
Hoja de Ruta de Incidencia ante el Nuevo Gobierno Nacional

Apuestas de transformación de las Ciudades Capitales



Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales

Tabla de Contenido

Introducción	3
Tabla Resumen	7
Contenido	8
Pilar · Capacidades del Estado	
Apuesta de Transformación · Mejores datos, mejores decisiones	8
Apuesta de Transformación · Reevaluación de la relación Nación–Territorio	9
Pilar · Competitividad y Crecimiento Económico	12
Apuesta de Transformación · Capitales como motores de innovación y competitividad	12
Pilar · Desarrollo Territorial Sostenible	15
Apuesta de Transformación · El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial	15
Apuesta de Transformación · Ordenar el territorio es clave para el futuro del país	19
Pilar · Movilidad y Desarrollo Social	22
Apuesta de Transformación · Capitales seguras, país seguro	22
Presupuesto 2027	27
Incidencia Directa	28
Conclusiones	30

Introducción

Asocapitales llega al cambio de Gobierno con un análisis técnico que ha venido trabajando desde el año 2025 a partir del trabajo conjunto con las Ciudades Capitales. En el documento “CAPITALES QUE CONSTRUYEN PAÍS. Ideas desde las ciudades capitales para el próximo Gobierno Nacional” se presenta un Banco de Ideas que se deben discutir con el próximo Gobierno, agrupadas en diez apuestas de transformación. Posteriormente, en el Foro Capitales que Construyen, celebrado el 13 de mayo, se discutieron algunas propuestas en temas relativos a seguridad, infraestructura para el desarrollo y sostenibilidad fiscal.

Para la construcción de esta hoja de ruta se tuvo en cuenta las 10 apuestas transformadoras, el análisis fiscal de las ciudades capitales y la Ley 2082 de 2022 (Ley de Ciudades Capitales - Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones).

Un análisis detallado de la sostenibilidad fiscal de las ciudades capitales muestra que, a 2025, registraron ingresos por **\$90,4 billones** y gastos totales por **\$88,4 billones**, lo que generó un resultado fiscal positivo de **\$2 billones**. De esos ingresos, \$69,8 billones corresponden a ingresos corrientes y \$20,6 billones a ingresos de capital. Dentro de los ingresos corrientes, los tributos más representativos en términos de recaudo fueron el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), con **\$13,1 billones (41,7%)**, y el Impuesto Predial Unificado, con **\$9,8 billones (31,3%)**.

Por el lado del gasto, de los \$88,4 billones ejecutados el **83,4% correspondió a inversión**, el 12,5% a funcionamiento y el 4,1% al servicio de la deuda. Que más de ocho de cada diez pesos se destinen a inversión es, precisamente, lo que permite leer en el gasto las prioridades estratégicas de las ciudades capitales.

Una lectura de la ruta del gasto público de las ciudades capitales confirma la magnitud de esta agenda: más allá de las obras visibles, la ejecución presupuestal funciona como el extracto bancario de las ciudades y revela en qué invierten realmente y, por tanto, cuáles son sus prioridades estratégicas. Al agrupar la inversión de las capitales en tres grandes frentes, el **59,70%** del total se concentra en transporte, movilidad y conectividad —metros, trenes, sistemas masivos, vías, aeropuertos y conectividad fluvial y logística—; el **19,87%** en infraestructura social —educación, salud, protección social, colegios, hospitales y equipamientos—; y el **6,67%** en agua, saneamiento y resiliencia —acueductos, alcantarillado, PTAR, seguridad hídrica, protección costera, drenajes, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático—. Estos tres frentes concentran cerca del **86,24%** de la inversión y dan cuenta de las apuestas materiales sobre las que se construyen las propuestas de esta Hoja de Ruta, reforzando la necesidad de una relación Nación—Territorio que acompañe con recursos y competencias las prioridades donde las ciudades ya están gastando.

A continuación, se detallan las diez apuestas de transformación, que incluyen las propuestas priorizadas en los temas de seguridad, infraestructura, prioridades de inversión estratégicas y sostenibilidad fiscal.

Las diez apuestas de transformación

1	La movilidad social del país se juega desde las ciudades. Es necesario migrar de la compensación de la pobreza a la creación de capacidades productivas locales que prioricen la primera infancia, la seguridad alimentaria y nutricional, un modelo educativo pertinente, los servicios de cuidado y mecanismos claros de protección social inteligente que no sean asistencialistas.
2	Capitales seguras, país seguro. Es imperativo priorizar los actuales problemas urbanos de inseguridad, violencia, acceso a la justicia y conflictividad social como un problema país.
3	El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial. Gestionar la alta vulnerabilidad del territorio frente a los problemas de seguridad hídrica, la contaminación, la adaptación al cambio climático y los riesgos naturales, mediante la reducción de residuos sólidos, medidas de protección del patrimonio natural y estrategias de adaptación, como base para el desarrollo territorial y la generación de oportunidades para la bioeconomía.
4	Capitales como motores de innovación, competitividad y crecimiento económico. Fortalecer una agenda local para gestionar el actual estancamiento económico y la baja productividad y competitividad empresarial es imperativo para combatir el desempleo, la informalidad y la pobreza.
5	Ordenar el territorio es clave para el futuro del país. Hoy más que nunca, es necesario apostarle a un ordenamiento territorial moderno que permita el acceso equitativo a la vivienda digna, los servicios de transporte y el empleo, así como soluciones que permitan un hábitat integral y el reconocimiento de la identidad cultural de sus habitantes.
6	Ciudades como una de las plataformas de generación de ingresos fiscales y rentas para la Nación. Si el país quiere cerrar el déficit fiscal que se avecina, debe liberar el potencial económico de las ciudades capitales, donde se puedan activar nuevas fuentes de ingreso y productividad urbana, a cambio de mayor autonomía para capturar el valor económico generado en sus territorios.
7	Liderazgo capital para un desarrollo de escala regional. La gestión de los grandes desafíos que se dan en el territorio debe resolverse a escala regional, a través del fortalecimiento de esquemas asociativos metropolitanos.
8	Reevaluación de la relación Nación–Territorio. El país requiere delimitar una relación más clara y eficiente entre la Nación y su territorio, con menos duplicidad institucional y mayores capacidades de gestión, que no vulnere la autonomía de las ciudades capitales.
9	Mejores datos, mejores decisiones país. Colombia necesita solventar las debilidades estructurales de producción, integración y uso de la información, para mejorar la oportunidad y confiabilidad de las decisiones públicas.
10	Ciudades colombianas más conectadas con el mundo. La agenda nacional debe impulsar la inversión, la cooperación internacional, la innovación y la diplomacia urbana desde las ciudades capitales.

Criterio de clasificación de las propuestas

En estas apuestas de transformación se debe centrar la discusión con el nuevo Gobierno. Para ello, se debe analizar qué propuestas requieren incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, cuáles requieren un Proyecto de Ley y, finalmente, cuáles requieren partidas presupuestales en el PGN 2027 o son un tema de discusión con los actores del Gobierno Nacional.

A continuación, se van a presentar las seis apuestas que inicialmente se deben priorizar en la discusión agrupadas en cuatro grandes pilares: Capacidades del Estado, Competitividad y Crecimiento Económico, Desarrollo Territorial Sostenible y Movilidad Social y Desarrollo Social.

PILARES	APUESTA DE TRANSFORMACIÓN
1. Capacidades del Estado	Apuesta de Transformación 9 · Mejores datos, Mejores decisiones país
	Apuesta de Transformación 8 · Reevaluación de la relación Nación–Territorio
2. Competitividad y Crecimiento Económico	Apuesta de Transformación 4 · Capitales como motores de innovación, competitividad y crecimiento económico
3. Desarrollo Territorial Sostenible	Apuesta de Transformación 3 · El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial.
	Apuesta de Transformación 5 · Ordenar el territorio es clave para el futuro del país
4. Movilidad Social y Desarrollo Social	Apuesta de Transformación 2 · Capitales seguras, país seguro

Las propuestas de Asocapitales no se limitan a solicitar mayores recursos: buscan, ante todo, aclarar las competencias y los recursos que corresponden al Gobierno Nacional y los que deben transferirse a los territorios, en particular a las ciudades capitales. En materia de finanzas territoriales se plantea una revisión de los impuestos territoriales, flexibilizar los indicadores de endeudamiento y de vigencias futuras para mejorar la ejecución de las entidades territoriales y, de manera transversal, contar con mejores datos que conduzcan a mejores decisiones, a un aumento de los ingresos propios de las ciudades y a una focalización más precisa de subsidios, transferencias y políticas públicas. Por ello, el pilar de Capacidades del Estado constituye un pilar principal y transversal que habilita el desarrollo de los demás pilares.

El pilar de Competitividad y Crecimiento Económico se concentra en la apuesta por las “Capitales como motores de innovación, competitividad y crecimiento”. En este frente se destacan la necesidad de combatir frontalmente la Informalidad laboral a través de estrategias decididas al fortalecimiento al empleo y el emprendimiento, una apuesta concreta por la Digitalización empresarial donde estrategias dirigidas al fortalecimiento del Talento digital capital como nodo formador para la competitividad regional puede ser un frente clave., y en este mismo sentido, la necesidad de calcular el PIB Capital / Producto Interno Bruto a nivel de cada ciudad capital, para poder hacer lecturas reales particulares.

El pilar de Desarrollo Territorial Sostenible agrupa dos apuestas: “El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial” y “Ordenar el territorio es clave para el futuro del país”. Paralelo a estas, se hace especial énfasis en los Proyectos estratégicos de las ciudades capitales, habilitando conversaciones alrededor de propuestas en seguridad hídrica, seguridad energética, gestión del riesgo y economía circular, entre otras, al igual que, la revisión del modelo de Financiamiento de los sistemas de transporte masivo y unas apuestas muy claras por el hábitat seguro.

Por último, el pilar de Movilidad Social y Desarrollo Social resalta la apuesta “Capitales seguras, país seguro”. Se trata de un pilar estratégico para las ciudades capitales, en el que sobresalen la Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia, el Sistema Nacional de Seguridad Urbana, el Programa Nacional de Detención Transitoria y la Reforma al Sistema Penitenciario y Carcelario.

A continuación, se presentan las 16 propuestas priorizadas desde Asocapitales las cuales están agrupadas en las apuestas transformadoras y pilares estratégicos, junto a la vía de incidencia esperada (Ley o PND).

Tabla Resumen

PILARES	APUESTA DE TRANSFORMACIÓN	#	PROPUESTAS	¿Proyecto de Ley o PND?
1. Capacidades del Estado	Mejores datos, Mejores decisiones país	1	Actualización, accesibilidad e interoperabilidad de datos (E-Censo Capital, Del SISBÉN al RUI Participativo, IA Catastral)	PND
	Reevaluación de la relación Nación–Territorio	2	Reformas a las Finanzas Públicas Territoriales (Revisión estructural de los tributos territoriales y Flexibilización de los parámetros de deuda y vigencias futuras territoriales)	LEY
		3	Incidencia en el Proyecto de Ley de Competencias (SGP)	LEY
2. Competitividad y Crecimiento Económico	Capitales como motores de innovación, competitividad y crecimiento económico	4	De la compensación de la pobreza a la creación de capacidades productivas locales 4.1. Plan capital de Empleo, Emprendimiento para la reducción de la Informalidad 4.2. Plan capital de Digitalización empresarial y Formación de Talento digital 4.3. PIB Capital	PND
3. Desarrollo Territorial Sostenible	El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial.	5	Plan Nacional de Seguridad Hídrica	PND
		6	Programa de Seguridad y Competitividad Energética	PND
		7	Plan Nacional para el cierre de botaderos a cielo abierto	PND
		8	Economía circular como motor de desarrollo urbano	LEY
	Ordenar el territorio es clave para el futuro del país	9	Ordenar el Territorio para un Hábitat Integral (E-POT y Plan de Reactivación de VIS/VIP a través de TIF (Titularización de Impuestos Futuros)).	PND
		10	Sostenibilidad Fiscal de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo	PND
		11	Proyectos Estratégicos de las Ciudades Capitales	PND
4. Movilidad Social y Desarrollo Social	Capitales seguras, país seguro	12	Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia con enfoque territorial y concurrencia Nación-territorio	PND
		13	Sistema Nacional de Seguridad Urbana para las ciudades capitales	PND
		14	Programa Nacional de Detención Transitoria	PND
		15	Financiación de la Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia	LEY
		16	Reforma al Sistema Penitenciario y Carcelario	LEY

Contenido

1. Pilar · Capacidades del Estado

Propósito estratégico del pilar. Fortalecer las capacidades institucionales de la Nación y de las ciudades capitales mediante ajustes normativos, modernización institucional y mejores sistemas de información, para avanzar hacia una toma de decisiones basada en datos. Más que describir los temas, este pilar busca transformar la relación Nación–Territorio, fortalecer los recursos propios y la calidad de la información pública, de modo que actúe como base habilitante de los demás pilares.

Mejores datos, mejores decisiones país

Colombia necesita solventar las debilidades estructurales de producción, integración y uso de la información, por lo tanto, se propone incluir en el PND tres iniciativas que permitan focalizar mejores políticas públicas, acceder a recursos de manera más justa y poder generar mayores recursos propios.

PND 1. Actualización, accesibilidad e interoperabilidad de datos

Datos estructurales frente a la tenencia, uso, valor y desarrollo de suelo, atados a los de extensión territorial y población; siguen siendo hoy uno de los mayores retos del país para hacer mejores caracterizaciones poblacionales y del territorio, que redunden en una mejor focalización de políticas públicas, o que a su vez deriva en los municipios en una categorización presupuestal justa, una proporcional transferencia de recursos, y por supuesto, una mejor información para aumentar la capacidad de recaudo y generación de recursos propios, entre otros. En este sentido, vale la pena mencionar que:

- La última actualización del censo en Colombia fue en el año 2018, por lo que hoy muchas de esas decisiones de política pública en cualquier sector, se hacen a partir de proyecciones estadísticas,
- Las ciudades capitales concentran cerca del 47% del total de la población del país, pese a ocupar apenas el 10% del territorio nacional, y que,
- 17 de las 32 ciudades capitales (53%) tienen el 0% de su territorio actualizado catastralmente.

Estas y otras razones más permiten hacer un par de propuestas transversales que resultan ser habilitadoras de implementaciones adecuadas de política pública en todos los sectores. Estas son:

✓ **E-Censo capital**

- El censo es la columna vertebral de la planeación y la financiación territorial: define población que reside, flota y migra, hogares, viviendas y características socioeconómicas que alimentan la distribución de recursos, la categorización municipal y el diseño de política pública. El "e-Censo" —el componente de auto diligenciamiento digital del censo— fue una innovación que el DANE introdujo en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, pero su cobertura fue desigual y dejó lecciones importantes sobre subenumeración, especialmente en las grandes ciudades.

- **Decisión de Incidencia.** La propuesta busca que el PND posicione a las capitales como aliadas operativas del DANE en el levantamiento censal digital, corrigiendo el subconteo urbano que afecta directamente sus finanzas y su planeación. Como el censo completo apunta a 2030 y habría un conteo intermedio próximamente, lo que el PND puede capturar no es tanto el operativo censal en sí mismo, sino **la preparación del terreno**, esto es: articulación de registros administrativos territoriales, fortalecimiento del autodiligenciamiento digital, y participación de las capitales en el diseño del conteo intermedio y del censo de 2030.
- ✓ ***Del SISBÉN al RUI participativo***
 - **Decisión de Incidencia.** Se propone ajustar la reglamentación existente para que la estrategia de transición del SISBÉN al RUI realmente se logre y, que haya un mejor Registro Único de Ingresos a partir, no solo de la ampliación de los plazos vigentes, sino de la posibilidad de aceptación de reportes alternativos, incluidos los auto reportes de la ciudadanía, entre otros, para lograr una mejor focalización de los programas sociales que existen en las ciudades capitales, los cuales con gran esfuerzo, las ciudades financian de manera autónoma.
- ✓ ***IA Catastral***
 - **Decisión de Incidencia.** Se propone la realización de un piloto de actualización catastral para las ciudades capitales con el uso de la Inteligencia artificial - IA, que permita el redimensionamiento de los parámetros de datos abiertos desde todos los actores que hoy día poseen información para el ordenamiento del territorio, y simplemente no permiten su uso con fines de prospectiva y planificación urbana ordenada. De allí la necesidad de crear paralelamente, un Sistema Nacional de Monitoreo Territorial que realmente permita democratizar el acceso, intercambio y uso ordenado de la información territorial para beneficio del país.

Reevaluación de la relación Nación–Territorio

El país requiere delimitar una relación más clara y eficiente entre la Nación y su territorio, con menos duplicidad institucional y mayores capacidades de gestión, que no vulnere la autonomía de las ciudades capitales.

LEY 2. Reforma a las Finanzas Públicas Territoriales

○ **Revisión estructural de los tributos territoriales**

La tributación territorial es dispersa, no está dispuesta en un solo marco normativo y algunos tributos datan de principios del siglo pasado (1915). No ha habido una reforma estructural de los mismos y los existentes no corresponden a las capacidades institucionales de las entidades y en algunos casos ni a su vocación territorial. En las diferentes reformas tributarias del orden nacional si bien se ha tratado de actualizar algunos aspectos, no han sido reformas estructurales que correspondan a los espacios fiscales de los diferentes niveles de gobierno.

Decisión de incidencia. Se propone una reforma estructural a los impuestos territoriales, permitiendo que las ciudades capitales sean más eficientes, mejoren su recaudo y tengan mayores recursos propios.

○ **Flexibilización de los parámetros de deuda y vigencias futuras territoriales**

Las ciudades capitales y asociadas de Colombia constituyen el primer nivel de gobierno subnacional con mayor capacidad de ejecución del gasto público territorial. Su rol como proveedoras directas de bienes y servicios públicos las posiciona como actores estratégicos en la consecución de los objetivos de desarrollo nacional. Sin embargo, el marco normativo vigente presenta limitaciones estructurales que restringen su capacidad de planificación financiera de mediano y largo plazo, afectando tanto la continuidad de proyectos estratégicos de inversión como la sostenibilidad fiscal territorial.

Flexibilización de los parámetros de deuda territorial.

Modificación artículo 6 de la Ley 358 de 1997

Se busca una modificación a la norma vigente (**Artículo 6 de la Ley 358 de 1997 - Indicadores de capacidad de pago para nuevas operaciones de crédito público**) donde se permita que las ciudades capitales que tengan una calificación de riesgo como mínimo igual a la de la Nación puedan obtener crédito externo de forma directa sin intermediación de la Nación y así poder liberar miles de millones para infraestructura.

- El crecimiento de los compromisos de deuda pública territorial, que en 2025 aumentaron 29,4% y alcanzaron \$24,8 billones, evidencia la necesidad de contar con instrumentos de financiación más ágiles para sostener la inversión territorial.
- Este comportamiento exige avanzar hacia un marco de gestión más flexible, responsable y transparente, que permita a las ciudades optimizar sus perfiles de endeudamiento, reducir costos financieros y acceder oportunamente a mejores condiciones de financiación.

Flexibilización de las vigencias futuras territoriales.

Modificación a la Ley 819 de 2003.

Se evidencia la necesidad de flexibilizar los requisitos normativos para la aprobación de vigencias futuras en el último año de gobierno, bajo reglas claras de responsabilidad fiscal y transparencia, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de servicios, proteger proyectos estratégicos de inversión y evitar interrupciones entre periodos de gobierno.

- De acuerdo con la información reportada al cierre de 2025, se identifica una concentración mayoritaria del vencimiento de vigencias futuras en el cierre de las administraciones actuales: El 40,6% del total, equivalente a \$16,7 billones, se concentra en el periodo 2026-2027.
- La variación positiva del 19% en los compromisos de vigencias futuras entre 2024 y 2025, junto con su reporte en 29 de las 32 ciudades capitales del uso de este instrumento durante la

vigencia, evidencia que este instrumento se ha consolidado como una herramienta clave para financiar inversiones y garantizar continuidad en la gestión territorial.

Por ello, se requiere facilitar el trámite y los requisitos para su aprobación dentro del marco normativo vigente, de manera que las ciudades puedan fortalecer sus procesos de planeación, asegurar la ejecución de proyectos estratégicos y sostener la prestación de servicios.

Decisión de incidencia. Se propone modificar el artículo 6 de la Ley 358 de 1997 y la Ley 819 de 2003 para flexibilizar los indicadores de endeudamiento y los requisitos de aprobación de las vigencias futuras territoriales. Se propone que ambos temas vayan en una ley nueva de finanzas territoriales, esto corresponde a un proyecto de ley porque implica reformar normas de rango legal que regulan la capacidad de pago y la disciplina fiscal de las entidades territoriales.

En resumen, esta propuesta busca proponer una ley de revisión estructural de los tributos territoriales y flexibilización de los parámetros de deuda y vigencias futuras territoriales para ampliar autonomía fiscal con sostenibilidad.

LEY 3. Incidencia en el Proyecto de Ley de Competencias (SGP)

Incidir en el Proyecto de Ley de Competencias radicado por el Gobierno Nacional, en los sectores de Salud, Educación, Agua potable y saneamiento básico, y Propósito general (demás sectores), financiados por el Sistema General de Participaciones –SGP–. Es una ley orgánica de iniciativa del Gobierno Nacional.

Colombia lleva décadas hablando de descentralización, pero se requiere una Ley de Competencias que se estructure y se apruebe garantizando que por cada responsabilidad que se transfiere a los alcaldes, lleguen también los recursos suficientes para cumplirlas.

No puede seguir pasando que desde el Congreso se creen y asignen competencias y responsabilidades para alcaldes y gobernadores, sin asignar fuentes de financiación claras para cumplir con las mismas.

Decisión de incidencia. Participar en el análisis e incidir en el Proyecto de Ley de Competencias (SGP) que presente el Gobierno Nacional para garantizar que cada competencia transferida a las ciudades capitales esté acompañada de fuentes de financiación suficientes. El objetivo es que las ciudades reciban recursos proporcionales a las funciones que realmente ejecutan.

2. Pilar · Competitividad y Crecimiento Económico

Propósito estratégico del pilar. Promover decisiones nacionales que permitan acelerar la inversión, mejorar la competitividad territorial, combatir la informalidad laboral y promover la digitalización empresarial. La transformación que se busca es convertir a las capitales en motores efectivos de innovación, productividad y empleo formal.

Capitales como motores de innovación, competitividad y crecimiento económico

Fortalecer una agenda local para gestionar el actual estancamiento económico y la baja productividad y competitividad empresarial es imperativo para combatir el desempleo, la informalidad y la pobreza.

PND 4. De la compensación de la pobreza a la creación de capacidades productivas locales que favorezcan la reactivación económica

El Gobierno debería priorizar medidas orientadas a reducir la informalidad laboral y empresarial, ampliar oportunidades de inserción productiva, fortalecer capacidades para el empleo del futuro y promover esquemas de inclusión económica que mejoren los ingresos y la calidad de vida en las ciudades capitales. Por lo tanto, se propone incluir en el PND tres iniciativas que permitan dinamizar el empleo, el emprendimiento, la digitalización empresarial y la medición del Producto Interno Bruto para las Ciudades Capitales.

- La tasa de desempleo en las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas se ubicó en **8,8%** en abril de 2026, 0,9 puntos porcentuales menos que un año atrás.
- En promedio el **42,4%** de la población ocupada en las 23 ciudades y AM, trabaja en condiciones de **informalidad**, es decir, **cerca de 4 de cada 10 trabajadores no cuentan con un empleo formal**.
- Las ciudades capitales concentran el **53,8%** de las unidades económicas del país.
- La brecha digital regional **no es homogénea**: Al menos se requieren 85.000 talentos en la próxima década.
- El Índice de BD confirma asimetrías marcadas entre territorios, y la cobertura / uso productivo rural, sigue rezagado frente a las grandes aglomeraciones.

Este contexto conlleva esfuerzos en temas como:

4.1. Plan Capital de Empleo, Emprendimiento para la reducción de la Informalidad

La informalidad laboral es un fenómeno estructural que se concentra y se gestiona en las ciudades, pero cuyas competencias y recursos están fragmentados entre los diferentes niveles de gobierno. Las capitales soportan la mayor presión de empleo informal, comercio en espacio público, y

emprendimientos de subsistencia, sin contar con mandatos claros ni financiación correlativa para enfrentarlos.

Incidencia Directa. Incluir en el PND un **Plan Capital de Empleo, Emprendimiento para la reducción de la Informalidad**. Asocapitales debe posicionar esta agenda para reducir la informalidad y reconocer a las capitales como protagonistas de la política de empleo y formalización laboral, dotándolas de instrumentos y recursos, y no solo como ejecutoras de programas diseñados centralizadamente. Algunos de los ejes a trabajar son:

1. Formalización gradual y diferenciada, no punitiva,
2. Economía solidaria como vehículo de formalización,
3. Emprendimiento con enfoque de tejido productivo local,
4. Competencias y financiación: el nudo estructural,
5. Información, focalización y seguimiento.

4.2. Plan capital de Digitalización empresarial y Formación de Talento digital

La digitalización empresarial es una palanca de productividad, pero su adopción es profundamente desigual: las grandes empresas avanzan mientras las micro y pequeñas —que concentran el empleo en las capitales— quedan rezagadas. Las ciudades capitales son el espacio donde se concentra el tejido empresarial susceptible de digitalizarse, pero carecen de mandatos e instrumentos financieros propios para acompañar esa transición.

Incidencia Directa. La propuesta busca que el PND se incorpore un Plan Capital de Digitalización Empresarial y formación de Talento Digital que reconozca a las capitales como agentes activos de la digitalización del tejido productivo local, no como simples territorios donde se ejecuta política nacional. Aquí los ejes propuestos son:

1. Digitalización con foco en las MiPymes, no solo en la gran empresa,
2. Talento digital como nodo formador para la competitividad regional,
3. Infraestructura habilitante y cierre de brechas,
4. Trámites y Estado digital como facilitador,
5. Competencias, gobernanza y financiación sostenible.

4.3. PIB Capital

Esta línea es transversal a las dos anteriores: es el **sistema de evidencia** que sostiene técnicamente todo el posicionamiento. Talento digital, digitalización empresarial e informalidad son las apuestas; ***el PIB capital es cómo se demuestra que importan y cómo se justifica su financiación.***

Hoy la información económica subnacional en Colombia presenta rezagos y vacíos: el DANE publica PIB departamental con desfase y no produce de forma regular un PIB municipal o de ciudades capitales con la oportunidad y desagregación que la política pública territorial exige. Esto deja a las

capitales sin evidencia robusta para sustentar sus aportes a la economía nacional, dimensionar sus necesidades de cofinanciación y defenderse del traslado de mandatos sin recursos.

Incidencia Directa. Crear en el PND la medición periódica del PIB por ciudad capital. Asocapitales debe liderar una mesa DANE–DNP para producir información económica territorial comparable y oportuna. A esto se le debe sumar que dichas dinámicas son ahora de convergencia regional, no solo municipales, y tampoco 100% departamentales. Aquí los ejes propuestos son:

1. Institucionalización de un PIB capital regular y oportuno,
2. Medición que capture la realidad económica capital,
3. La medición como sustento de la cofinanciación,
4. Articulación con los demás ejes de política,
5. Gobernanza del dato y financiación de la operación estadística.

3. Pilar · Desarrollo Territorial Sostenible

Propósito estratégico del pilar. Impulsar políticas públicas que fortalezcan la gestión del agua, el ordenamiento territorial, los proyectos estratégicos de las ciudades capitales, la adaptación al cambio climático y la resiliencia urbana. La transformación que se busca es reducir la vulnerabilidad del territorio y sentar las bases de un crecimiento urbano sostenible y resiliente.

El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial

La variabilidad y el cambio climático dejaron de ser un asunto ambiental para convertirse en una condición que habilita o restringe el crecimiento económico, la seguridad alimentaria, la confiabilidad energética y la competitividad del país. El Fenómeno de El Niño 2023–2025 lo demostró en sus dos dimensiones críticas e interdependientes: el agua y la energía. Por el lado del agua, Bogotá enfrentó entre abril de 2024 y abril de 2025 el primer racionamiento en más de cuatro décadas, al caer el sistema Chingaza —que abastece cerca del 70 % del agua de la ciudad— a niveles mínimos. Por el lado de la energía, el país —que depende cerca del 70 % de la generación hidroeléctrica— quedó al borde del racionamiento eléctrico, debió importar gas natural desde diciembre de 2024 y mantiene para 2026–2027 un riesgo de déficit de energía firme por la combinación de la variabilidad climática, los retrasos en proyectos de generación y transmisión y los cuellos de botella de licenciamiento.

Por ello la resiliencia, la seguridad hídrica y la seguridad energética no pueden tratarse como políticas sectoriales aisladas, sino como una condición habilitante del desarrollo nacional. Durante 2025, la UNGRD coordinó más de 4.700 emergencias en 869 municipios, con más de 285.000 familias afectadas. Los impactos se concentran en laderas urbanizadas, rondas hídricas ocupadas, asentamientos informales y áreas de expansión, donde convergen alta exposición, vulnerabilidad social y rezago en los procesos de planificación. Pese a ello, la mayor parte de los recursos públicos sigue orientándose a la atención y recuperación posterior al desastre, en contravía del enfoque preventivo de la Ley 1523 de 2012.

PND 5. Plan Nacional de Seguridad Hídrica

La seguridad hídrica es una condición habilitante para la competitividad, la seguridad alimentaria, la salud pública y la confiabilidad energética. Las principales ciudades concentran la mayor demanda de agua, mientras que la variabilidad climática incrementa el riesgo de desabastecimiento. Se requiere una política nacional que articule gestión de cuencas abastecedoras, infraestructura, eficiencia, reúso, almacenamiento y adaptación al cambio climático. Además, las ciudades concentran la mayor generación de aguas residuales del país. Persisten brechas en financiación, estructuración y operación de PTAR, especialmente en ciudades intermedias y municipios, lo que afecta la calidad de los ríos urbanos y aumenta los costos de potabilización aguas abajo.

- Entre abril de 2024 y abril de 2025, Bogotá registró el primer racionamiento de agua en más de 40 años; el sistema Chingaza, que abastece cerca del 70 % del agua de la ciudad, cayó por debajo del 19 % de llenado en marzo de 2024.

- Según el Estudio Nacional del Agua 2022, 207 cabeceras municipales son susceptibles al desabastecimiento en temporada seca; la oferta de las cuencas abastecedoras puede caer entre 50 % (Quibdó) y 90 % (Maicao).
- El ENA 2018 había identificado 391 cabeceras susceptibles (cerca de 7,8 millones de habitantes), varias de ellas capitales (Valledupar, Riohacha, Santa Marta, Armenia, Bucaramanga, Sincelejo, Ibagué).
- Durante El Niño 2024, 367 municipios resultaron afectados: 276 reportaron desabastecimiento y 91 racionamientos de agua.
- 12 millones de personas (25 % de la población) tienen acceso inadecuado a agua potable y 3,2 millones no tienen ningún acceso.
- Solo se trata cerca del 52 % de las aguas residuales del país; la meta ODS al 2030 es 68,6 %.
- Cerca del 48 % de las aguas residuales municipales aún se descargan sin tratamiento adecuado.
- Cuencas como las de los ríos Bogotá, Medellín–Aburrá, Cali, Otún y Fonce siguen presentando presiones significativas por vertimientos urbanos e industriales.
- La PTAR Canoas (Bogotá–Soacha), con inversión cercana a \$4,5 billones, tratará 14 m³/s y reducirá unas 146.000 ton/año de carga contaminante al río Bogotá; junto con la PTAR Salitre constituye el proyecto de saneamiento más importante del país.

Decisión de incidencia. Se propone incluir en el PND, un Plan Nacional de Seguridad Hídrica que articule la gestión de cuencas abastecedoras, infraestructura, eficiencia, reúso, almacenamiento y adaptación al cambio climático. Este Plan incluirá el impulso a las inversiones en plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) y al reúso de aguas residuales.

PND 6. Programa de Seguridad y Competitividad Energética

El crecimiento de la demanda de energía supera el ritmo de incorporación de nuevos proyectos de generación e infraestructura eléctrica, lo que limita la confiabilidad del sistema y mantiene presiones sobre las tarifas que pagan hogares, empresas y entidades públicas.

Los grandes centros urbanos concentran la mayor parte de la demanda eléctrica nacional y requieren un sistema confiable para sostener la productividad y la prestación de servicios esenciales.

- Cerca del 70 % de la generación eléctrica del país proviene de fuentes hidroeléctricas lo que ata la confiabilidad eléctrica a la disponibilidad de agua.
- El país importa gas natural desde diciembre de 2024 para cubrir la demanda esencial.
- XM ha advertido un riesgo de déficit de energía firme para 2026–2027, asociado a retrasos en generación y transmisión; el déficit proyectado pasaría de 1,97 TWh (2025–2026) a cerca de 3,9 TWh (2026–2027).

- El Niño 2023–2024 llevó al sistema al borde del racionamiento eléctrico.
- Las ciudades capitales son los principales centros de demanda.

Decisión de incidencia. Se propone incorporar en el PND un programa de seguridad y competitividad energética para capitales con un esquema de incentivos para generación, almacenamiento e infraestructura energética que priorice inversiones estratégicas para el desarrollo energético.

Esto acelerará la entrada en operación de nuevos proyectos, fortalecerá la seguridad energética del país, aumentará la participación de fuentes sostenibles, atraerá inversión privada y contribuirá, en el mediano y largo plazo, a reducir la presión sobre las tarifas de energía y a la mejora de la competitividad de las ciudades capitales.

PND 7. Plan Nacional para el cierre de botaderos a cielo abierto

Varios sitios de disposición operan con vida útil agotada o próxima a vencer y persisten botaderos a cielo abierto sin control técnico ni licencia, que contaminan suelo, agua y aire y generan riesgos a la salud, en especial en zonas de alta importancia ambiental. Las ciudades concentran la mayor parte de los residuos del país, por lo que el cierre de botaderos y la transición hacia el aprovechamiento y la economía circular son condición de sostenibilidad urbana y regional.

- En 2024 se dispusieron 12,15 millones de toneladas de residuos; las 8 ciudades más pobladas concentran el 42,4 %. Bogotá dispone 2,29 millones ton/año (18,9 % del país), seguida de Medellín (5,8 %), Barranquilla (5,0 %), Cali (4,4 %) y Cartagena (4,3 %).
- A 31 de diciembre de 2024, 45 sitios de disposición tenían vida útil vencida.
- Persisten 79 botaderos a cielo abierto en funcionamiento; 22 de los 32 departamentos presentan situación delicada en disposición final.

Decisión de incidencia. Adoptar en el PND un plan nacional de cierre y reconversión de botaderos a cielo abierto. La acción es priorizar financiación para soluciones regionales de disposición final.

LEY 8. Economía circular como motor de desarrollo urbano

Proyecto de Ley de Economía Circular

La gestión integral de residuos sólidos constituye uno de los principales desafíos ambientales, sanitarios y financieros para las ciudades capitales de Colombia. Estas generan más del 60 % de los residuos sólidos del país y concentran más del 80 % de la actividad nacional de aprovechamiento, por lo que las decisiones que se adopten en esta materia tienen un impacto directo sobre la sostenibilidad urbana y el cumplimiento de las metas nacionales de economía circular.

De acuerdo con el más reciente **Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos 2024** de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), durante 2024 se dispusieron **12,15 millones de toneladas de residuos sólidos**, la cifra más alta registrada en la última década y un incremento

del **2,9 %** frente al año anterior. De este total, cerca del **98 %** continúa siendo dispuesto en rellenos sanitarios y otros sitios autorizados, lo que evidencia la alta dependencia del país de la disposición final como principal mecanismo de gestión.

Paralelamente, aunque Colombia reportó el aprovechamiento de cerca de **2,4 millones de toneladas de residuos**, equivalente a aproximadamente el **18 %** de los residuos recolectados, el país aún enfrenta importantes brechas para consolidar un modelo de economía circular, fortalecer la separación en la fuente, incrementar el reciclaje y reducir la cantidad de residuos que llegan diariamente a los rellenos sanitarios. Esta actividad es desarrollada por más de **74.000 recicladores de oficio**, quienes cumplen un papel fundamental dentro de la cadena de aprovechamiento.

En este contexto, las ciudades capitales afrontan retos estructurales como la disminución progresiva de la vida útil de los rellenos sanitarios, la dificultad para desarrollar nueva infraestructura de disposición final debido a restricciones ambientales y conflictos sociales, el incremento de los costos de transporte y disposición, la proliferación de puntos críticos por disposición inadecuada de residuos, la necesidad de fortalecer la inclusión de los recicladores de oficio y la insuficiente articulación institucional entre la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y los prestadores del servicio público de aseo.

A pesar de estos desafíos, Colombia aún no cuenta con una ley marco de gestión integral de residuos sólidos que articule de manera efectiva las competencias de los diferentes actores y establezca una política integral para acelerar la transición de un modelo de economía lineal hacia uno de economía circular.

En este escenario, el **Proyecto de Ley No. 489 de 2025 Cámara**, "por medio de la cual se regula la gestión integral de residuos, se promueven la producción y el consumo responsables y se impulsa la economía circular", representa una oportunidad estratégica para modernizar el marco normativo del país y dotar a las entidades territoriales de herramientas para enfrentar los principales desafíos del sector.

La iniciativa establece un marco integral para todas las corrientes de residuos (ordinarios, de construcción y demolición, especiales, orgánicos y biomasa), fortaleciendo la institucionalidad, la planificación territorial, la gestión de la información, los instrumentos de seguimiento y control, así como los incentivos para la prevención en la generación, la separación en la fuente, el aprovechamiento, el tratamiento y la valorización de residuos.

Para las ciudades capitales, esta ley puede convertirse en un instrumento clave para **prolongar la vida útil de los rellenos sanitarios**, reducir la presión sobre la infraestructura existente, disminuir la generación de puntos críticos, impulsar nuevas tecnologías de tratamiento y valorización, fortalecer la responsabilidad extendida del productor, consolidar esquemas regionales de gestión de residuos, mejorar la sostenibilidad financiera del servicio público de aseo y promover una mayor coordinación entre las entidades nacionales, territoriales y ambientales.

En ese sentido, el Proyecto de Ley constituye una oportunidad histórica para transformar la gestión de residuos sólidos en Colombia, avanzar hacia ciudades más sostenibles y resilientes, fortalecer la economía circular y contribuir al cumplimiento de los compromisos nacionales en materia de cambio climático, protección ambiental y desarrollo territorial.

Decisión de incidencia. Se solicita tramitar y aprobar un Proyecto de Ley, que regule la gestión integral de residuos y que impulse la economía circular. Busca transformar el modelo de disposición final hacia aprovechamiento, valorización y sostenibilidad financiera.

Ordenar el territorio es clave para el futuro del país

Hoy más que nunca, es necesario apostarle a un ordenamiento territorial moderno que permita el acceso equitativo a la vivienda digna, servicios de transporte, empleo y soluciones que permitan un hábitat integral y el reconocimiento de la identidad cultural de sus habitantes.

PND 9. Ordenar el Territorio para un Hábitat integral

○ E-POT

La actualización de los POT continúa siendo una de las principales limitaciones para incorporar el cambio climático y la gestión del riesgo en el desarrollo urbano. El costo de los estudios especializados supera la capacidad fiscal de numerosos municipios, y el requisito de los estudios de riesgo es uno de los principales frenos a esa actualización.

- El 75% de las ciudades capitales tienen o tendrán su POT vencido antes de 2027, es decir, **tres de cada cuatro ciudades enfrentarán retos** para planificar su desarrollo urbano en el corto plazo.
- Las ciudades capitales concentran la población y la economía del país (Bogotá, Antioquia y Valle suman cerca de la mitad del PIB), por lo que su exposición define el riesgo país.
- En 2025 la UNGRD coordinó más de 4.700 emergencias en 869 municipios, con más de 285.000 familias afectadas; el país permanece en situación de desastre nacional (Decreto 1193 de 2025).
- El riesgo de desastres es el pasivo contingente más representativo de la Nación: 4,36 % del PIB.

Decisión de incidencia. El PND debe incorporar la posibilidad de actualización de POT - PBOT - EOT a través de la apertura de bancos de imágenes satelitales para la planificación territorial digital con intervención de la IA. En el mismo sentido, se deben incorporar en el PND instrumentos para cofinanciar estos procesos de actualización, con especial énfasis en estudios de riesgo.

○ Plan de Reactivación de VIS/VIP a través de TIF (Titularización de Impuestos Futuros).

La vivienda es donde convergen, de manera más visible, las competencias y las tensiones entre Nación y territorio. Las ciudades capitales concentran el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, la presión de la urbanización informal, y la demanda de suelo asequible, pero la política

de vivienda —subsidios, cofinanciación, reglas de ordenamiento— se diseña en buena parte centralmente.

- Déficit habitacional promedio de las ciudades capitales: **42,18%**.
- El programa *Mi Casa Ya* colapsó en las ciudades capitales: **la asignación de subsidios cayó 84,3%** en el último año.
- Hay una contracción simultánea en cobertura y recursos, por el menor poder adquisitivo a raíz del aumento del salario mínimo.

Decisión de Incidencia. El PND debe habilitar la posibilidad de pasar de una política de vivienda centrada en demanda (subsidió/crédito), a una política que también asegure oferta mediante gestión anticipada de suelo habilitado para VIS/VIP, pero acompañado de instrumentos de financiación innovadores como los TIF.

PND 10. Sostenibilidad Fiscal de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo

- Incorporación de una Política de Sostenibilidad Fiscal de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en el PND 2026-2030 - Continuidad a los artículos 100 de la Ley 1955 de 2019 y 172, 173 y 183 de la Ley 2294 de 2023.

Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo enfrentan una presión financiera estructural que no puede seguir recayendo exclusivamente en las ciudades. Vale la pena revisar conjuntamente todo el modelo de financiamiento, que hoy es estructuralmente insostenible. Estos sistemas mueven a millones de colombianos de los estratos más vulnerables, por lo que el próximo gobierno debe ayudar a financiar el déficit operacional y, al mismo tiempo, construir una Política de Sostenibilidad Fiscal que permita atender las causas estructurales que originan el déficit y no solo cubrirlo año a año.

- Para las familias colombianas de menores ingresos, el transporte público representa frecuentemente entre el 15% y 20% de sus gastos familiares, convirtiéndose en un factor determinante de su presupuesto doméstico y, por tanto, de su calidad de vida.
- El déficit de los sistemas de transporte masivo, como Transmilenio de Bogotá o el Metro de Medellín, es una crisis estructural que se origina porque la tarifa que pagan los usuarios no cubre el costo real de operación. Para 2026 el Distrito de Bogotá arrastra un déficit acumulado cercano a los 3 billones de pesos, dinero que se destina al Fondo de Estabilización Tarifaria (FET).
- Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en Colombia son redes de transporte público urbano diseñadas para transportar grandes volúmenes de pasajeros. Actualmente operan 7 SITM principales en las ciudades capitales: Bogotá (Transmilenio), Medellín (Metro de Medellín), Cali (MIO), Barranquilla (Transmetro), Pereira (Megabús), Bucaramanga (Metrolínea) y Cartagena (Transcaribe).

Decisión de incidencia. Se propone incorporar una Política de Sostenibilidad Fiscal de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo que ataque las causas estructurales que generan el déficit y garantice la sostenibilidad fiscal de estos sistemas en el mediano y largo plazo. Esta política debe incluir la

cofinanciación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo tanto en la inversión como en la operación (continuidad de los artículos 172, 173 y 183 de la Ley 2294 de 2023). Asocapitales debe realizar acciones para que los recursos comprometidos por el gobierno nacional se garanticen en PGN 2027 para la cofinanciación, calidad del servicio y el déficit.

PND 11. Proyectos estratégicos de las Ciudades Capitales

Asegurar que en las Bases del Plan puedan quedar los proyectos estratégicos de las Ciudades Capitales, que reúnen iniciativas estratégicas de alto impacto en movilidad, infraestructura, ambiente, vivienda, cultura y desarrollo.

Decisión de incidencia. Se busca incorporar en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo los proyectos estratégicos de las ciudades capitales en movilidad, infraestructura, ambiente, vivienda, cultura y desarrollo. Corresponde al PND porque su inclusión en las Bases del Plan es la condición habilitante para la posterior asignación de recursos en el Presupuesto General de la Nación.

4. Pilar · Movilidad Social y Desarrollo Social

Propósito estratégico del pilar. Promover reformas y decisiones nacionales que mejoren la movilidad social, la seguridad, la vivienda y las condiciones de bienestar de la ciudadanía. La transformación que se busca es garantizar que las ciudades capitales sean entornos seguros, equitativos y con mayores oportunidades de movilidad social.

Capitales seguras, país seguro

Es imperativo priorizar los actuales problemas urbanos de inseguridad, violencia, acceso a la justicia y conflictividad social como un problema país.

Las ciudades capitales concentran población, actividad económica y las conflictividades más complejas del país. Son el escenario donde convergen el crimen organizado, los mercados ilegales, la migración no gestionada y la mayor presión sobre las instituciones de seguridad y justicia. Por eso, lo que pasa en las capitales no es un asunto local; una ciudad insegura frena la inversión, erosiona la legitimidad del Estado y debilita la gobernabilidad del país entero. Fortalecer la seguridad en las capitales es, en consecuencia, una condición para el desarrollo nacional.

PND 12. Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia con enfoque territorial y concurrencia Nación–territorio.

Las ciudades capitales concentran los principales fenómenos de inseguridad, violencia, conflictividad social y economías criminales del país, pero continúan enfrentando estos desafíos mediante un sistema fragmentado de competencias, capacidades institucionales desiguales y una limitada articulación entre los niveles nacional y territorial. La ausencia de una política integral de convivencia, seguridad y justicia con enfoque territorial ha generado respuestas dispersas, dificultades de coordinación y baja efectividad en la gestión de los riesgos urbanos.

- La seguridad es el principal desafío de gobernabilidad de las ciudades capitales.
- Impunidad superior al 80% en múltiples fenómenos delictivos urbanos.
- Reincidencia penitenciaria cercana al 23,8%.
- Cerca del 20% de los reportes de extorsión tendrían origen en centros penitenciarios.
- Persistencia de sistemas de información fragmentados y no interoperables entre entidades del sector seguridad y justicia.
- Déficit de capacidades locales para análisis criminal, gestión de convivencia y prevención de violencias.
- Violencias de convivencia en alza (lesiones personales, violencia intrafamiliar).
- Los alcaldes deben gestionar ante el Gobierno Nacional el fortalecimiento de la Fuerza Pública en ciudades con múltiples fenómenos delictivos simultáneos.

Decisión de incidencia. Se propone incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un mandato expreso para que la Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia incluya un enfoque territorial y garantice una concurrencia efectiva entre la Nación y las entidades territoriales. Esta acción busca que, en el diseño y la implementación de dicha política, se articulen la prevención del delito, el control del delito, el fortalecimiento de la justicia local y el desarrollo de capacidades institucionales en los territorios, reconociendo las particularidades y necesidades específicas de las ciudades capital.

PND 13. Sistema Nacional de Seguridad Urbana para Ciudades Capitales

El crimen organizado urbano funciona hoy como un ecosistema multicrimen, resiliente y descentralizado, que capitaliza la impunidad sistémica, la congestión judicial, la extorsión, el microtráfico y la debilidad operativa del Estado, configurando bucles críticos como la "trampa de impunidad", el "circuito extorsión–despliegue policial" y la "cárcel–finanzas–operación". A esto se suma el desplazamiento progresivo de las dinámicas de violencia organizada desde los entornos rurales y periféricos hacia los entornos urbanos, acompañado de prácticas de gobernanza criminal para el control territorial, el reclutamiento y el sostenimiento de las cadenas de suministro de las economías ilícitas. La desconexión entre los niveles nacional, departamental y municipal, la ausencia de financiamiento estable para la seguridad urbana y la falta de un modelo de gobernanza compartida alimentan un modelo reactivo, altamente fragmentado y con baja legitimidad ciudadana, que impide a las ciudades capitales responder de forma anticipada y estructurada a las amenazas.

Frente a este diagnóstico, la construcción de un Sistema Nacional de Seguridad Urbana representa la apuesta estructural que Colombia requiere para superar la fragmentación institucional y garantizar entornos libres de violencia y de miedo. El sistema propone articular alcaldías, fuerzas de seguridad, sistema judicial, sector privado, planeación urbana y ciudadanía bajo un enfoque de gestión del riesgo, corresponsabilidad funcional y gobernanza colaborativa, basado en análisis de datos, tecnología avanzada y participación ciudadana.

Esta apuesta incluye, sistemas integrados de información y análisis del delito con plataformas interoperables, la racionalización de las instancias locales de coordinación en seguridad, el fortalecimiento de la justicia local integrada y la prevención social del delito.

Decisión de incidencia. Se propone establecer, mediante su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, el mandato para la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Urbana para las ciudades capitales, que articule a las autoridades competentes, la justicia, el sector privado y la ciudadanía bajo un enfoque de gestión del riesgo. Esta iniciativa corresponde al Plan Nacional de Desarrollo porque requiere la articulación institucional entre los distintos niveles de gobierno y la habilitación programática y presupuestal necesaria para la puesta en marcha del sistema.

PND 14. Programa Nacional de Detención Transitoria

La crisis penitenciaria y carcelaria se ha convertido en uno de los principales riesgos fiscales, institucionales y de gobernanza para las ciudades capitales. Las entidades territoriales enfrentan obligaciones crecientes

frente a más de 21.000 (en ciudades capitales) personas sindicadas alojadas en estaciones de Policía y unidades de reacción inmediata, espacios concebidos para la detención transitoria y no para la reclusión prolongada; sin contar con competencias claramente definidas ni fuentes de financiación suficientes para atender esa carga. Esta situación ha sido reconocida por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional. La Corte exige al Estado colombiano adoptar medidas estructurales para superar el hacinamiento, garantizar condiciones dignas de reclusión y clarificar las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

En la práctica los municipios capitales han asumido costos de infraestructura, alimentación y seguridad que corresponden al nivel nacional, sin transferencia de recursos ni definición de competencias operativas. La ausencia de un programa nacional con metas verificables, cofinanciación explícita y mecanismos de descongestión judicial ha perpetuado una situación que compromete la seguridad jurídica de las ciudades y agrava las condiciones de las personas privadas de la libertad. El Programa Nacional de Detención Transitoria propuesto responde directamente a este vacío, operacionalizando el mandato constitucional del artículo 356 y las órdenes estructurales de la Corte en un instrumento con responsables, plazos y fuentes de financiación definidas.

Decisión de incidencia. Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un Programa Nacional de Infraestructura, Operación y Financiación de la Detención Transitoria, orientado a garantizar la disponibilidad de recursos técnicos, operativos y presupuestales para la construcción, adecuación, alimentación y sostenimiento de los espacios destinados a la detención transitoria. La acción concreta consiste en asegurar fuentes de financiación permanentes que permitan descongestionar las estaciones de policía y los centros de detención transitoria municipales, mejorando así las condiciones de reclusión.

LEY 15. Financiación de la Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia

La creciente complejidad de los fenómenos de seguridad urbana exige superar el enfoque tradicional basado exclusivamente en recursos propios territoriales. Las ciudades capitales enfrentan responsabilidades cada vez mayores en materia de convivencia, seguridad y justicia, sin contar con estándares nacionales de capacidades mínimas ni con mecanismos suficientes de financiación y cofinanciación. Asocapitales, en representación de las ciudades capitales, gestiona e impulsa ante el Gobierno Nacional la modernización del financiamiento y fortalecimiento de Capacidades para la Convivencia, Seguridad y Justicia Territorial que permita modernizar los instrumentos existentes, optimizar el acceso a recursos nacionales, diversificar las fuentes de financiación y garantizar capacidades institucionales sostenibles para enfrentar los desafíos de la seguridad urbana en Colombia. Este sistema constituirá el soporte financiero y operativo para la implementación efectiva de la Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia y para el fortalecimiento de la gobernanza territorial en materia de seguridad.

Las entidades territoriales enfrentan responsabilidades crecientes en materia de convivencia, seguridad y justicia sin contar con una definición nacional de capacidades mínimas, fuentes suficientes y sostenibles de financiación ni mecanismos eficientes de concurrencia Nación–territorio. La alta dependencia de recursos propios, la limitada utilización de fuentes complementarias y las dificultades de acceso a mecanismos de

cofinanciación generan brechas significativas en la capacidad institucional de respuesta frente a los desafíos de seguridad urbana.

El problema no es únicamente la escasez de recursos, sino la forma en que se planifica, financia y ejecuta la seguridad territorial. Hoy la seguridad urbana se financia principalmente con el esfuerzo fiscal local.

- Predominio de recursos propios y FONSET como principales fuentes de financiación de los PISCC.
- Baja participación de recursos provenientes de FONSECON, Sistema General de Regalías, cooperación internacional y alianzas público-privadas.
- Heterogeneidad significativa entre ciudades en capacidades tecnológicas, institucionales y operativas.

Modernizar el esquema de financiamiento de la convivencia, seguridad y justicia territorial, definiendo capacidades mínimas institucionales para las 32 ciudades capitales y optimizando la cofinanciación Nación–territorio mediante: actualización de FONSET y FONSECON; y habilitación de nuevas fuentes (extinción de dominio con destinación específica, pago por resultados, APP).

Incidencia mediante Proyecto de Ley / reforma normativa sobre el marco vigente:

- Ley 418 de 1997.
- Ley 1106 de 2006.
- Ley 1421 de 2010.
- Decreto 399 de 2011.
- CONPES de inversión en seguridad, convivencia y justicia.

No se propone un nuevo fondo sino una reforma a los fondos existentes, buscando una mayor inversión en ciudades capitales.

Decisión de incidencia. Se propone modificar el marco vigente —Leyes 418 de 1997, 1106 de 2006 y 1421 de 2010 y Decreto 399 de 2011— para actualizar el FONSET y el FONSECON y habilitar nuevas fuentes de financiación de la seguridad urbana, sin crear un nuevo fondo. Corresponde a un proyecto de ley porque modificar las fuentes y reglas de financiación exige reformar normas de rango legal.

LEY 16. Reforma al Sistema Penitenciario y Carcelario

La crisis penitenciaria y carcelaria se ha convertido en uno de los principales riesgos fiscales, institucionales y de gobernanza para las ciudades capitales. Actualmente, las entidades territoriales enfrentan obligaciones crecientes frente a más de 21.000 personas sindicadas sin contar con competencias claramente definidas ni fuentes de financiación suficientes. Las ciudades capitales proponen una reforma integral que redefina las responsabilidades entre Nación y territorios, fortalezca los mecanismos de concurrencia y garantice sostenibilidad financiera para el cumplimiento de las órdenes constitucionales. Esta apuesta permitirá avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, fortalecer la seguridad jurídica de las ciudades y mejorar las condiciones de reclusión y resocialización en el país.

El problema estructural radica en la redacción vigente del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, que establece la concurrencia entre Nación y territorios en materia de detención preventiva pero no define con precisión

los roles operativos ni las fuentes de financiación de cada nivel, permitiendo que en la práctica los municipios capitales asuman costos de infraestructura, alimentación, salud y custodia que corresponden al INPEC y a la USPEC. La reforma propuesta corrige este vacío en tres direcciones: explicita la obligación financiera de la Nación frente a la población sindicada, fija un límite temporal a la permanencia en centros de detención transitoria con consecuencia jurídica directa (el traslado obligatorio a cargo del INPEC), y prohíbe expresamente el traslado de obligaciones sin fuente de financiación. Con ello, las ciudades capitales obtienen la seguridad jurídica necesaria para gestionar sus CDTs dentro de su función original, sin sustituir al Estado nacional en una competencia que nunca les correspondió asumir de forma permanente.

- Costo estimado para asumir integralmente el sistema: \$5,8 billones en infraestructura y \$1,6 billones anuales de funcionamiento.

Decisión de incidencia. Se propone modificar el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 para precisar la obligación financiera de la Nación frente a la población sindicada, fijar un límite temporal a la permanencia en centros de detención transitoria y prohibir el traslado de obligaciones sin fuente de financiación. Corresponde a un proyecto de ley porque reforma normas de rango legal sobre el sistema penitenciario y carcelario.

Presupuesto 2027

Hay ciertos temas a los cuales es clave poderles asegurar recursos para la vigencia 2027. Estos se concentran principalmente en las siguientes apuestas de transformación.

Apuesta de Transformación 5 · Ordenar el territorio es clave para el futuro del país

Financiamiento del déficit operacional de sistemas de transporte masivo

- Incorporación de recursos en el PGN 2027 para cubrir parcialmente el déficit operacional de los sistemas de transporte masivo.

Proyectos estratégicos

- Incorporación de recursos en el PGN 2027 de los Proyectos Estratégicos de las Ciudades Capitales que estén incluidos en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.
- Incorporación de recursos en el PGN 2027 a los proyectos de las Ciudades Capitales que ya tienen aprobada la cofinanciación de la Nación.

Incidencia Directa

Hay ciertos aspectos que requieren coordinación entre diferentes instancias del Gobierno Nacional. A continuación, se mencionan algunos de gran relevancia para poder avanzar en la gestión de las Ciudades Capitales.

Pilares	Tema	Instancia de coordinación
1. Capacidades del Estado	Reevaluación de la relación Nación–Territorio. Finanzas Territoriales	Reuniones con Ministerio de Hacienda y Fedepartamentos.
	Reevaluación de la relación Nación–Territorio. Ley de Competencias	Reuniones con DNP, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
	Mejores datos, Mejores decisiones. Actualización, accesibilidad e interoperabilidad de datos	Mesas con el DANE, el IGAC y el DNP para impulsar la actualización del Censo Poblacional, la medición del PIB y del empleo por ciudad, el Registro Único de Ingresos y la actualización del Catastro Multipropósito, garantizando la interoperabilidad de la información.
2. Competitividad y Crecimiento Económico	Capitales como motores de innovación, competitividad y crecimiento económico De la compensación de la pobreza a la creación de capacidades productivas locales	Ministerio de Comercio y DANE
3. Desarrollo Territorial Sostenible	El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial. Gestión del riesgo de desastres existente y futuro.	Mesas con la UNGRD, el IDEAM, el Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda y la CRA.
	El agua, el clima y el riesgo ya son temas de seguridad territorial. Economía circular como motor de desarrollo urbano.	Reuniones con los gremios para revisión del proyecto de Ley.
	Ordenar el territorio es clave para el futuro del país. Cofinanciación de sistemas de transporte	Reuniones con representantes de los SITM para revisar sus déficits operacionales y necesidades de financiamiento.

Pilares	Tema	Instancia de coordinación
	Proyectos Estratégicos	Mesa con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la inclusión de Proyectos Estratégicos de las Ciudades Capitales en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y la asignación de recursos en el PGN 2027.
4. Movilidad Social	Capitales seguras, país seguro. Gestionar y acompañar ante el Gobierno Nacional la formulación de una Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia que reconozca el enfoque territorial y garantice la concurrencia efectiva Nación–territorio.	Participación en los espacios de construcción y validación de políticas públicas sectoriales convocados por las entidades del orden nacional competentes. Esta participación se concreta en las instancias del Ministerio de Defensa para la Política de Seguridad y Defensa, en los escenarios del Ministerio del Interior articulados a la Política de Convivencia y Diálogo, y en los procesos del Ministerio de Justicia relativos a la Política Criminal, el Acceso a la Justicia y los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos. En cada uno de estos espacios, la asociación representa los intereses y las capacidades de las ciudades capitales, aportando perspectiva territorial al diseño de instrumentos de política que incidan efectivamente en los contextos urbanos.
	Capitales seguras, país seguro. Reforma al Sistema Penitenciario y Carcelario: clarificación de competencias Nación–territorio, fuentes de financiación y eliminación de la permanencia prolongada en centros de detención transitoria.	Activación y consolidación de una mesa operativa Ministerio de Justicia – INPEC – USPEC – capitales orientadas a resolver de manera coordinada los problemas de traslados, cupos y salud de la población detenida. En paralelo, la Asociación acompaña el proceso de reglamentación de la concurrencia prevista en la Ley 65 de 1993, cuyo decreto reglamentario debe ser construido en el empalme con el nuevo gobierno nacional, en calidad de anticipo y desarrollo del artículo 17 reformado.
	Capitales seguras, país seguro. Reforma al Sistema Penitenciario y Carcelario: clarificación de competencias Nación–territorio, fuentes de financiación y eliminación de la permanencia prolongada en centros de detención transitoria.	Mesa operativa con el Ministerio de Justicia, el INPEC y la USPEC.

Conclusiones

La presente Hoja de Ruta organiza las prioridades de las ciudades capitales en cuatro pilares —Capacidades del Estado, Competitividad y Crecimiento Económico, Desarrollo Territorial Sostenible, y Movilidad y Desarrollo Social— y las canaliza por cuatro vías complementarias de incidencia: el Plan Nacional de Desarrollo, los proyectos de ley, el Presupuesto General de la Nación 2027 y la coordinación directa con las instancias del Gobierno Nacional. En un contexto de estrechez fiscal —con un déficit del Gobierno Nacional Central del 6,4% del PIB en 2025—, las propuestas aquí reunidas no buscan únicamente más recursos, sino una relación Nación–Territorio más clara, mayor autonomía para las ciudades, mayores recursos propios y mejores datos que permitan focalizar y ejecutar mejor el gasto público.

Efectos Particulares:

El conjunto de apuestas y propuestas desarrolladas a lo largo del documento se traduce en seis efectos concretos para las ciudades capitales y para el país:

- **Eficiencia del gasto público:** La flexibilización de los parámetros de deuda y de las vigencias futuras territoriales y la clarificación de competencias Nación–Territorio, permite ejecutar mejor y reducir costos en la provisión de bienes y servicios públicos.
- **Aumento de los ingresos propios:** El fortalecimiento de la administración tributaria y la captura del valor económico que generan las ciudades amplían la base de recursos disponibles para la inversión local.
- **Fortalecimiento de las capacidades del Estado:** El redimensionamiento de la Ley de Competencias, la delegación ordenada de funciones de la Nación a las ciudades capitales y, de manera transversal, mejores datos para la toma de decisiones robustecen la gestión institucional de las capitales.
- **Desarrollo territorial sostenible:** La gestión del riesgo de desastres, la seguridad hídrica y energética, la economía circular, la inclusión de Proyectos Estratégicos en las Bases del Plan, la construcción de una Política de Sostenibilidad Fiscal de los Sistemas de Transporte Masivo, la inversión y el empleo en las ciudades. y el ordenamiento del territorio reducen la vulnerabilidad y sientan las bases de un crecimiento urbano resiliente.
- **Incidencia en la competitividad y el crecimiento económico:** La reducción de la informalidad, el fomento a la digitalización empresarial y la medición del PIB a nivel de ciudades capitales.
- **Seguridad y convivencia urbana:** El Sistema Nacional de Seguridad Urbana, la financiación de la Política Nacional de Convivencia, Seguridad y Justicia y la reforma al sistema penitenciario y carcelario fortalecen la capacidad de las ciudades para enfrentar la inseguridad, la violencia y la conflictividad social como un problema país.

Impacto:

En conjunto, estos efectos convergen en un mismo propósito: mejorar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de las ciudades capitales. Asocapitales pone esta Hoja de Ruta a disposición del nuevo Gobierno Nacional como una agenda concreta y viable de trabajo conjunto, convencida de que fortalecer a las ciudades capitales es una condición para el desarrollo de todo el país.



Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales

f @ X y in /Asocapitales
www.asocapitales.co