciones y soluciones existentes, que permitan la realización de trámites, procesos y procedimientos a los ciudadanos de manera eficaz. La titularidad, administración y gestión de la sede electrónica es responsabilidad de cada autoridad competente y estará dotada de las medidas jurídicas, organizativas y técnicas que garanticen calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información y de los servicios. Las autoridades deberán identificar en su sede electrónica los canales digitales oficiales de recepción de solicitudes, peticiones y de información. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones regulará la materia.

<sup>52</sup> Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

<sup>53</sup> Ley de Federalismo Fiscal, 2014.

numeral 2,<sup>54</sup> literales b)<sup>55</sup> y c)<sup>56</sup> del artículo 79<sup>57</sup> de la de 715 de 2001,<sup>58</sup> modificado por el artículo 23 de la Ley 1176 de 2007.<sup>59</sup> De igual manera, deberá constituir un criterio para la asignación de cualquier otro incentivo proveniente de recursos del Sistema General de Regalías, fondos de cofinanciación o apoyo financiero del nivel nacional y de recurso del Presupuesto General de la Nación.

### iii. Competencias normativas en materia tributaria territorial

Uno de los temas de mayor litigio en materia administrativa gira en torno a la delimitación de las competencias que tiene el legislador y los entes territoriales en cuanto al poder tributario territorial y las competencias para la regulación de los tributos de carácter local. Esta situación básicamente se explica por la existencia de disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 1, 150, 287, 300, 313, 338 y 362 de la Carta Política que, interpretadas de forma separada, pueden llevar conclusiones disímiles, debido a que debe siempre ponderarse en su análisis el principio constitucional de la autonomía territorial frente a los de unidad e igualdad.

Esto conlleva a que sea el juez constitucional, al estudiar la constitucionalidad de las leyes que regulan los tributos locales, o bien, el juez administrativo, al estudiar la legalidad de los actos que expiden los entes territoriales, quienes definen el alcance de las competencias del legislador y el poder tributario de los entes territoriales. Esta situación ha generado históricamente diferentes posturas en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, con momentos en que se han enfrentado posiciones contradictorias, al punto de tener leyes declaradas inexecutable y acuerdos u ordenanzas expedidos con fundamento en éstas han sido declarados nulos.

En este contexto, el ejercicio de las competencias por parte de los Departamentos, distritos y municipios para la gestión de las rentas que se requieren para el ejercicio de sus funciones resulta complejo y ausente de la necesaria certeza jurídica en cuanto al alcance de sus competencias y la forma de determinar sus tributos propios. Esto también afecta a los contribuyentes, quienes están sometidos a las decisiones judiciales que no guardan unidad de criterio por la ausencia de una regla clara que defina el verdadero alcance del poder tributario de los entes territoriales.

A pesar de ello, recientemente se ha llegado a un consenso en la interpretación que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado plantean en relación con la autonomía que tienen los entes territoriales para la regulación de los tributos y rentas para el ejercicio de sus funciones. Así, de acuerdo con la más reciente posición de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-132 de 2020, Sentencia C-101 de 2022), igualmente planteada por el Consejo de Estado (Consejo de Estado, Radicado 18881 (2014), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez), el papel del legislador en materia de tributos locales puede variar, pero “será preceptivo que la ley establezca los elementos mínimos para que la actividad de los

<sup>54</sup> 2. El 83% distribuido entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25.000 habitantes, así: (...).

<sup>55</sup> c) **El 10% por eficiencia fiscal.** Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. La información sobre la ejecución de ingresos tributarios será la informada por las entidades territoriales y refrendada por la Contaduría General de la Nación antes del 30 de junio de cada año.

<sup>56</sup> d) **El 10% por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto.** Entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 617 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicione. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito, por la Contraloría General de la República. La Contaduría General de la Nación será la entidad encargada de certificar al DNP, antes del 30 de septiembre de cada año, la diferencia entre el valor certificado a cada municipio y distrito por la Contraloría General de la República y el límite correspondiente establecido por la Ley 617 de 2000.

<sup>57</sup> **Artículo 79. Criterios de distribución de los recursos de la Participación de Propósito General.** Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera: (...).

<sup>58</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>59</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

entes de representación territorial se lleve a cabo siguiendo parámetros objetivos, siendo dichos elementos, por lo menos, la i) autorización para la creación del tributo y la ii) determinación del hecho gravable”. De este modo, ambas corporaciones reconocen la posibilidad que los cuerpos de representación territorial complementen la regulación legal al establecer los sujetos, la tarifa y la base gravable del tributo. En conclusión, las entidades territoriales pueden ejercer su poder tributario a partir de las leyes en las que el Congreso autoriza un tributo y delimitar el hecho gravable.

En este sentido, y en orden a lo expuesto desde el año 2001 en el salvamento de voto de los magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre a la Sentencia C-1097 de 2001 de la Corte Constitucional, la Ley de Ordenamiento Territorial se erige en un instrumento normativo que podría permitir delimitar las competencias del legislador y de los entes territoriales en relación con los tributos locales. En ese momento, manifestaron que la ausencia de esta importante herramienta imposibilita el juicio de constitucionalidad de las normas por las cuales se crean tributos del orden territorial, ya que es esta ley que permite definir el alcance del artículo 338 de la Constitución Política y armonizar el principio de legalidad con las facultades de los Departamentos y municipios. De manera que el legislador puede, mediante esta ley, materializar el propósito del constituyente de 1991 de fortalecer la autonomía de los entes territoriales.

Por estas razones, se propone regular normativamente las competencias normativas del Congreso de la República, las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales en cuanto a la creación y regulación de beneficios y exenciones para tributos carácter territorial y aquellos administrados por las entidades territoriales, acogiendo la posición jurisprudencial acogida por la jurisdicción constitucional y administrativa sobre la materia.

#### **iv. Sistema Únicos de Información Territorial**

En línea con las propuestas anteriores, se propone en esta iniciativa legislativa la creación de un Sistema único de información municipal y departamental a los organismos de control, el cual parte de la propuesta realizada por parte de la Misión de Descentralización. En este sentido se plantea que el Departamento Nacional de Planeación -DNP- diseñe e implemente un Sistema Único para el reporte de información sobre la gestión municipal, distrital y departamental, para el uso y consulta de todas las entidades públicas del orden nacional, organismos de control, inspección y vigilancia del Estado y de los ciudadanos.

Adicionalmente, se prevé que existirá un Sistema Único de Información Territorial par que todos los informes que las entidades territoriales deban presentar a las diferentes entidades del orden nacional y órganos de control del Estado respecto de su gestión administrativa y fiscal, se realizados mediante el Sistema Unico de Información que diseñará e implementará el Departamento Nacional de Planeación, teniendo en cuenta las recomendaciones que se emitan por parte del Comité Técnico, el cual estará integrado por representantes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contaduría General de la República, la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios, la Asociación de Ciudades Capitales.

#### **f. Devolución de competencias, habilitación para su ejercicio y ejecución interjurisdiccional**

La iniciativa normativa incluye también la propuesta formulada en el Informe Final presentado por la Misión de Descentralización<sup>60</sup>, creada por el Decreto 1665 de 2021, a partir del Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 y la Ley 1962 de 2019, con el objetivo de elaborar los estudios técnicos e insumos en materia de descentralización que permitieran evaluar el modelo actual y presentar iniciativas constitucionales y legislativas para ajustar dicho modelo.

El informe final incluye en sus propuestas la regulación del mecanismo para la habilitación de competencias o servicios nacionales para las entidades territoriales y los esquemas asociativos. Esta propuesta se ha ajustado con el fin de incorporar en la ley de ordenamiento territorial el mecanismo para que las entidades territoriales puedan habilitarse para asumir competencias a cargo de entidades del nivel nacional, de acuerdo con los criterios jurídicos, financieros, institucionales y poblacionales, que defina el Gobierno nacional, con la asesoría de la Federación Nacional de Departamentos, dentro de los cuales se considerarán al menos los siguientes criterios: i) La categoría de la entidad territorial; ii) Los resultados de la medición de desempeño fiscal e institucional; iii) La descripción general de las condiciones en las que se ejercerá la competencia, función o servicio sobre el que se solicita la habilitación; iv) Proyección de ingresos y gastos con los cuales se va a asumir la competencia, función, atribución o servicio, lo cual deberá ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Esta habilitación de competencias será formalizada mediante un acto administrativo de habilitación que expedirá la entidad nacional correspondiente y constituirá el título jurídico o soporte para la incorporación de recursos en los presupuestos de las vigencias fiscales siguientes. La iniciativa incluye también el procedimiento para el seguimiento y la devolución de competencias a la Nación por parte de las entidades territoriales.

### 3. Antecedentes normativos

La regulación relativa a los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) tiene una primera referencia relacionadas con la competencia local para reglamentar los usos del suelo<sup>61</sup>, que encuentra desarrollo normativo en disposiciones contenidas en los literales b) y c), numeral 4, del 29 de la Ley 1454 de 2011 que, de manera textual, señalan que corresponde a los municipios:

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. (Se resalta.)

Para el ejercicio de esta competencia, conforme lo dispone el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 2079 de 2021, los municipios deben adoptar el plan de ordenamiento territorial (POT), que es el “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. De manera complementaria, la regulación relativa al ordenamiento territorial como competencia departamental, se halla en el limbo pese a la expedición de la disposición contenida en la Ley 2200 de 2022. En efecto, el artículo 4, numeral 2.4, de la citada ley

<sup>60</sup> Departamento Nacional de Planeación, Informe Final Misión de Descentralización, Bogotá, Junio 2024.

<sup>61</sup> Artículo 313, numeral 7, Constitución Política.

dispone en relación con el ordenamiento territorial al cargo del departamento lo siguiente:

En materia de ordenamiento territorial, deben adoptar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad del territorio o de porciones del mismo, conforme con estructuras ambientales sostenibles y de las potencialidades y limitantes geofísicas, económicos y culturales, a fin de generar un orden adecuado. (Se resalta.)

La implementación de esta competencia se supedita a la expedición del POD, conforme con la reglamentación del artículo 15 de la Ley 2200 que dispone textualmente lo siguiente:

Artículo 15. Planes de ordenamiento departamental. En desarrollo del artículo 29 numeral 2 de la Ley 1454 de 2011 o la norma que la modifique, adicione o sustituya, los departamentos expedirán planes de ordenamiento departamental a través de los cuales se definirá la visión a largo plazo del departamento, el modelo de ordenamiento territorial, las directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial que superen la división político administrativa municipal, definiendo las herramientas que articulen y armonicen el marco del plan de ordenamiento departamental.

Así mismo, a través de estos instrumentos se determinarán los escenarios de uso y ocupación del territorio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente, en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. Dentro del modelo de ordenamiento territorial se realizará la especialización de los principales sistemas de escala supramunicipal, que coexisten y estructuran el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas e infraestructura productiva, lo cual se realizará en coordinación con los entes territoriales, los grupos étnicos y demás actores del proceso, reconociendo las particularidades territoriales y regionales, así como la articulación con los niveles nacional y supradepartamentales.

Los Planes de Ordenamiento Departamental se desarrollarán en el marco de las competencias constitucionales delegadas en los artículos 1o, 286, 287, 288, 297 y siguientes.

Parágrafo 1. En el término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de las demás entidades competentes en la materia, reglamentarán los aspectos sustantivos, procedimentales y organizativos que definan la aplicabilidad, la correcta formulación, implementación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD). En el reglamento se definirá, entre otros, los contenidos mínimos, procedimiento de formulación, expedición, vigencia y entidades competentes.

Parágrafo 2. Este proceso se realizará en todo momento bajo el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para elaborar sus planes de ordenamiento territorial, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y la normatividad vigente.

En relación con la materia de regulación dispuesta por el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, debe indicarse que la Corte Constitucional indicó, en relación con los contenidos del artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011, que su regulación requiere un “desarrollo legislativo que prevea, entre otros aspectos, la manera concreta como se formularán dichas directrices, orientaciones y los PDOT, así como los mecanismos y procedimientos de coordinación administrativa mediante los cuales se propenderá por la articulación de los POT, respecto de estos instrumentos, dentro del respeto de la autonomía municipal para planear su desarrollo y reglamentar los usos del suelo”<sup>62</sup>.

En concordancia con el pronunciamiento jurisprudencial citado, este documento es explícito en señalar que la reglamentación que se expida en virtud del parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022, en particular, en lo relacionado con los aspectos sustantivos, procedimentales y organizativos que definan la aplicabilidad, la correcta formulación, implementación y ejecución” de los POD, a través de un reglamento que defina, “entre otros, los contenidos mínimos, procedimiento de formulación, expedición, vigencia y entidades competentes”, contraría la delimitación de constitucionalidad efectuada por la Corte Constitucional en relación con el artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011 y, en consecuencia, padecerá vicios de legalidad por cuanto el desarrollo de los aspectos referidos al contenido de los POD, su articulación con los instrumentos de ordenamiento físico metropolitano, distrital y municipal, así como los procedimientos de aprobación e implementación, son competencia exclusiva del legislador, la que deberá desarrollarlos de manera detallada mediante una ley. De este modo se considera, que los aspectos citados no son susceptibles de reglamentar mediante normas de naturaleza administrativa, particularmente, reglamentaria. Por esta razón, el presente texto avanza en la necesidad de considerar la expedición de una ley que reglamente los aspectos a que se refiere el parágrafo 1 del artículo 15 de la Ley 2200 de 2022.

Asimismo, el marco regulatorio catastral contenido en el artículo 78 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, el Decreto 1170 de 205 y las Resoluciones 1040 de 2023 y 746 de 2024, esperas por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) registra debilidades de carácter normativo, institucional y financiero que se describen enseguida. De manera adicional, la regulación contenida en el artículo 119, numeral 23, de la Ley 2200 de 2022 introduce confusión complementaria en la medida en que define que es el gobernador el gestor de la actualización catastral de predios rurales en municipios con gran extensión y en coordinación con las autoridades competentes en la materia garantizando la autonomía fiscal municipal y la titularidad del impuesto de los municipios, con lo cual sustrae esa competencia la Agencia Nacional de Tierras prevista en el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Asimismo, el artículo 140 de la Ley 2200 dispone que los departamentos podrán adelantar cada una de las etapas de la gestión catastral, pero sin introducir disposiciones complementarias que establezcan regulaciones particulares para el ejercicio de esta gestión catastral particularmente en lo que tiene que ver con la financiación y la articulación de los municipios en la jurisdicción departamental. Es decir, el marco normativo catastral complementado por la ley de departamentos termina siendo aún más confuso en relación con esta entidad territorial. Por esta razón, se requiere precisar la regulación relativa a la gestión catastral, fortaleciendo el rol del departamento en la prestación de este servicio público, con una regulación explícita que define el rol departamental y el de los municipios, así como las condiciones de financiamiento, superando las debilidades y realidades que el marco regulatorio actual trae,

---

<sup>62</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138-20 de 6 de mayo de 2020. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

complementado con la confusa redacción de las disposiciones contenidas en la ley de Departamentos.

Finalmente, con el propósito de justificar el articulador del archivo a los apoyos tecnológicos departamentales en la modernización de la gestión tributaria local, es preciso indicar que la Ley 2052 de 2020 introduce disposiciones en relación con la racionalización de trámites y la implementación de infraestructura tecnológica y de conectividad para automatizar y digitalizar la gestión interna de los trámites, a nivel subnacional. En materia tributaria dispone, de manera particular, reglas en relación con los siguientes tópicos, que conllevan un efecto fiscal que se detalla en la siguiente tabla.

No.	Tópico	Efecto
1	Servicio de autenticación digital	Potencialmente elimina cobro por derechos o paz y salvos
2	Desmaterialización y automatización de estampillas electrónicas	Deber de implementación en municipios de categoría 4 a 6, dentro de los 48 meses a partir de la vigencia de Ley 2052 de 2020. Los Municipios transferirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por una sola vez, hasta un 20% de recaudo anual de las estampillas, con el fin de financiar la implementación.  La categorización se realiza conforme al artículo 153 del Decreto 2106 de 2019.
3	Servicio de interoperabilidad <sup>63</sup>	Los municipios deberán crear, diseñar o adecuar los mecanismos de intercambio de información de los sistemas y soluciones tecnológicas que soportan sus trámites, dando cumplimiento al Marco de interoperabilidad y los lineamientos de vinculación al servicio de interoperabilidad de los servicios ciudadanos digitales.

De igual manera, debe considerarse que el artículo 14 del Decreto 2106 de 2019 dispone la integración a una sede electrónica de la totalidad de portales, sitios web, plataformas, ventanillas únicas, aplicaciones y soluciones existentes, que permitan la realización de trámites, procesos y procedimientos a los ciudadanos de manera

<sup>63</sup> Complementa el artículo 6 de la Ley 962 de 2005.

eficaz. Esta disposición, en conjunto con las contenidas en la Ley 2056, permiten considerar la posibilidad de disponer de un sistema de información tributaria, que comprenda soporte tecnológico en las labores de recaudo, administración y giros, que opere bajo una plataforma que permita estandarizar y simplificar tecnológicamente la gestión tributaria municipal.

De manera complementaria a la regulación de los lineamientos para la opción de los POD, el proyecto de ley contiene disposiciones orientadas a dotar a los departamentos de una fuente de financiación para obras de interés público y proyectos de impacto regional como resultado las intervenciones que realicen su jurisdicción en desarrollo de su instrumento de ordenamiento territorial. Para este efecto, se introducen disposiciones tendientes a regular la contribución por valorización establecida en el Decreto 1604 de 1966 y en la ley 388 de 1997, facultando a los departamentos para establecer y cobrar la contribución como un instrumento de financiación para la construcción de obras de interés público en su jurisdicción. La propuesta Normativa regula el hecho generador del tributo y ordena a los departamentos que deben establecer mediante ordenanza, los elementos de la obligación, reglas para la distribución, identificación de zonas de influencia y citación, exenciones y beneficios tributarios, el procedimiento y etapas para la determinación, distribución, recaudo, cobro e inversión de la contribución.

#### **4. Impacto fiscal**

La exigencia establecida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 que estipula que deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”, no se requiere en el presente caso, ya que el presente proyecto de ley no ordena gastos y no genera un impacto fiscal para la nación ni para las entidades territoriales en consecuencia, no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### **5. Contenido normativo de la iniciativa**

Teniendo en cuenta, lo expuesto anteriormente, el presente proyecto pretende:

- a. Adicionar el capítulo IV al Título III de la Ley 1454 de 2011, que regula la categorización de las entidades territoriales y la en desarrollo de artículos 1 y 2 Ley 617 de 2000 y 153 del Decreto 2106 de 2019.
- b. Adicionar el capítulo V al Título III de la Ley 1454 de 2011, que regula las Competencias para el ordenamiento del aparato productivo regional al título III “de las competencias” de la Ley 1454 de 201, fortaleciendo la Ley 101 de 1993 desde los territorios.
- c. Adicionar un título sobre directrices de ordenamiento departamental, con los siguientes capítulos:
  - Capítulo de directrices de ordenamiento departamental, desarrollando el artículo 29, numeral 2, de la Ley 1454 de 2011 y el artículo 15 de la Ley 2200 de 2022 y en relación con los planes de ordenamiento departamental, considerando el Acuerdo COT 10 de 2016.
  - Capítulo sobre instrumentos de financiamiento provenientes del incremento del valor del suelo, complementando la Ley 388 de 1999.

- d. Adicionar un título sobre competencias en materia tributaria y de Gestión Catastral Departamental, integrado por los siguientes capítulos:
- Capítulo sobre Competencias en materia de Gestión Catastral Departamental, complementando el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023.
  - Capítulo sobre Competencias para mejorar la eficiencia en el recaudo de las rentas territoriales.
  - Capítulo sobre competencias normativas en materia tributaria territorial
- e. Adicionar un título que regule el mecanismo para que las entidades territoriales puedan habilitarse para asumir o devolver competencias a cargo de entidades del nivel nacional.
- f. Adicionar un título en el cual se ordena la creación del Sistema único de información municipal y departamental a los organismos de control y el Sistema Único de Información Territorial.

De los Honorables Congresistas,

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

