



Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial

Caso Colombia

Gisela Paredes-Leguizamón



UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA



Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial

Caso Colombia

Gisela Paredes-Leguizamón

La presentación del material en esta publicación y las denominaciones empleadas para las entidades geográficas no implican en absoluto la expresión de una opinión por parte de la UICN o de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) sobre la situación jurídica de un país, territorio o zona, o de sus autoridades, o acerca de la demarcación de sus límites o fronteras.

Los puntos de vista que se expresan en esa publicación no reflejan necesariamente los de la UICN o de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC).

Esta publicación ha sido posible gracias a la generosidad del personal de Parques Nacionales Naturales de Colombia: Olga Lucía Ruiz, Claudia Acevedo, Jefferson Rojas, Juan Carlos Troncoso, Gustavo Sánchez, Mauricio Zambrano, Richard Muñoz, Milena Marrugo, Clara Esperanza Osorio, Luz Nelly Niño, Sandra Rodríguez, Nataly Arenas, Hernán Barbosa, Alejandra Peña, Patricia Falla, Ruth Pineda, Gabriel Carmona, Rosa Ladino, Claudia Nuñez, y de los equipos de trabajo locales de los parques nacionales Nevado del Huila, Las Hermosas, La Paya, Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel, Serranía de Los Churumbelos Auka Wasi, Puracé, El Tuparro, Tatamá, Tamá, Katíos, Corales del Rosario, Corales de Profundidad, Utría, Santuarios de Fauna y Flora Los Colorados, El Corchal Mono Hernández, Vía Parque Isla de Salamanca; Julio César Rodríguez (CRC), Luis Eduardo Pérez (CARDIQUE), Paulina Ramírez (CORTOLIMA); comunidades y alcaldías: Páez Cauca, Santa Rosa Cauca, Tadó Chocó, Leguizamo Putumayo, San Onofre Sucre, Pueblo Viejo Magdalena, San Juan Nepomuceno Bolívar; Gobernaciones del Cauca, Valle del Cauca, Putumayo, Guaviare, Vichada, Soraya Vargas (UPME), César Mauricio Salcedo, Marcela Guerrero, Hernán Cortez, Hernando González, Yudi Samira Moreno Mena (IIAP), Fabián Suarez, Leidy Bernal (IGAC); voluntarios de CUSO International (Georgina Rodríguez, Rein Kahlke, Jacqueline Martínez, Mellisa Aguilera, Jennifer Silvester).

Citación:	Paredes-Leguizamón, G. (2018). <i>Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: Caso Colombia</i> . Bogotá, Colombia: PNNC y UICN.
Citación reflexiones o testimonios:	Troncoso Saavedra, J. C. (2017). «Integración de diferentes instrumentos de planeación en el Municipio de Tadó (Chocó)». En: Paredes-Leguizamón, G. (2018). <i>Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: Caso Colombia</i> . Bogotá: PNNC y UICN.
Publicado por:	Publicado por: UICN Oficina Regional para America del Sur en colaboración con Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC)
Revisión técnica del texto:	Adriana Posada Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales Claudia Patricia Uribe Jefa de Departamento de Articulación Interinstitucional (CORPOICA) Hernán Barbosa Coordinador Sistema Nacional de Áreas Protegidas-Parques Nacionales de Colombia Stephanie Arellano Oficial De Programa - Gestión de Biodiversidad, UICN Arturo Mora Oficial Senior de Programa, UICN
Derechos reservados:	© 2018 UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente. Se prohíbe reproducir esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.
ISBN:	978-2-8317-1948-1 (PDF) 978-2-8317-1949-8 (Versión impresa)
DOI:	https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2018.24.es
Fotografía de la cubierta:	Rodrigo Durán, Angela Echeverry, Ryan Whisner, Parques Nacionales, Gisela Paredes Leguizamón, Carlos Mario Tamayo, Marcela Cano
Corrección de estilo, diseño y diagramación:	Manthra Comunicación www.manthra.ec • info@manthra.ec
Impreso por:	Editores Conarte SAS, Bogotá, D.C., Colombia. www.editoresconarte.com
Disponible en:	UICN Oficina Regional para America del Sur/Av. República del Salvador N34-127 y Suiza Quito - Ecuador samenrica@iucn.org www.iucn.org/resources/publications

Este libro fue impreso en papel couché mate de 115 g/m², bajo en contenido de cloro. El papel proviene de fibra de madera certificada de bosques bien gestionados, según las normas del Consejo de Manejo Forestal (FSC).

Índice

Agradecimientos	vii
Presentación	viii
Presentación	ix
Presentación	x
Siglas y acrónimos	xi
Resumen	xiii
Introducción	1
1. Áreas protegidas, pilar para el desarrollo y el ordenamiento territorial	4
1.1. ¿Porqué? y para qué las áreas protegidas en el ordenamiento territorial?	5
1.2. Colombia, nación de regiones, multiétnica, pluricultural y biodiversa	14
2. Generalidades sobre ordenamiento territorial y áreas protegidas	21
2.1. Marco conceptual	22
2.2. Marco normativo y de política	28
2.3. Marco institucional	70
3. ¿Cuándo y cómo articular las áreas protegidas a instrumentos y procesos de ordenamiento territorial en los niveles local, departamental, regional y nacional?	81
3.1. Paso a paso de la integración de la áreas protegidas en los POT municipales	89
3.2. Paso a paso para la integración de la áreas protegidas en los POD	99
3.3. Paso a paso para Integración de las áreas protegidas en instrumentos nacionales de ordenamiento territorial	103
Glosario	107
Bibliografía	111



Anexos 119

Anexo 1. Algunos determinantes de ordenamiento territorial	119
Anexo 2. Parques Nacionales que trascienden los límites político-administrativos de los departamentos	123
Anexo 3. Proceso de declaratoria o ampliación de áreas protegidas	125
Anexo 4. Articulación de áreas protegidas a las políticas públicas de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial: el paso siguiente en la conservación transfronteriza.....	127
Anexo 5. Formato de documento de síntesis de áreas protegidas en Planes de Ordenamiento Territorial.....	130
Anexo 6. Modelo de Oficio de áreas protegidas en Planes de Desarrollo Municipales	137

Índice de tablas

Tabla 1. Áreas Metropolitanas de Colombia	24
Tabla 2. Procedimiento y responsables de la formulación e implementación de POT	32
Tabla 3. Clasificación del suelo rural.....	40
Tabla 4. Principios del ordenamiento territorial	41
Tabla 5. Amenazas en el territorio colombiano	45
Tabla 6. Metas relacionadas con la diversidad biológica que contribuyen a la concreción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	47
Tabla 7. Categorías de distritos y municipios en Colombia	54
Tabla 8. Contenidos de los POD	56
Tabla 9. Categorías de áreas protegidas en Colombia.....	60
Tabla 10. Zonificación de áreas protegidas por categorías de manejo	61
Tabla 11. Definición de usos en áreas protegidas	63
Tabla 12. Equivalencias entre usos de áreas protegidas de PNN y usos del suelo del rural ..	64
Tabla 13. Instituciones o entes territoriales con competencia en ordenamiento territorial	70
Tabla 14. Los diez principios de la gestión territorial adaptativa de las áreas protegidas para el trabajo cooperativo y participativo en el ordenamiento territorial ..	84
Tabla 15. Términos y conceptos que deben diferenciarse para la integración de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial	85
Tabla 16. Actores contenidos y acciones para la participación de áreas protegidas en el diagnóstico del POD.....	101
Tabla 17. Actores, contenidos y acciones para la participación de áreas protegidas en la fase de formulación del POD.....	102

Índice de figuras

Figura 1. Servicios ecosistémicos que las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales de Colombia aportan al desarrollo territorial	15
Figura 2. División político-administrativa de Colombia	23
Figura 3. Sistema de Parques Nacionales de Colombia	25
Figura 4. Componentes de los POT	30
Figura 5. Determinantes de ordenamiento territorial en Colombia.....	31
Figura 6. Clasificación de usos del suelo	33
Figura 7. Instituciones miembro de la COT y el CEI	
Figura 8. Contratos plan en Colombia	43
Figura 9. Atributos de la planificación y gestión del ordenamiento territorial departamental ..	55
Figura 10. Etapas para la formulación de POD.....	57
Figura 11. Sistema Nacional de Áreas Protegidas)	59
Figura 12. Componentes del plan de manejo de áreas protegidas	60
Figura 13. Modelo de gestión de las áreas protegidas con enfoque territorial para integrarlas en el ordenamiento territorial	82
Figura 14. Niveles de biodiversidad y gestión de autoridades ambientales y entes territoriales	86
Figura 15. Formas de ocupación en un municipio	87
Figura 16. Tipos de propiedad estatal, colectiva e individual en un municipio	87
Figura 17. Temas que en algunos casos trascienden los límites político-administrativos de entes territoriales y territorios	88
Figura 18. Ecosistema estratégico con una o varias porciones declaradas como áreas protegidas	88
Figura 19. Área protegida en contexto territorial.....	89
Figura 20. Fases y pasos para la inclusión de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial municipal.....	90
Figura 21. Pasos específicos por actor para la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial municipal	90
Figura 22. Instrumentos, instancias de planeación y acuerdos para la armonización entre la planeación de áreas protegidas y los atributos de los POD	100
Figura 23. Ruta de declaratoria de un Área Protegida	125

Agradecimientos

Este manual ha sido posible gracias al diálogo y al trabajo en equipo con actores sociales e institucionales del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial; el Departamento Nacional de Planeación; las administraciones municipales, autoridades ambientales y comunidades locales de San Juan Nepomuceno y Arjona (Bolívar), Santa Rosa y Páez (Cauca), Tadó y Bahía Solano (Chocó), Puerto Leguizamo (Putumayo), San Onofre (Sucre), Planadas, Rioblanco y Chaparral (Tolima), Puerto Carreño (Vichada); los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Vichada, Norte de Santander, Sucre, Guaviare; los equipos de los parques nacionales Nevado del Huila, Puracé, Complejo Volcánico Doña Juana, La Paya, Las Hermosas, Serranía de los Churumbelos Auka Wasi, Tatamá, Tama, Corales de Profundidad, Corales del Rosario, Santuarios de Fauna y Flora El Corchal Mono Hernández y Los Colorados; los profesionales de la Subdirección de Gestión y Manejo de Parques Nacionales responsables de infraestructura vial, gestión de riesgo y cambio climático, ecoturismo y Sistema Nacional de Áreas Protegidas; los proyectos y organizaciones no gubernamentales que han apoyado acciones específicas, según los requerimientos de los procesos CUSO Internacional, UICN.

En particular se quiere agradecer a: Carolina Jarro, Carlos Montes del Olmo, Mauricio Cuervo, Luz Helena Chamorro, Carlos Aparicio, Edilma Mariño, Alejandra Londoño, Iván Caicedo, Carlos Alvarado, Óscar Lozano, Guillermo Ruiz, Javier Pérez, Tatiana Escovar, Martha Calvache, Martha Martínez, Jaime Matiz, Lucia Correa Vivas, Martha Lucía Suarez, Adriana Sinning, Arturo Mora, Stephanie Arellano, Paula Bueno, Lauren Munford.

Presentación

En cumplimiento al *Programa de Trabajo de Áreas Protegidas* (PowPA, por sus siglas en inglés), que busca establecer sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos, los países han avanzado significativamente, como se evidencia en los reportes dirigidos al Convenio de Diversidad Biológica (CDB). Sin embargo, siguen incrementando las presiones sobre las áreas protegidas, lo que pone en riesgo la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, esenciales para el bienestar humano. Es necesario, entonces, explorar medidas de gestión innovadoras que contribuyan a posicionar y gestionar las áreas protegidas en los instrumentos normativos, técnicos y de política pública, mediante los que se toma decisiones respecto a la ocupación y uso del territorio. En este sentido, Colombia incluyó en el Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), 2011-2019, el objetivo de «articular efectivamente la planeación y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio y la planificación de la gestión ambiental», así como la elaboración de instrumentos técnicos para la incorporación de las áreas protegidas en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial.

Hoy, en cumplimiento de esta meta, y como producto de un proceso de investigación y gestión multiescalar, interinstitucional y comunitaria, entregamos este manual, denominado *Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial*. Estamos seguros de que representa una contribución importante al eje de actividades favorables e intersectorial del PoWPA. Agradecemos a todas las instituciones, miembros del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento de Colombia; a los departamentos, municipios, autoridades ambientales regionales y comunidades locales, con las trabajamos en un proceso de construcción colectiva; a la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (UICN) y a la República Federal de Alemania que, a través del proyecto *Planificación de Ordenamiento Territorial Integrado para la implementación del plan estratégico de la CBD y aumento de la resiliencia de los ecosistemas al cambio climático*, apoyaron la publicación de este manual. Invitamos a los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas de América Latina a leerlo y adaptar la información presentada a sus condiciones particulares.

Cordialmente,

Julia Miranda Londoño

Directora General de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC)
Presidente adjunta de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas
(CMAP-UICN)

Presentación

Colombia es uno de los países más ricos en términos de diversidad biológica, a nivel mundial. Para preservar dicha diversidad, el país ha reservado, en sus diferentes categorías de conservación, cerca de 29 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente 25% de su territorio. Tanto por su extensión, como por su complejidad, la conservación efectiva de estas áreas representa un desafío enorme para el beneficio de la propia naturaleza, así como de las sociedades presentes y futuras.

Las áreas protegidas se concibieron por mucho tiempo como áreas que, por sus atributos especiales, como su alta biodiversidad, su riqueza material o cultural, debían ser protegidas aislándolas de los factores de riesgo de origen antrópico. Sin embargo, este enfoque de conservación ha dado un giro efectivo que ahora debe garantizar la preservación de los recursos, mediante su aprovechamiento sostenible y actividades de control y vigilancia.

Las actividades vinculadas a la conservación requieren, inevitablemente, la participación de la sociedad, tanto para su conocimiento y apreciación de dichas áreas, así como de los bienes y servicios ecosistémicos que proveen. Esto también es fundamental para el involucramiento de otros actores multisectoriales, que, muchas veces, se relacionan con la planeación, manejo y monitoreo de estas áreas. Un área protegida a espaldas de la sociedad en general, difícilmente podrá ser preservada y usada de manera sostenible. En este contexto, resulta esencial la articulación de las áreas protegidas con los instrumentos y procesos de ordenamiento territorial en los niveles local, departamental-regional y nacional.

Es importante mencionar también que Colombia, como signataria del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), se ha comprometido en que, para 2025, «los instrumentos de planeación incorporarán la gestión de biodiversidad y servicios ecosistémicos adecuados y diferenciados para paisajes/territorios ocupados y transformados y en transformación. Se habrá aumentado la conectividad y representatividad de los ecosistemas priorizados, y estarán conectados a redes ecológicas a nivel rural y urbano, para municipios de más de un millón de habitantes».

Esta publicación es un ejemplo y una guía de cómo las áreas protegidas se pueden y se deben manejar con un enfoque inclusivo, considerándolas elementos clave en el momento de realizar la planificación de los territorios, así como de la relevancia de considerar e involucrar en estos procesos a diferentes actores de la sociedad que, de uno u otro modo, resultarán beneficiarios de dichas áreas.

Álvaro Vallejo

Director Regional Oficina Regional Sudamericana

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

Presentación

En el contexto colombiano, las áreas protegidas son de gran importancia ya que son una de las estrategias de conservación de la biodiversidad in situ más desarrolladas y con un amplio reconocimiento por el papel que cumplen en el marco del desarrollo territorial a diferentes escalas; especialmente, por la regulación y provisión de diferentes servicios ecosistémicos que sirven como sustento para diferentes actividades que mantienen y mejoran la calidad de vida de la población en general.

Hoy, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) se consolida en 1 060 áreas protegidas, que ocupan una superficie de 30 553 893 hectáreas, cubriendo territorio continental y marino. Estas cifras representan un reto enorme para la efectiva planificación y manejo de estas áreas, integrando para este propósito a diferentes actores y, sobre todo, visibilizando el papel de las mismas en diferentes instancias e instrumentos definidos para la planificación y el desarrollo del territorio.

Para enfrentar este reto, el Sistema de Parques Nacionales de Colombia definió como una de las metas de su Plan de Acción Institucional 2010-2019: «100% entidades territoriales y autoridades ambientales relacionadas con Parques Nacionales incorporan acciones tendientes a la conservación in situ en sus instrumentos de planeación y ordenamiento». Las acciones derivadas en cumplimiento de esta meta han permitido, a Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), desarrollar diferentes instrumentos para orientar técnica y políticamente el posicionamiento e incorporación de sus áreas protegidas en el marco del ordenamiento territorial, por medio de estudios de caso.

Asimismo, desde su misión como coordinador del SINAP, se ha logrado, de la mano de los diferentes actores, integrar líneas estratégicas a los instrumentos de planificación de los diferentes Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas, las cuales reconocen la importancia de las áreas protegidas en contextos regionales y el gran reto de incorporarlas en los diferentes instrumentos que, para el ordenamiento territorial, existen hoy en el país.

Este manual, que orienta a diferentes actores con competencias en el ordenamiento territorial y a otros que participan en diferentes instancias y ámbitos de gestión para lograrlo, es un esfuerzo del país que permitirá el reconocimiento e integración efectiva de las áreas protegidas en contextos urbanos y rurales, a través de diferentes instrumentos y espacios de construcción para el ordenamiento, aportando experiencias y definiendo lineamientos estratégicos que deberán desarrollarse en el marco de la construcción de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT).

Cordialmente,

Edna María Carolina Jarro Fajardo

Subdirectora de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas
Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC)

Siglas y acrónimos

ANU	Área Natural Única
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CEI	Comité Especial Interinstitucional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CROT	Comisión Regional de Ordenamiento Territorial
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NU	Naciones Unidas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PAP	Provincias Administrativas de Planificación
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PMMA	Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNN	Parque Nacional Natural
PNNC	Parques Nacionales Naturales de Colombia
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POMCA	Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PoWPA	Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas
RAP	Regiones Administrativas y de Planeación
RPG	Regiones de Planeación y Gestión
RNN	Reserva Nacional Natural
ROM	Comunidad gitana o pueblo ROM
RUNAP	Registro Único de Áreas Protegidas
SFF	Santuario de Fauna y Flora
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SIRAP	Subsistema Regional de Áreas Protegidas
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
UPRA	Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria
WEF	Foro Mundial de Economía



Resumen

Ante un mundo cambiante, en el que aumentan y se aceleran las presiones sobre la biodiversidad –situación que pone en riesgo el mantenimiento y uso de los servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano y que incrementa los conflictos socioambientales e intersectoriales–, es fundamental la integración y posicionamiento de las áreas protegidas en los instrumentos normativos, técnicos y de política pública de ordenamiento territorial, en los que se decide los usos del suelo.

Para esto, es inaplazable la complementación de la planeación y manejo de las áreas protegidas desde un enfoque territorial.

Por eso, este manual busca orientar a las entidades territoriales, autoridades ambientales, sectores productivos, técnicos responsables de ordenamiento territorial y líderes comunitarios, sobre aspectos conceptuales, normativos y procedimentales, para el logro de la integración y participación efectiva de las áreas protegidas en los instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial. Se divide en tres capítulos: «Áreas protegidas, pilar para el desarrollo y el ordenamiento territorial», «Generalidades sobre ordenamiento territorial y áreas protegidas» y «¿Cuándo y cómo articular las áreas protegidas a instrumentos y procesos de ordenamiento territorial en los niveles local, departamental-regional y nacional».

Además, de forma complementaria, incluye reflexiones de jefes de áreas protegidas, profesionales del nivel nacional de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y comunidades locales que dan testimonio y comparten sus reflexiones, experiencias y aprendizajes de su participación en casos piloto de integración de áreas protegidas en ordenamiento territorial, en diferentes regiones de Colombia o desde temáticas tales como ecoturismo y cambio climático.





Introducción

Aunque desde el año 1997 las áreas protegidas son determinantes de ordenamiento territorial en Colombia, se detectó que existía desconocimiento o imprecisiones por parte de tomadores de decisiones, entes territoriales y técnicos responsables de orientar, formular e implementar instrumentos de ordenamiento territorial en las escalas nacional, regional, departamental y municipal.

Por eso, en 2007, comenzaron los contactos entre Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y los equipos técnicos responsables de gestión de riesgo y ordenamiento territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹. El resultado fue la generación de los primeros documentos técnicos sobre áreas protegidas y gestión de riesgo, más allá del esquema tradicional de prevención y atención de desastres.

Luego, en 2009, se incluyó, como uno de los objetivos estratégicos del Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), «articular efectivamente la planeación y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio y la planificación de la gestión ambiental». En consonancia, el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN) definió como una de las metas de su Plan de Acción Institucional 2010-2019, lograr que 100% de las entidades territoriales y

las autoridades ambientales relacionadas con PNNC incorporaran acciones tendientes a la conservación in situ en sus instrumentos de planeación y ordenamiento.

En el periodo 2011-2013 se realizó la investigación *Integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial, una necesidad para el logro del bienestar humano en Colombia* (Paredes Leguizamón, 2012b), en la que se identificó que

existían avances significativos en la planeación participativa y manejo de áreas protegidas y en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia, como un proceso social e interinstitucional de más de quince años de trabajo. Pese lo anterior, hoy persiste la incipiente participación de las áreas protegidas en los procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial, hecho que ocasiona la débil incorporación de las áreas en el instrumento que determina la ocupación del territorio y regula el uso del suelo; el Plan de Ordenamiento Territorial.

La autora, con base en su experiencia y conocimiento del trabajo en las escalas local, regional y nacional, planteó tres posibles explicaciones de la débil inclusión de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial: i) confusión, proliferación y desarticulación de procesos e instrumentos de planificación aplicados en un mismo territorio, ii) visión desintegrada del territorio y iii) baja prioridad, posicionamiento y articulación de las áreas protegidas en procesos de ordenamiento territorial y formulación de políticas públicas sectoriales. Su investigación concluye que los principales factores que incidían para la integración efectiva de las áreas protegidas al ordenamiento

1 Hoy, Ministerios de Ambiente y Desarrollo Ambiental Sostenible y Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

territorial eran de tipo técnico², institucional y social. De esta manera, propone un modelo de gestión territorial de áreas protegidas, lineamientos

y principios, para avanzar en la integración complementaria y sinérgica de las áreas protegidas en los procesos de ordenamiento territorial, como estrategia para la gestión de conflictos socioambientales y contribuir al bienestar humano en Colombia.

De forma simultánea, en 2012, la investigadora fue delegada por la Subdirección de Gestión y Manejo, como la funcionaria responsable del ordenamiento territorial en PNNC. Se realizó entonces el Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial municipal (Paredes-Leguizamón, 2012a), a partir del que se constató que, para esa época, el Sistema de Parques Nacionales (con 57 áreas protegidas y 14 227 911,48 hectáreas administradas) representaba 84,24% de la extensión total de conservación in situ en Colombia y que su gestión se desarrollaba en 31 departamentos, 220 municipios y 15 corregimientos departamentales. Fue evidente que el contexto en el que operaban estas áreas se caracterizaba por ser rural: de los 220 municipios, 148 formulan Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT); 39, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), y solo 18, POT.

Luego, en 2013, comenzó el proceso de diseño de instrumentos técnicos (diagnósticos, matrices y criterios de priorización, propuestas de procedimientos, módulos de capacitación, documentos de política). Asimismo, se conformó equipos de trabajo multinivel (nacional, regional y local) y se incursionó en espacios técnicos interinstitucionales nacionales o regionales con las dependencias o entidades competentes en ordenamiento territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT),

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), autoridades ambientales regionales y entes territoriales.

De forma complementaria, inició la estructuración de ocho casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial, cuyo objetivo es general:

desarrollar de forma interinstitucional casos concretos donde a partir del principio de coordinación se avance en la articulación, coherencia, sinergia y complementariedad entre los diferentes instrumentos de planeación que se aplican en un mismo territorio. Esto permitirá conocer iniciativas que se están desarrollando en las regiones y localidades, identificar problemáticas, proponer estrategias de solución y capitalizar aprendizajes que sirvan como insumo en la formulación de la política general de ordenamiento territorial.

Como resultado de un trabajo multinivel, interinstitucional y comunitario, a nivel político, técnico, formativo y operativo, liderado por PNNC durante cinco años, para la integración efectiva de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial, se elaboró este manual. Este sintetiza los aprendizajes, procedimientos y recomendaciones en cuanto a la práctica de las propuestas técnicas mencionadas, en el nivel nacional y en diversos territorios locales.

Además, busca orientar a las entidades territoriales, autoridades ambientales, otras instituciones, técnicos y líderes comunitarios en la integración y participación efectiva de las áreas protegidas en los instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial, como estrategia para el logro de territorios incluyentes, viables y sostenibles ambiental, económica y socialmente, en el corto, mediano y largo plazo. Para esto, establece los siguientes objetivos específicos:

2 Factores técnicos: diversidad conceptual sobre ordenamiento territorial, ambigüedad o demora en el diseño o aplicación de instrumentos técnicos o normativos, contradicción en la aplicación de criterios de planeación ambiental, desarrollo y ordenamiento territorial, incipiente formación en ordenamiento territorial, deficiencias en la generación y flujo de información para la toma de decisiones.

- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades del personal técnico y tomadores de decisiones de instituciones y entidades territoriales responsables de apoyar la formulación, revisión o ajuste de POT, en aspectos básicos relacionados con áreas protegidas (definición, categorías de manejo, reglamentaciones de uso y actividades).
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales, grupos étnicos y sociedad civil en temas relacionados con la planeación ambiental de las áreas protegidas y ordenamiento territorial.
- Contribuir al proceso de articulación y armonización entre los diferentes instrumentos de política pública y planeación ambiental con los de ordenamiento territorial, a partir de la comprensión del contexto territorial en el que se gestionan las áreas protegidas.
- Orientar al personal administrador de las áreas protegidas en el procedimiento para la inclusión de los planes de manejo de áreas protegidas en los POT municipales y departamentales.
- Establecer el procedimiento para la participación y la integración efectivas de las áreas protegidas en los procesos de ordenamiento territorial en los niveles local, regional y nacional.
- Identificar la información mínima sobre áreas protegidas que debe ser incorporada en cada una de las fases del proceso de revisión de los POT, para su inclusión efectiva como determinantes ambientales de ordenamiento territorial.



©Gisela Paredes Leguizamón



©Gisela Paredes Leguizamón

1. Áreas protegidas, pilar para el desarrollo y el ordenamiento territorial

En este capítulo se parte de los avances en la declaración, planificación y manejo de áreas protegidas como una de las principales estrategias para la conservación de la naturaleza, para el logro del bienestar humano. Luego, se identifica los desafíos comunes que afrontan las áreas protegidas en diferentes lugares del planeta. Asimismo, se reconoce que el paradigma tradicional de gestión aislada de las áreas de conservación ha evolucionado hacia un enfoque ecosistémico y la planificación en contexto de paisaje. Posteriormente, describe el contexto diverso de Colombia a nivel cultural, político-administrativo, biológico y regional, y plantea, finalmente, la gestión de las áreas protegidas desde un enfoque territorial, que combina los enfoques de derechos, urbano/rural, de riesgo y ecosistémico.

1.1. ¿Porqué? y para qué las áreas protegidas en el ordenamiento territorial?

Reducir la pobreza, conservar el planeta y alcanzar la paz son temas neurálgicos para lograr el bienestar humano mundial en el corto, mediano y largo plazo. Para cumplir estos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica constituyen una estrategia esencial e insustituible para una toma de decisiones responsable, en la formulación de políticas públicas, la planificación e implementación de programas y proyectos sectoriales, la gestión de riesgo y la prevención y gestión de conflictos territoriales y socioambientales.

Ciento noventa y seis países atienden los compromisos establecidos en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), con los que se busca «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos» (CDB, 1992). Para esto, se implementa programas temáticos de diversidad biológica agrícola; forestal; de aguas continentales; de islas; montañas; marino-costera y de tierras áridas y subhúmedas. El CDB considera que las áreas protegidas son la piedra angular para la conservación de la diversidad biológica.

Desde la creación del primer Parque Nacional –Yellowstone, en Estados Unidos, a finales de 1800–, esta estrategia de conservación de la naturaleza *in situ* ha trascendido: hoy, existen 217 155 áreas protegidas³ en 244 países (UNEP, WCMC y UICN, 2016).

Las áreas protegidas son importantes para el desarrollo social y económico. Se estima que abastecen de agua potable a las 100 ciudades más grandes del mundo y a un tercio de la población mundial que se ubica aguas abajo. Además, son una estrategia efectiva para la mitigación del cambio climático y contribuyen a la reducción de la desertización y de los riesgos de transmisión de enfermedades infecciosas, como la malaria, el ébola y otras (UNEP, WCMC y UICN, 2016).

A nivel mundial, se ha identificado desafíos comunes para la gestión y posicionamiento de la biodiversidad y las áreas protegidas en los procesos de desarrollo territorial; por ejemplo, la planeación en contexto de paisaje con enfoque ecosistémico, la gestión del cambio climático y la promoción de la gobernanza ambiental, entre otros. Estos temas fueron incluidos, en la Decisión VII/28 de 2004 del CDB que adoptó el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PoWPA, por sus siglas en inglés).



1. Urbanismo

Desde 2007, ha incrementado la tendencia mundial de la población a concentrarse en las ciudades. Se prevé que, a 2050, los habitantes urbanos serán cerca de 6 300 millones de personas. En 2011, el Foro Mundial de Economía (WEF, por sus siglas en inglés) estimó que ante esta situación la humanidad necesitará construir tanta infraestructura como la que ha construido en los últimos 4 000 años. Así las cosas «un creciente número de organizaciones, gobiernos y otras instituciones están reconociendo que la modalidad de urbanización determinará la sostenibilidad no sólo de las ciudades sino del planeta en su conjunto» (Crutzen, 2004 citado por CDB, 2014)

3 De estas, 202 467 son terrestres y 14 688, marinas.



2. Pobreza

- En promedio, 9,6% de la población mundial vive en condiciones de extrema pobreza; en África subsahariana, esta cifra alcanza 35,2% y en Europa y Asia central, 1,7%. América Latina y el Caribe tiene un promedio de 5,6% (Banco Mundial y FMI 2015).
- 795 millones de personas padecen hambre en el mundo. Por eso, es necesario un crecimiento económico incluyente que genere oportunidades para la población rural y gestione los desastres naturales (FAO, FIDA y PMA, 2015).
- «Los pobres del mundo, especialmente en zonas rurales, dependen de recursos biológicos, incluso hasta 90%, para sus necesidades, incluidas la alimentación, combustibles, medicinas, abrigo y transporte. Para 1 000 millones de personas que viven en extrema pobreza, el mantenimiento de los servicios ecosistémicos es crítico para su sobrevivencia diaria» (CDB, 2010).



3. Nueva institucionalidad

La gestión sustentable de biodiversidad requiere la consideración de múltiples escalas de espacio y tiempo por eso es necesario:

- Definir claramente los límites de uso del recurso natural y quienes están autorizados a utilizarlo.
- Si bien deben establecerse reglas generales en la escala nacional para el manejo de un recurso, éstas deben adecuarse al contexto local, para hacer un manejo específico y efectivo de un recurso
- Generar acuerdos de elección colectiva, en que la mayoría de los individuos que se vean afectados por las reglas de operación participen en la modificación de las mismas (Ostrom, 2000).



4. Cambios en el uso del suelo acelerados y degradación de servicios ecosistémicos

- Ante el aumento de la población, el sector agrícola tiene que aumentar en 70% la producción de alimentos a 2050. El sector debe ajustar sus prácticas mejorando su planificación, para disminuir la transformación de ecosistemas, garantizar el uso sostenible del recurso hídrico, ser eficiente en el uso de la tierra y mitigar sus contribuciones al cambio climático (FAO, 2011).
- «Incluso en las áreas rurales, la conservación de los espacios naturales es considerada como un lujo que tiene poco que ver con el bienestar de la población local. Esto es peligroso, ya que ignora los enormes beneficios que brinda la naturaleza a la vida de los 6 000 millones de habitantes. Provisión agua potable, alimento, regulación climática» (EME, 2005).
- En 2005, «24% de la superficie terrestre se había transformado en sistemas cultivados; se había destruido 35% de los manglares y 20% de los arrecifes del mundo; la población estaba gastando cerca de 50% del agua dulce de cauces y lagos; un cuarto de la población de peces estaba sobreexplotada» (EME, 2005).
- «Se prevé que en 2050 la demanda mundial de agua haya aumentado 55%, debido principalmente a demandas relacionadas con la creciente urbanización en los países en desarrollo» (OCDE, 2012a citado por UNESCO, 2015).



5. Cambios en los sistemas de planeación

«Geográficamente los territorios rezagados están agrupados en lugares lejanos de las capitales se plantea un doble desafío a las políticas públicas: 1) visibilizar que existen realidades diferentes en los distintos territorios y 2) desarrollar intervenciones de política pública que se hagan cargo de las distintas necesidades territoriales, para lo cual se requiere voluntad política para contribuir a cerrar la brecha territorial y destinar recursos preferentes del presupuesto público para este fin» (RIMISP, 2013).

Ramírez, Silva y Cuervo (2007) mencionan cómo ante las grandes y nuevas preocupaciones de los territorios, ya no es práctico formular políticas regionales, sino políticas territoriales que tengan en cuenta los «procesos de descentralización, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial, la regionalización de políticas transversales (ambiental, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial)». Esto, en razón de la necesidad de trascender los límites sectoriales hacia el funcionamiento de los territorios y el trabajo coordinado y sinérgico entre actores sociales e institucionales.



6. Riesgos y desastres naturales

- «102 millones de personas se ven afectadas cada año por inundaciones, 37 millones por los ciclones, huracanes o tifones y cerca de 366.000 por deslizamientos de tierras» (Naciones Unidas, 2017).
- «Más de 700 000 personas han perdido la vida, más de 1,4 millones han sufrido heridas y alrededor de 23 millones se han quedado sin hogar como consecuencia de los desastres», por eso el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres establece, entre otras prioridades, alcanzar la resiliencia y promover los estudios y gestión de riesgos y cartografía en planificación urbana, rural y de ecosistemas, aplicando enfoques integrados de ordenación del medio ambiente y reducción del riesgo de desastres (Naciones Unidas, 2015).
- «Bajo el proceso emergente del cambio global caracterizado por cambios rápidos, intensos, globalizantes y no lineales, las perturbaciones de origen natural y humano –y sus crisis asociadas– son la norma más que la excepción. Uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta la civilización de los albores del siglo XXI se centra en cómo gestionar el incremento de la frecuencia e intensidad de los eventos asociados al cambio climático (inundaciones, sequías, grandes incendios, olas de calor, huracanes) y a otras perturbaciones naturales (terremotos, erupciones volcánicas, enfermedades emergentes, grandes plagas) o sociales (colapsos financieros, hambrunas, conflictos armados) que traen consigo, generalmente de forma imprevista, shocks y adversidades que alteran o destruyen la integridad de ecosistemas y de las comunidades rurales y urbanas. En este contexto de incertidumbre e impredecibilidad las instituciones que se hayan diseñado imaginando un mundo estable son las más vulnerables frente a estos nuevos ritmos de cambios del planeta, [...] entonces el nuevo rol de las áreas protegidas es como pilares de territorios resilientes» (Monte y Palomo, 2015).



7. Conflicto social

En su informe de 2014, La tierra en cifras los medios de subsistencia en su punto de inflexión, la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación alerta sobre los desafíos y consecuencias en la estabilidad social y el desarrollo económico futuro generado por decisiones erradas en el uso de la tierra. Se sustenta en datos sólidos de diferentes autores:

- 40% de los conflictos intraestatales en los últimos 60 años se relacionan con los recursos naturales (UNEP, 2009).
- Más de 70% de los países del mundo declaran que los impactos del cambio climático, como la degradación de la tierra y la sequía, son asuntos de seguridad nacional (EJF, 2014).
- En 2008, se contó más de 60 disturbios motivados por los alimentos en 30 países distintos, diez de los cuales provocaron múltiples muertes (Lagi, 2011).
- Antes de 2045, alrededor de 135 millones de personas podrían desplazarse como consecuencia de la desertificación (GHF, 2009).



8. Gobernabilidad y gobernanza

La gobernabilidad, entendida como la responsabilidad directiva y única del gobierno para dar respuesta a las problemáticas de las sociedades, ha sido cuestionada por el convulsionado e incierto contexto político, social y cultural, que evidencia que algunas políticas no han sido efectivas, legitimizadas o incluso comprendidas y asumidas por los actores sociales, los cuales no se sienten representados. Debido a esto, nace la gobernanza

que reconoce que el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (así como las capacidades de cualquier actor social) (Aguilar, 2007).

«La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero» (Naciones Unidas, s.f).

Hoy se busca diversificar la gobernanza a las áreas protegidas (UICN, 2014); el manejo de tierras, pesca, bosques y seguridad alimentaria (FAO, 2012) y al agua (OCDE, 2015).



9. Combinación de enfoques de planeación

- **Enfoque de derechos.** Se fundamenta en el cumplimiento de los derechos humanos, establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de las Naciones Unidas, que incluye los derechos civiles y políticos o de primera generación (derecho a la vida, libertad, seguridad jurídica, nacionalidad, religión entre otros), económicos, sociales y culturales o de segunda generación (educación, trabajo, cultura, alimentación, salud, entre otros) y de los pueblos colectivos y del medio ambiente o de tercera generación (medio ambiente, identidad cultural, paz).
- **Enfoque ecosistémico.** «Estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo» (CDB, 2000), para el logro de los objetivos del CDB, conservación, utilización sostenible y distribución justa y equitativa de los beneficios de la utilización de los recursos genéticos.
- **Enfoque de la gestión de riesgo.** Estrategia de carácter preventivo en las políticas de desarrollo sostenible que busca la eficiencia en las acciones de mitigación y recuperación. El Marco de Acción de Hyogo reconoce que el incremento de los desastres es ocasionado por la combinación de factores naturales (geológicos e hidrometeorológicos) y fallas en la planificación (urbanización en zonas de riesgo, degradación ambiental y pobreza) (UNISDR, 2005).



10. Globalización/desarrollo local

«En el contexto del proceso emergente del cambio global, estamos asistiendo a un proceso de globalización socioecológica con hondo impacto territorial, que se manifiesta drásticamente en los cambios de usos del suelo, que homogenizan y fragmentan paisajes y provocan una pérdida de biodiversidad y diversidad cultural. La principal respuesta desde las políticas de conservación ha sido la creación de áreas protegidas que funcionan como islas en el territorio, dentro de un paisaje en blanco y negro: protegido vs. no protegido. A pesar de la relevancia territorial de las áreas protegidas, con 13% de superficie terrestre a escala planetaria. Hoy día las áreas protegidas son más necesarias que nunca, pero no suficientes por lo que precisan un nuevo marco conceptual y territorial. Para ello hay que identificar e incorporar los criterios de sostenibilidad en todas las políticas sectoriales y potenciar formas de trabajo interescalares interdisciplinarios y más integradas, así como la creación de espacios de diálogo entre todos los agentes sociales. En este marco, las áreas protegidas han de desempeñar un papel esencial en la definición y funcionamiento del sistema territorial» (UNIA, 2014).

¿Cuál es el rol de las áreas protegidas en la descentralización y la nueva gestión pública para el desarrollo económico local?, éste es un tema aun no explorado en la planeación de las áreas protegidas, sin embargo es un fundamental para la gestión efectiva, se transcribe el siguiente texto para la reflexión:

los gobiernos nacionales no han promovido de forma decidida los esfuerzos de desarrollo económico local o los han confundido con actuaciones de carácter social. El tipo de aproximación sectorial a los problemas económicos, la lejanía de las diferentes situaciones locales y la concepción macroeconómica predominante, favorecieron, sin duda, una atención prioritaria hacia la búsqueda de equilibrios entre los grandes agregados macroeconómicos, descuidando el papel y las capacidades de las pequeñas empresas, de las diferentes regiones y ámbitos locales, y de los actores de los diferentes territorios subnacionales. Todo esto se concreta en una concepción exógena del desarrollo territorial que subraya como factores clave la inversión en infraestructuras físicas y la localización de inversiones externas, infravalorando con ello los recursos humanos, las pequeñas y medianas empresas locales, y el potencial endógeno de cada ámbito territorial. El ciclo electoral y la búsqueda de resultados de corto y medio plazo por parte de los gobiernos también colabora a consolidar esta perspectiva exógena del desarrollo territorial, toda vez que las políticas locales de desarrollo requieren de mayor grado de maduración de sus inversiones (Alburquerque, 2004).

Pero, ¿cómo planificar y gestionar efectivamente las áreas protegidas ante dichos desafíos? Como es evidente, ante este contexto complejo, es inaplazable que la gestión de la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas se integre a la visión territorial en las que estas se localizan. De lo contrario la conservación de la naturaleza y el bienestar humano están en riesgo. Por eso, son necesarias la articulación e incidencia de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial, entendiéndolo como:

una función básica de los poderes públicos orientado, a través de la construcción del sistema territorial, a planificar el desarrollo sostenible y a resolver los conflictos

en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socioeconómicos, y transparente, en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como «lo que se debe hacer» es lo que «no se debe hacer», y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales (Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, A., 2014).

Asimismo, para la protección efectiva de la naturaleza, se requiere evolucionar del enfoque ecosistémico al de socioecosistemas, hasta llegar a la gestión de la biodiversidad y las áreas protegidas como una política pública con enfoque territorial, que contribuya

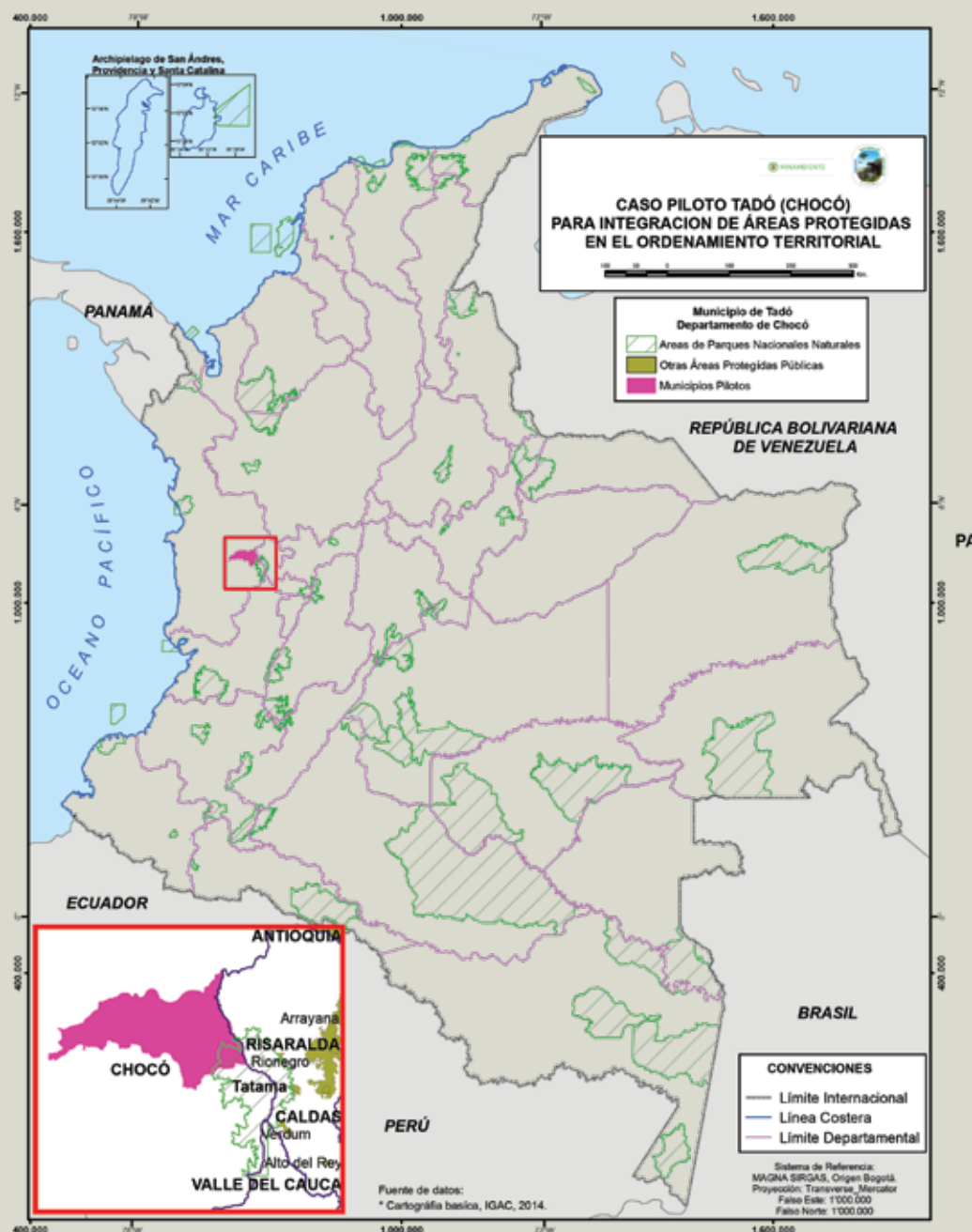
a la «coordinación entre políticas públicas de descentralización, ordenamiento territorial, pobreza, ciencia y tecnología y desarrollo rural» (Cuervo, 2012) y «que proponga alternativas de solución, de modo que sean punto de encuentro entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo, y lugar de conocimiento, coordinación y articulación de políticas sectoriales especializadas y políticas transversales tradicionalmente separadas» (Cuervo y Williner, 2009, citado por Cuervo, 2012: 20).

De esta manera, es posible concluir diez razones que responden a la pregunta ¿para qué las áreas protegidas en el ordenamiento territorial?:

1. Prevenir y gestionar conflictos socioambientales ocasionados por la ocupación de ecosistemas estratégicos y áreas protegidas, la competencia por el uso de servicios ecosistémicos entre actores sociales y sectores productivos o el desarrollo de obras de infraestructura.
2. Mantener la generación de servicios ecosistémicos que las áreas protegidas aportan al territorio y que son esenciales para el bienestar humano (suministro de agua potable para acueductos municipales, producción de alimentos, pesca, ganadería, agroindustria y generación de energía, entre otros).
3. Avanzar hacia el logro de territorios resilientes ante el cambio climático y en la implementación de medidas de prevención y gestión de riesgos de origen natural.
4. Aclarar y reconocer el rol de las áreas protegidas como nodos de soporte para la planificación del sistema de ciudades y los procesos de desarrollo urbanístico.
5. Mejorar la efectividad de la gestión de las áreas protegidas por parte de las autoridades ambientales responsables de su administración, a partir de un trabajo participativo, sinérgico y complementario con entidades territoriales, comunidades locales y sectores productivos.
6. Orientar a las autoridades ambientales en la toma de decisiones en los procesos de declaratoria y ampliación de áreas protegidas, declaratoria y gestión de zonas amortiguadoras o función amortiguadora con criterio territorial.
7. Aplicar una estrategia innovadora multiactores y multinivel que contribuya a vencer el paradigma de áreas protegidas aisladas en el territorio y alejadas de la población y a reducir la contradicción conservación versus desarrollo, y que permita reconocer que la base natural y las áreas protegidas son pilares del desarrollo económico del país.
8. Orientar a las administraciones municipales sobre dónde y cómo deben realizar obras de desarrollo sin afectar su patrimonio natural y garantizar el cumplimiento de su responsabilidad de conservar la biodiversidad de su territorio de forma sinérgica con autoridades ambientales y la participación de la comunidad.
9. Contribuir a la articulación y armonización entre diferentes instrumentos de planeación que se aplican simultáneamente en un territorio, para que este sea viable y sostenible social, ecológica y económicamente.
10. Identificar oportunidades para el trabajo conjunto entre niveles de gestión nacional, regional y local, entre actores sociales e instituciones que comparten un territorio común.

Reflexión 1: Integración y armonización de diferentes instrumentos de planeación en el municipio de Tadó (Chocó)⁴

Juan Carlos Troncoso Saavedra⁵
Jefe del Parque Nacional Natural Tatama



4 Este artículo recopila reflexiones originadas a partir del caso piloto 6 de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial, que se ubica en el Municipio de Tadó, Departamento del Chocó, cuyo objetivo es «avanzar en la armonización de un área protegida como determinante de ordenamiento territorial, un territorio colectivo y el municipio para la gestión de conflictos socioambientales por minería en la escala local y regional» Paredes-Leguizamón, G (2015a).

5 Ingeniero Forestal de la Universidad del Tolima, Especialista en Gestión ambiental y de Recursos Naturales de la Universidad Distrital y Máster en Manejo de Áreas Protegidas y Desarrollo Ecorregional. Universidad de Cooperación Internacional.

La base natural es fundamental como soporte de los procesos de desarrollo. En dicho sentido, la conservación y preservación de los ecosistemas naturales, su biodiversidad y los servicios ecosistémicos que se derivan de ellos debe ser parte integral de las lógicas y perspectivas de desarrollo local, toda vez que desde ahí se soportan servicios importantes, como el abastecimiento hídrico para consumo humano, industrial y agropecuario, se provee escenarios paisajísticos de gran importancia y se mantiene la biodiversidad, fundamental para el equilibrio ecológico de la región del Chocó biogeográfico.

Por esto, orientar, gestionar el ordenamiento territorial y articularlo de manera pertinente, oportuna y contextualizada es una prioridad; una preocupación de los grupos étnicos, comunidades locales y sociedad civil, y una necesidad para la prevención o gestión de conflictos socioambientales entre sectores productivos con comunidades locales, instituciones y entes territoriales. Asimismo, es necesario garantizar que la instrumentación y concreción del ordenamiento territorial contribuya de manera determinante a la generación de un proceso de desarrollo local y territorial coherente y que reconozca y respete la diversidad cultural y natural como responsabilidad de todos (Paredes Leguizamón, 2015a).

De esta manera, el propósito de la Ley 388 de 1997 es regular la ocupación del territorio y uso del suelo, mediante un proceso político, técnico y administrativo de ordenamiento territorial, competencia asignada, en Colombia, a los municipios (Paredes Leguizamón, 2013b). Por otro lado, ante los desafíos generados por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, 2011) y ante la necesidad de revisar y actualizar los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes y gestionar la prevención o resolución de diferentes conflictos socioambientales, territoriales, interinstitucionales o intersectoriales, se estableció el objetivo de armonizar los instrumentos de planeación ambiental, de desarrollo, de riesgo y étnicos, ya que muchos confluyen en un mismo territorio.

Este caso piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial se caracteriza por la presencia de una comunidad étnica en la zona de influencia del parque y en el municipio. Por eso, se fundamenta en el respeto y reconocimiento del derecho que tienen los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM a planear y gestionar sus territorios y aporta a la articulación de dichos instrumentos con los de la entidad territorial respectiva, en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales. Gracias a esta experiencia se ha avanzado en la aplicación del principio de multietnicidad, establecido en el artículo 3, numeral 17, de la LOOT.

La Constitución Política de Colombia determina, como funciones de los concejos municipales, reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, entre otras. Asimismo, de acuerdo con los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, dichas entidades están encargadas de aprobar y adoptar el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y, por tanto, tienen la responsabilidad de dirigir los procesos de desarrollo de las áreas rurales y suburbanas, de acuerdo con un patrón de compatibilidad con la vocación agrícola, pecuaria, forestal y de protección de esta clase de suelos, para evitar que dichas áreas se conviertan en grandes depositarias de expansiones de procesos de urbanización no controlada y la pérdida de bienes y servicios ecosistémicos. Es por tanto, fundamental que clasifiquen el suelo rural y las áreas protegidas como suelos de protección.

El Parque Nacional Natural (PNN) Tatamá se creó mediante Resolución Ejecutiva N° 190 de 1987, con el objetivo de «conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológico, manifestaciones históricas o culturales, con fines científicos, educativos, recreativos o estéticos». Tiene un área de 51 900 hectáreas, de las cuales 68,3% se encuentra en el departamento del Chocó; el municipio de Tadó cuenta con 4 233 hectáreas. Su estado de conservación es bueno, sobre todo, porque al occidente se extienden los ecosistemas de manera continua, hacia la costa pacífica. En este sentido, el entendimiento y dinámica de los ecosistemas es una apuesta para la conservación, ya que se mantendría las relaciones, estructuras y atributos de diferentes formas de vida y, así, estos seguirían aportando bienes y servicios ecosistémicos para el buen vivir de las comunidades locales y regionales

Las quebradas y ríos que nacen en el PNN Tatamá desembocan en dos áreas hidrográficas: la zona hidrográfica del río San Juan, a la que aporta 75% de agua, y la zona hidrográfica del río Cauca, a la que aporta el 25% restante. De acuerdo con el documento Aporte de los Parques Nacionales Naturales al desarrollo socio-económico de Colombia (PNNC, 2013) este parque tiene una oferta hídrica anual de 1 594 millones de metros cúbicos (MMC), de los cuales, aproximadamente, 1 196 corresponden a la región pacífico y, 399, a la zona andina.

El PNN Tatamá cuenta con más de 90% de sus ecosistemas en buen estado de conservación y ha sido galardonado con varias distinciones internacionales: es una de las 24 áreas mejor conservadas del planeta y reconocido, por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como área con reconocimiento del Estándar de Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas de la UICN, y fue declarada Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA), ya que alberga 536 especies de aves (Fernández, 2017).

Su localización geográfica y la influencia que recibe de dos subregiones biogeográficas –el bosque andino central, con características típicamente andinas, y el Chocó biogeográfico–, la presencia de un páramo virgen y el excelente estado de conservación de los ecosistemas hacen que el PNN Tatamá sea un área protegida de alto interés científico y un refugio natural intacto para muchas especies vegetales y animales. Cabe mencionar que la vegetación obedece a las variables de altura, temperatura, precipitación y humedad, lo que permite que haya una gran diversidad, bien conservada. Esto favorece la conectividad ecosistémica, a través de corredores para la movilidad de la fauna y la dispersión de semillas.

Las dinámicas y modelos de uso, ocupación y transformación del territorio no han afectado esta área protegida y por eso se conservan las características ecológicas y ambientales propias de la región. En este sentido, un análisis multitemporal, realizado para el periodo 2012-2015, muestra que, en el contexto geográfico, el parque presenta muy buenas coberturas naturales.

El PNN Tatamá, ha fundamentado su planeación en el análisis y gestión, a partir de la lectura y gestión en contexto regional, y los esfuerzos de integración del área protegida a los procesos de ordenamiento territorial, así como en la formulación de los planes de desarrollo municipales y departamentales. De igual manera, su trabajo con el Consejo Comunitario Mayor de Alto San Juan (ASOCASAN) logró articular acciones conjuntas que permitieron conocer otras iniciativas que se desarrollan en regiones y localidades; identificar los problemas de ordenamiento territorial del municipio de Tadó; consolidar espacios de participación interinstitucional y comunitaria a nivel local, regional, nacional e internacional; gestionar conflictos socioambientales, y capitalizar aprendizajes como insumo para la formulación de una política general de ordenamiento territorial (Paredes Leguizamón, 2015b). Como resultado, hoy, la administración municipal de Tadó determina que ASOCASAN, en coordinación con el parque, orienten la actualización del EOT.



1.2. Colombia, nación de regiones, multiétnica, pluricultural y biodiversa

Colombia se encuentra en la zona de convergencia intertropical, al noroccidente de América del Sur, bordeada por el mar Caribe y el océano Pacífico. Al Oriente, limita con Venezuela y Brasil; al Sur, con Ecuador y Perú; al norte, con Panamá, y marítimamente con Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Haití. El país posee una superficie de 1 141 748 km² terrestres y 928 660 km² marinos. En ella confluyen los grandes biomas terrestres sudamericanos (páramos, bosques andinos, sabanas, selvas húmedas tropicales, bosques secos y zonas desérticas) y ecosistemas marino-costeros, aspecto que junto con las características de relieve y la geografía, determinan regiones naturales bien diferenciadas: Pacífico, Caribe, Insular, Amazónica, Orinoquía y Andina, con una gran diversidad biológica y posibilidades de generación de servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano.

Esta nación multiétnica y pluricultural está habitada por 49 225 476⁶ de personas. Algunas pertenecen a uno de los 87⁷ pueblos indígenas (cerca de 3,36% de la población); otras, a comunidades negras, palenqueras y raizales, del corredor del Pacífico colombiano, Archipiélago de San Andrés y Providencia, Santa Catalina, comunidad de San Basilio de Palenque y las comunidades que residen en las cabeceras municipales o en grandes ciudades (10,4% de la población), otras son comunidades gitanas o ROM (0,01%) y otras, mestizos (DANE, 2007). Así mismo, debido a características geográficas, culturales e históricas, hoy existe gran diversidad de culturas asociadas a las grandes regiones naturales: caribeños, costeros,

vallenatos, palenqueros, raizales, sabaneros, llaneros, paisas, andinos, amazónicos, entre otros. Aunque la lengua oficial es el español, se hablan 64 lenguas amerindias (Arango y Sánchez, 2004) y varios dialectos según la procedencia regional.

Por otro lado, Colombia, en tan solo 0,77% de las tierras emergidas a nivel mundial, posee 1 754 especies de aves –19,4% del total mundial–, aproximadamente 55 000 plantas fanerógamas, 155 especies de quirópteros –17,22% del total mundial (Hernández, Hurtado, Ortiz y Walschburger, 1992). Por eso, está considerado como el cuarto país megadiverso (PNUD, 2014) y hace parte de dos de los 35 puntos calientes de biodiversidad (hotspot) del planeta: Andes tropicales y bosque tumbesino, chocono-magdalénico (CI, 2015).

Existen avances significativos en la gestión de biodiversidad en el país, particularmente, con respecto a las áreas protegidas. Un trabajo continuo por más de 57 años logró la creación y consolidación del Sistema de Parques Nacionales. Además, a finales de los noventa, conformó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), completo, ecológicamente representativo, efectivamente gestionado y descentralizado. Este cuenta con 1 065 áreas protegidas⁸ de diferentes categorías, tipos de gobernanza y ámbitos de gestión (pública nacional o regional y conservación privada), que cubren, en total, 30 891 512⁹ hectáreas (RUNAP, 2018), equivalentes a 15% del territorio nacional. Las áreas protegidas colombianas proveen importantes servicios ecosistémicos esenciales para el desarrollo territorial (Figura 1).

6 Para más información, visitar <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/nuestro-pais/simbolos>

7 Según fuente de DANE de 2005 el número de pueblos indígenas era de 87, no obstante la Organización Nacional Indígena de Colombia menciona la existencia de 102 pueblos indígenas.

8 Número y superficie de áreas protegidas en Colombia, con corte al 31 de enero de 2018.

9 18 141 508 hectáreas son terrestres y 12 750 004, marinas, de acuerdo con el Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP) al 21 de septiembre de 2018.

Agua potable

Consumo directo: 31% de la población colombiana.

Consumo indirecto: 50%. Al menos 19 PNN contienen ecosistemas de páramo que generan agua en SZH donde más de 25 millones de personas consumen al año 1.394 Mm³



13 Distritos de Riego (DR) grandes y medianos

Montería-Cerete, La Doctrina (Córdoba), María la Baja (Bolívar), Aracataca, Río Frío, Tucurín y Sevilla (Magdalena), Abrego (Norte de Santander), Coello, Saldaña y Río Recio (Tolima), Sibundoy (Putumayo), Triángulo del Tolima

Alertas para gestión de riesgo

Monitoreo de amenazas geológicas, hidrometeorológicas y cambio climático, captura de carbono y cambios en modelación hídrica.



Hidroeléctricas

Alrededor del 50% de la energía que se produce en el país proviene de los PNN. Algunos casos son las centrales hidroeléctricas de Urra I en el PNN Paramillo y las centrales hidroeléctricas de Alto-Bajo Anchicayá del PNN Farallones, con captación directa en parques y capacidad efectiva neta de 335 MW y de 435 MW respectivamente.



Valoración Climática y captación de carbono en el SPNN

Para el Sistema de Parques se cuenta con un atlas de captura de carbono, que muestra por las regiones del país el aporte del SPNN en este tema. que indica que esta absorción supera los 2.311 Mtn de carbono.



Figura 1. Servicios ecosistémicos que las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales de Colombia aportan al desarrollo territorial

Fuente: Elaboración propia basada en Carriazo, et al., 2003 y Borda, 2011

En Colombia existen avances conceptuales, metodológicos y procedimentales en la planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental. Sin embargo, debido a la visión desintegrada del territorio y una gestión fragmentada y sectorial, hoy se aplican de manera simultánea y no sincronizada diferentes instrumentos de planeación en un mismo territorio, lo que genera conflictos interinstitucionales y socioambientales por la ocupación y uso del territorio y los servicios ecosistémicos (Paredes-Leguizamón, 2012a). La contradicción entre las planeaciones del desarrollo, ordenamiento territorial y ambiental se evidencia en la persistencia de la pérdida de biodiversidad, los conflictos socioambientales y la escasa claridad y posicionamiento de las áreas protegidas, como nodos esenciales de ordenamiento territorial.

a. Persistencia de la pérdida de biodiversidad

Las presiones ocasionadas por el desarrollo de diferentes actividades, como las agropecuarias, mineras, viales; de asentamientos humanos, y de vertimientos dentro o hacia las áreas protegidas

han incrementado. Esta situación pone en riesgo no solo la regulación, mantenimiento y provisión de los servicios ecosistémicos, sino también la continuidad de los procesos ecológicos y la conservación de ecosistemas y especies.

Prueba de esto son las 238 000 hectáreas deforestadas en el periodo 2005-2010 para el establecimiento de pasturas y áreas agrícolas homogéneas cifra que se redujo a 124 035 ha en 2015 (IDEAM, INVEMAR, SINCHI, IIAP y IavH et al., 2016), a 178597 ha en 2016 pero incremento a 219.973 ha en 2017 (MADS e IDEAM, 2017). Cincuenta por ciento de los ecosistemas del país se encuentran en riesgo; 18%, en peligro crítico. Muchas de las presiones citadas, son promovidas desde la destinación de inversiones públicas en los planes de desarrollo territorial y en el modelo de uso y ocupación del territorio proyectado en los planes de ordenamiento territorial.

b. Conflictos socioambientales

Persisten conflictos socioambientales entre sectores productivos, autoridades ambientales, entes territoriales, sociedad civil y comunidades. Algunos ejemplos son:



- Subutilización de los 22 millones de hectáreas de suelos con vocación agrícola: solo se utilizan 5,3 millones de hectáreas para agricultura y, de los 48 millones de hectáreas aptas para plantaciones forestales, solo se utilizan 0,4 millones. En tanto, hay una sobreexplotación de suelos por ganadería: esta actividad se desarrolla en 34 millones de hectáreas, a pesar de que solo 15 millones tienen aptitud para ella (UPRA, 2014).
- Gestión deficiente del recurso hídrico por desarticulación entre la conservación de la oferta y la regulación de la demanda. No se ha logrado el uso eficiente y equitativo por parte de los diferentes sectores. El agropecuario demanda 67,43% del recurso hídrico superficial (54,03% en Distritos de Riego y 13,4% para el sector pecuario y acuícola) y el sector energético, 19,44%, para uso doméstico; 7,26% para uso industrial 4,4% y 1,47%, para servicios (IavH et al., 2011).
- Demanda de agua versus oferta hídrica en época seca. 495 municipios se encuentran en vulnerabilidad media o alta por desabastecimiento hídrico (IDEAM, 2010).
- Procesos de colonización dirigida, ocupación no planificada del territorio, minería y expansión urbanística afectan los complejos de ciénagas en el Chocó biogeográfico (de 47 ciénagas existentes, solo 15% se encuentra en buen estado de conservación) y la región amazónica, en la que 5% de los ecosistemas naturales han sido transformados (IavH et al., 2011).
- Ocupación de tierras al interior de áreas protegidas, como resultado del conflicto por tierras y territorio (generado por la estructura agraria bimodal, la informalidad en la tenencia de tierras y la desactualización del catastro rural), el conflicto armado, el desplazamiento forzoso, el desarrollo sectorial a costa del capital natural, la pobreza y exclusión social y la debilidad en la gestión de riesgo (Paredes-Leguizamón, 2011).

c. Escasa claridad y posicionamiento de las áreas protegidas como nodos esenciales del ordenamiento territorial

Hoy, 21 años después de la expedición de la Ley de Desarrollo Territorial, la integración efectiva de las áreas protegidas en los instrumentos de ordenamiento territorial todavía es incipiente, debido a varios aspectos:

- Las áreas protegidas fueron incluidas como determinantes del ordenamiento territorial en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y son reconocidas como un asunto de interés nacional en el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011. Sin embargo, existe debilidad o confusión en los profesionales responsables de formular, revisar o ajustar planes de ordenamiento territorial, sobre qué son las áreas protegidas y dónde están, cómo y para qué las áreas protegidas deben ser incluidas en el proceso de ordenamiento territorial, cuáles son las categorías de manejo de áreas protegidas vigentes en Colombia, la diferenciación de zonificación y usos permitidos o prohibidos entre categorías de áreas protegidas y la existencia de gobernanzas pública y privada.

Lo mismo sucede con algunos administradores de áreas protegidas, sobre cuáles son los instrumentos de ordenamiento territorial, cómo es el procedimiento de formulación y concertación de un POT, cuándo debe participar un área protegida en el proceso de ordenamiento territorial y que elementos del plan de manejo del área protegida deben incluirse en los POT.

Incluso algunos se limitan a entregar el plan de manejo del área protegida al municipio o departamento y no participan en los espacios de formulación del POT.

- No se contaba con un análisis adecuado del rol de las áreas protegidas en el contexto territorial, por lo que no se diseñó un procedimiento que explicara los instrumentos, momentos, escalas y decisiones en el ordenamiento territorial, en las que

las áreas protegidas debían integrarse e incidir.

- Persiste el urbanismo como enfoque hegemónico del ordenamiento territorial. Aunque se expidió el Decreto 3600 de 2007 para el ordenamiento de suelo rural, aún no es claro cómo se operativizan sus propuestas en cuanto estructura ecológica y unidades de planificación rural, entre otras.
- Las áreas protegidas todavía son percibidas como piezas aisladas de los territorios. Muchos actores no se sienten identificados ni comprenden por qué las áreas protegidas son importantes para su bienestar.
- La gestión de áreas protegidas ha evolucionado más allá de sus límites de estas, hasta la planificación en contexto de paisaje. Sin embargo, para algunos gestores ambientales, aún no es claro por qué deben participar en procesos de ordenamiento territorial y consideran que elaborar estudios ecológicos, planes de manejo de ecosistemas estratégicos, cuencas o áreas protegidas es suficiente para garantizar la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, es necesario no solo aplicar el enfoque ecosistémico, sino también articular los productos de dichos análisis a la gestión territorial e intersectorial para avanzar hacia el logro de territorios ambientalmente sostenibles, económicamente competitivos y socialmente incluyentes y justos. Incidir en la toma de decisiones de ocupación y uso del suelo es una prioridad.

Por tanto, es necesario tener claro que:

- Los ecosistemas trascienden los límites político-administrativos de las entidades territoriales¹⁰ e, incluso, nacionales¹¹.
- Las obras de infraestructura requeridas para procesos de desarrollo productivo deben adecuarse a las condiciones ecológicas, para garantizar la sostenibilidad social,

ambiental y económica en el largo plazo, como una medida de gestión de riesgos geológicos, hidrometeorológicos y de mitigación de los efectos del cambio climático.

El abastecimiento de agua potable para ciudades y centros poblados, producción agroalimentaria, ganadera, pesquera e industrial, así como la generación de energía depende de ecosistemas saludables y conectados.

- Las áreas protegidas son un determinante de ordenamiento territorial.
- La gestión de conflictos socioambientales es inaplazable.

Estas consideraciones son imprescindibles para el establecimiento de un modelo de ocupación territorial viable y la formulación y gestión de políticas, planes, programas y proyectos incluyentes y descentralizados, que respondan a un contexto territorial diverso (social, cultural, ambiental y político-administrativamente) (Paredes-Leguizamón, 2013).

La participación de las áreas protegidas y su inclusión efectiva en procesos e instrumentos de ordenamiento territorial contribuyen a:

- La prevención y gestión de conflictos socioambientales por la ocupación de ecosistemas estratégicos y áreas protegidas, o por la conservación y uso sostenible de los servicios ecosistémicos.
- La disminución de la confusión en cuanto a la proliferación de planes, zonificaciones y regulaciones para el uso del suelo.
- El posicionamiento de las áreas protegidas como nodos estratégicos del ordenamiento para un desarrollo territorial sostenible.
- La apropiación de las áreas protegidas por parte de las comunidades asentadas en ellas o en las zonas aledañas.

10 Por ejemplo, el páramo de Sumapaz se ubica en los municipios de Arbeláez, San Bernardo, Pasca y Gutiérrez en el departamento de Cundinamarca; Acacias, Guamal y San Luis de Cubarral en el Meta y la localidad 20 del Distrito Capital de Bogotá.

11 Ocho países comparten el gran bioma amazónico: Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela, Bolivia, Guyana y Surinam.

Reflexión 2: Articulación comunitaria e institucional en procesos de ordenamiento territorial: el caso de ASOCASAN¹²



Jefferson Quinto Mosquera ¹³

El Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN) es una organización étnico-territorial, conformada según los mandatos de la Ley 70 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1745 de 1995. Es titular y administrador de

54 517 hectáreas con 4 625 m2 tituladas colectivamente a la comunidad negra del Alto San Juan, mediante Resolución 2727 de 27 de diciembre de 2001, expedida por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA). De acuerdo con el censo interno de 2013, ASOCASAN está constituido por 21 consejos locales, que agrupan 32 comunidades, habitadas por 4 637 personas representadas en 1 460 familias. El territorio colectivo de ASOCASAN se encuentra en la parte oriental del departamento del Chocó, zona del Alto San Juan. La mayor parte del territorio está en el municipio de Tadó (83,48%) y una pequeña porción se distribuye en los municipios de Istmina, Río Iró y Cértegui.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 1745 de 1995, el Consejo Comunitario ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las comunidades negras. Con fundamento en estos artículos y demás normas especiales de comunidades negras, ASOCASAN formula instrumentos de planeación y gobierno del territorio, entre los cuales se destaca el Reglamento Interno de Administración y Manejo del Territorio y el Plan de Etnodesarrollo (2013-2019), «Avanzando con autonomía e identidad cultural».

En este último, el Capítulo 3 corresponde al Plan de Uso, Manejo y Aprovechamiento de los Bienes y Servicios Ambientales (PUMA), formulado en 2013 y ajustado en 2015. Su meta estratégica es:

En el año 2027, el territorio colectivo de ASOCASAN estará administrado por parte de la comunidad con reconocimiento y apoyo del Estado, organizaciones e instituciones aliadas, en donde los bosques y recursos naturales se encuentran conservados o en proceso de recuperación por medio de prácticas sostenibles que contribuyen al bienestar comunitario.

Para alcanzar este objetivo, entre otras condiciones, el PUMA debe ser un documento sencillo, de fácil entendimiento y aplicación para las comunidades. Por eso, con un lenguaje sencillo, muestra el estado actual del territorio y enfatiza en la atención de los usos y servicios que este provee; luego, presenta la zonificación del territorio, basada en los usos y sus características socioecosistémicas, y, finalmente, trata sobre las estrategias y acciones definidas para alcanzar la meta estratégica.

Entendiendo que el territorio de ASOCASAN no es una isla, que los límites son artificiales y que las dinámicas internas están fuertemente influenciadas por el contexto local, regional y nacional, se considera que la implementación efectiva del PUMA, además de la apropiación interna, depende de su grado de articulación con otros instrumentos de ordenamiento y manejo del territorio de orden local y regional, como el Esquema de Ordenamiento

¹² Este artículo recopila reflexiones originadas a partir del caso piloto 6 de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial, en el municipio de Tadó, Departamento del Chocó, cuyo objetivo es «avanzar en la armonización de un área protegida como determinante de ordenamiento territorial, un territorio colectivo y el municipio inciden y contribuyen en procesos de ordenamiento territorial y la gestión de conflictos socioambientales por minería en la escala local y regional».

¹³ Ecólogo y Máster por la Pontificia Universidad Javeriana, miembro del equipo técnico social de ASOCASAN.

Territorial (EOT)-Tadó, el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural (PNN) Tatamá y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Chocó, entre otros. Por eso, ASOCASAN, en su condición de autoridad étnico-territorial, avanza en su articulación con la Alcaldía Municipal de Tadó y los PNN Tatamá y Codechocó, con el objetivo de armonizar su visión sobre el territorio, la conservación y el desarrollo. Es, por tanto, una necesidad del ordenamiento territorial municipal.

Con el PNN Tatamá se avanza en la consolidación de una propuesta para el manejo sostenible del área del territorio colectivo de ASOCASAN más cercana al parque, con el objetivo de garantizar la función de amortiguación entre el territorio étnico y el área protegida, conforme a lo convenido en el marco del Acuerdo Uramba suscrito entre Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) y organizaciones étnico-territoriales del Pacífico. según lo cual en los territorios de comunidades negras no es necesario declarar zonas con función amortiguadora, sino que se debe armonizar el ordenamiento y manejo del territorio entre la autoridad ambiental y la autoridad étnico-territorial.

Para desarrollar dicha propuesta, se realizó un análisis multitemporal de las coberturas del territorio colectivo de ASOCASAN y los territorios locales vecinos al parque, microzonificación y una propuesta para la reglamentación del uso y manejo de los territorios locales vecinos. Con el objetivo de consolidar este proceso, se prevé avanzar con la declaratoria de áreas comunitarias de conservación y la gestión de iniciativas productivas sostenibles, como el ecoturismo, cultivos agroforestales, productos maderables y no maderables del bosque, y proyectos REDD+.

La articulación con la alcaldía de Tadó, se dió en el marco del proyecto Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la Región del Chocó Biogeográfico, ejecutado por WWF, sobre la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial. En un primer momento, ASOCASAN y el PNN Tatamá incidieron de manera conjunta en la inclusión de la actividad de revisión y ajuste del EOT en el Plan de Desarrollo 2016-2019, Tadó: Productivo, Educado y Saludable. Después, por solicitud de la alcaldía, se construyó la propuesta para el proceso de revisión y ajuste del EOT.

ASOCASAN, el PNN Tatamá y la Alcaldía de Tadó consideran que la revisión y ajuste del EOT es un caso piloto de ordenamiento territorial municipal para Colombia, dado que:

1. Es un modelo de articulación de las propuestas de ordenamiento de los territorios colectivos étnicos (comunidades negras e indígenas) en los POT.
2. Forma parte del caso piloto de ordenamiento «Prevención y gestión de conflictos socioambientales por minería entre el Parque Nacional Natural Tatamá, Territorio Colectivo ASOCASAN y el Municipio de Tadó Chocó», como aporte a la construcción de la política pública de ordenamiento territorial que adelanta la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT).
3. Constituye un escenario de articulación interinstitucional y comunitaria para el ordenamiento territorial.

En el ámbito regional, ASOCASAN ha realizado acciones con Codechocó, orientadas a la articulación entre el PUMA y el Plan de Acción Institucional. Hasta el momento, se ha identificado algunas oportunidades, como la incorporación de la visión y propuesta de ordenamiento de comunidades étnicas, restauración ecológica y ejercicios de monitoreo, entre otras, para ajustarse a los determinantes ambientales. Es importante resaltar que contar con instrumentos como el PUMA facilita la incidencia y participación de las autoridades étnicas en los procesos de ordenamiento y planeación territorial.



© Gisela Paredes Leguizamón

2. Generalidades sobre ordenamiento territorial y áreas protegidas

Este manual reconoce que los términos «territorio» y «ordenamiento territorial» son conceptos polisémicos que expresan intencional y claramente la procedencia, elementos estructurantes, posición política –étnica, estatal o académica– y la corriente de pensamiento del actor –ciencias sociales, naturales– que los define» (Paredes Leguizamón, 2016). Hoy, en Colombia, coexisten territorios fundamentados en los ámbitos geográfico, ancestral indígena o de comunidades negras, ambiental y político administrativo. Como insumo para la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial, este capítulo sintetiza información sobre el marco conceptual, la normatividad, los instrumentos de planeación, las instituciones competentes y los procedimientos establecidos para la gestión de áreas protegidas y del ordenamiento territorial en Colombia.

2.1. Marco conceptual

«Colombia es un Estado social de derecho, organizado como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general» (Constitución Política, 1991, art. 1). Político-administrativamente, está conformada por entidades territoriales¹⁴ que comprenden 32 departamentos, 1 102 municipios y territorios indígenas, en 1 142 000 km² (Figura 1).

Algunos municipios se convirtieron en Distritos Especiales, fundamentados en la Constitución Política, la Ley 768 de 2002 o en la Ley 1617 de 2013¹⁵. Un distrito es una entidad territorial

con un régimen especial a nivel legal, político, fiscal y administrativo, independiente del régimen municipal ordinario (Ley 1617, 2013, art. 2). Actualmente existen nuevedistritos en Colombia: Distrito Capital de Bogotá; Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Cartagena de Indias; Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla; Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura; Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha; Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Santa Cruz de Mompox; Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial de Turbo y Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios Santiago de Cali.



14 Según los artículos 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas son entidades territoriales; gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y de la Ley. Los gobiernan autoridades propias, administran recursos, establecen tributos para el cumplimiento de sus funciones y participan de las rentas nacionales.

15 Los requisitos para que un municipio se convierta en distrito son los siguientes: contar con por lo menos 600 000 habitantes; encontrarse en zona costera; tener potencial para el desarrollo portuario, turístico y/o cultural, y ser municipio capital de departamento o fronterizo.

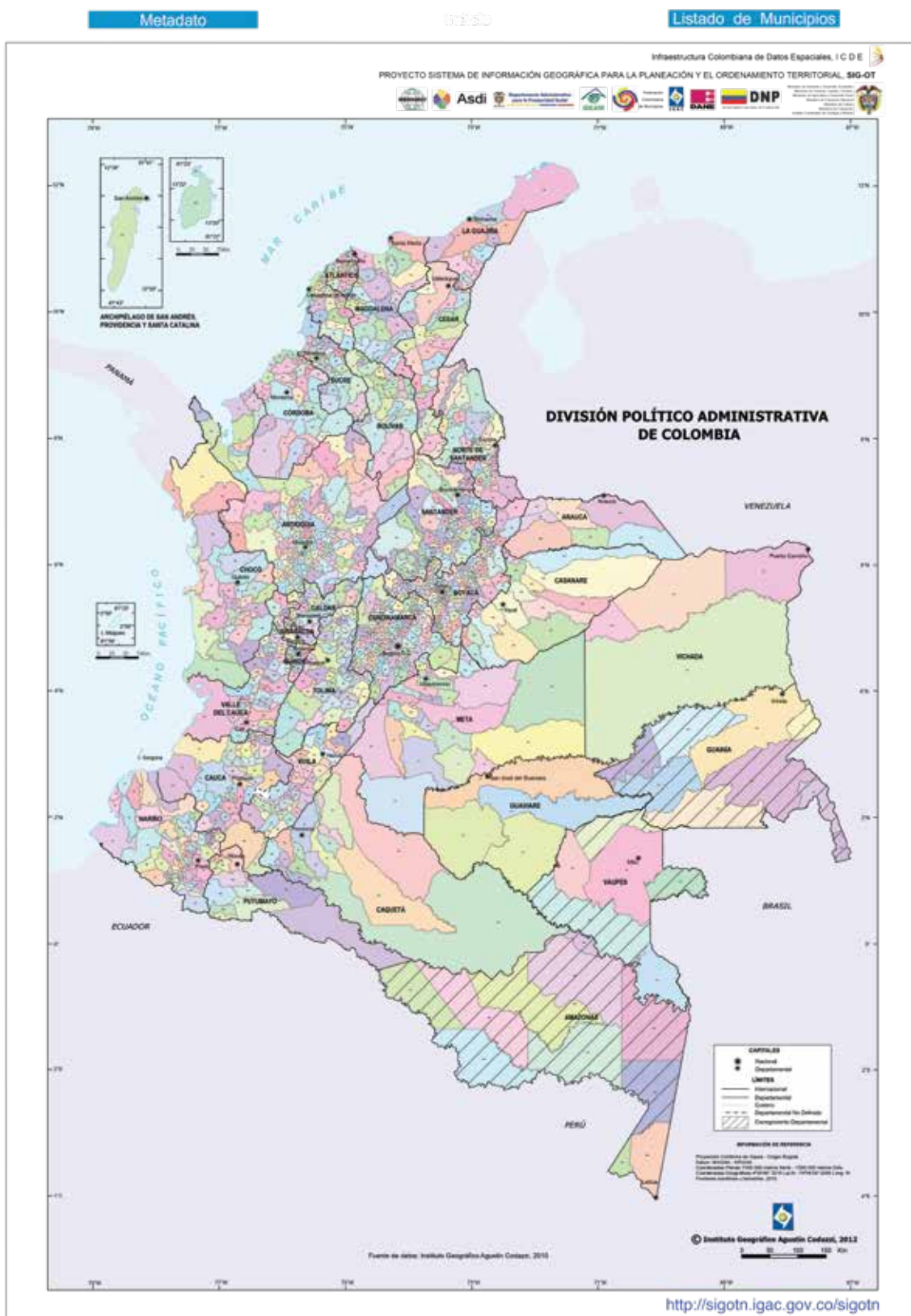


Figura 2. División político-administrativa de Colombia

Por otro lado, hay seis áreas metropolitanas: Área Metropolitana del Valle de Aburra, Bucaramanga, Cúcuta, Valledupar, Centro Occidente y Barranquilla (Tabla 1). Estas se definen como:

entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de

un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Ley 1625 de 2013).

Tabla 1. Áreas Metropolitanas de Colombia

Área Metropolitana	Municipios asociados
Barranquilla	Barranquilla, Malambo, Soledad, Puerto Colombia y Galapa.
Bucaramanga	Bucaramanga, Girón, Florida Blanca y Piedecuesta.
Cúcuta	Cúcuta, El Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario.
Valle del Aburra	Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Itagui, La Estrella y Sabaneta.
Pereira	Pereira, Dos Quebradas y la Virginia.
Valle del Cacique de Upar	Valledupar, Manaure, Balcón del Cesar, La Paz, San Diego y Agustín Codazzi.

En cuanto a su biodiversidad, el Estado colombiano adelanta la estrategia de conservación in situ de la biodiversidad desde hace décadas, uno de los pilares de esta estrategia son las áreas protegidas. Debido a la importancia biológica del territorio, en el que confluye la biodiversidad de las regiones Andina, Amazónica y Orinocense, es necesario mencionar algunos antecedentes, como la creación de la Reserva Biológica Nacional de la Macarena en 1948, mediante Ley 52, (Paredes Leguizamón, 2000); la promulgación de siete zonas de reservas forestales en el país, mediante Ley 2 de 1959, que orienta las bases para la constitución del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, que, a su vez, permitió la declaratoria del Parque Nacional Cueva de los Guacharos en 1960.

Más adelante, en 1974, con la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Ambiente (Ley 2811, 1974), se crea el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), como un conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio

nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías de Parque Nacional Natural, Reserva Nacional Natural, Santuario de Fauna y Flora, Área Natural Única, Vía Parque (Ley 2811, 1974, art. 327).

A la fecha, el SPNN está conformado por 59 áreas protegidas (Figura 3).

En 1992, en el marco de las Naciones Unidas (NU), se acordó el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) que define «diversidad biológica» como

la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la diversidad entre dentro de cada especie, entre las especies y entre los ecosistemas (CDB, 1992, art. 2).



El Convenio tiene como objetivo «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos» (art. 1). Para tal fin, las partes firmantes del convenio se comprometieron a realizar acciones de conservación in situ, entendida como la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas (CDB, 1992, art. 2):

- Establecimiento de sistemas de áreas protegidas.
- Reglamentación o administración de recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible.
- Promoción de la protección de ecosistemas y hábitats naturales y mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.
- Promoción de un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas (CDB, 1992, art. 8).

Estas acciones deben ser complementadas por acciones de **conservación ex situ**, entendida como la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales (CDB, 1992, art. 2):

- Implementación de medidas para la recuperación y rehabilitación de especies amenazadas y su reintroducción en sus hábitats naturales en condiciones apropiadas
- Reglamentación y gestión de la recolección de recursos biológicos de los hábitats naturales a efectos de conservación ex situ, con objeto de no amenazar los ecosistemas ni las poblaciones in situ de las especies,

salvo cuando se requieran medidas ex situ temporales especiales (CDB, 1992, art. 9).

Colombia se suscribió a este Convenio con la Ley 165 de 1994.

El CDB (1992, art. 2) se refiere al término «área protegida» como el «área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación». Colombia ratifica esta definición en el Literal a, art. 2 Decreto 2372 de 2010 (Incorporado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015). Después de esto, así como de un proceso participativo realizado desde finales de 1998, Colombia actualiza y formaliza los objetivos de conservación de las áreas protegidas, determinando que estos son el fin o razón por la que se declara un área protegida. En términos de ordenamiento territorial dichos objetivos responden las preguntas: ¿cómo construyo territorios funcionales y viables en el corto, mediano y largo plazo? y ¿cómo garantizo los servicios ecosistémicos esenciales para el logro del bienestar humano?

A continuación, se enuncian los objetivos de conservación de las áreas protegidas en Colombia (Decreto 2372, 2010, art. 6). Estas pueden cumplir de manera simultánea varios de estos objetivos:

- Preservar y restaurar la condición natural de espacios que representen los ecosistemas del país o combinaciones características de ellos.
- Preservar las poblaciones y los hábitats necesarios para la supervivencia de las especies o conjuntos de especies silvestres que presentan condiciones particulares de especial interés para la conservación de la biodiversidad, con énfasis en aquellas de distribución restringida.
- Conservar la capacidad productiva de ecosistemas naturales o de aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como la viabilidad de las poblaciones de especies silvestres, de manera que se garantice una oferta y aprovechamiento sostenible de los recursos biológicos.

- Mantener las coberturas naturales y aquellas en proceso de restablecimiento de su estado natural, así como las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de bienes y servicios ambientales.
- Conservar áreas que contengan manifestaciones de especies silvestres, agua, gea, o combinaciones de ambas, que se constituyen en espacios únicos, raros o de atractivo escénico especial, debido a su significación científica, emblemática o que conlleven significados tradicionales especiales para las culturas del país.
- Proveer espacios naturales o aquellos en proceso de restablecimiento de su estado natural, aptos para el deleite, la recreación, la educación y la valoración social de la naturaleza.
- Conservar espacios naturales asociados a elementos de cultura material o inmaterial de grupos étnicos.

En el marco del CDB, las partes, con la Decisión VII/28 del 2004 aprobaron, la adopción del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (PoWPA, por sus siglas en inglés) como instrumento que orienta la creación y mantenimiento de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas, las cuales colectivamente, entre otras cosas, por conducto de una red mundial, contribuyen al logro de los tres objetivos del Convenio y a las metas de reducir significativamente el ritmo actual de pérdida de la diversidad biológica en los planos mundial, regional, nacional y subnacional y a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible (CDB, 2004).

El programa se desarrolla a partir de cuatro elementos:

1. Acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas.
2. Gobernabilidad, participación, equidad y participación en los beneficios.
3. Actividades favorables.
4. Normas, evaluación y supervisión.

Cada uno de estos aspectos se desagrega en objetivos y actividades de gestión, que deben ser desarrolladas por los sistemas de áreas protegidas a nivel global; sin embargo, ninguno incluye el tema de ordenamiento territorial. Esta situación refleja, por una parte, el cambio de enfoque en la gestión de áreas protegidas, según el que, en lugar de hacer bunkers de conservación, se busca la integración de las áreas en un contexto de paisaje, la generación de conectividad ecosistémica y el fortalecimiento de capacidades de las partes para incidir de manera efectiva en la formulación o adecuación de instrumentos normativos, de planeación, regulación o de política pública, que garanticen la conservación de los sistemas de áreas protegidas y su contribución al bienestar humano. Por otro lado, pone en evidencia la necesidad de articular las áreas protegidas a la planeación del ordenamiento territorial, para el logro de una gestión efectiva y sinérgica con otras estrategias de conservación y con el territorio.

Fundamentados en los instrumentos de política, aspectos normativos y avances en la gestión de áreas protegidas en el país, se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), definido como «el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país» (Decreto 2372, 2010, art. 3). El SINAP, como sistema multiescalar participativo y descentralizado que se desarrolla a través de varias instancias de gestión, entre los que se encuentran los subsistemas regionales¹⁶ (SIRAP) y temáticos¹⁷ de áreas protegidas.

16 Caribe, Pacífico, Orinoco, Amazónico, Andes Nororientales y Andes Occidentales.

17 Sistema Marino de Áreas Protegidas, el SIRAP Eje Cafetero y, el SIRAP Macizo

2.2. Marco normativo y de política

En Colombia, la competencia de la planeación del desarrollo recae en los entes territoriales (Ley 152 de 1994); el ordenamiento territorial, en los municipios (Ley 388 de 1997), la nación y los departamentos (Ley 1454, 2011); la protección y conservación del capital natural los recursos naturales y ordenamiento ambiental, en las autoridades ambientales y demás integrantes del Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993); la gestión del riesgo, en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y de Desastres (Ley 1523 de 2012), y la regulación del

ordenamiento del suelo rural, en la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA)

(Decreto 4145 de 2011). A continuación, se sintetiza algunos de los elementos centrales de cada una de las normas mencionadas y algunos de sus decretos reglamentarios.

Estas sustentan o son esenciales para la incorporación efectiva de las áreas protegidas en los procesos e instrumentos del ordenamiento territorial.

Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial



Otorga al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones

urbanísticas eficientes. Además, promueve la concurrencia entre de la nación, entidades territoriales, autoridades ambientales y autoridades administrativas en la coordinación y concreción del ordenamiento territorial para lograr el bienestar humano (art. 1).

Define:

Principios del ordenamiento territorial

- La función social y ecológica de la propiedad.
- La prevalencia del interés general sobre el particular.
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Prioridades del ordenamiento territorial

- Conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, y la prevención de amenazas y riesgos naturales.
- Políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural.
- Señalamiento y localización de la infraestructura de la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos y sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico.
- Componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto sean aplicables.

Ordenamiento territorial municipal

Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, de los municipios, distritos y áreas metropolitanas, para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Decreto 879, 1998, art. 3).



©Parques Nacionales Naturales de Colombia

! Recuerda

Son los municipios y los distritos los que elaboran los POT municipales y distritales.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y administrativo con vigencia de 12 años que orienta el desarrollo físico y el uso del suelo de un municipio.

Según el número de habitantes del municipio, dicho plan se denomina Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) (menos de 30 000 habitantes), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) (entre 30 000 y 100 000 habitantes) o POT (más de 100 000 habitantes).

Los POT se estructuran a partir de cuatro componentes (general, urbano, rural y programa de ejecución) (Figura 4).

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Figura 4. Componentes de los POT

Fuente: Elaboración basada en la Ley 388 de 1997.

Para elaborar los POT, existen determinantes de ordenamiento territorial (Anexo 1), normas de jerarquía superior, cuyo cumplimiento es obligatorio y deben ser consideradas en la formulación, adopción y ejecución de los

POT. Los determinantes se definieron de manera taxativa en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Se clasifican en ambientales, culturales, de infraestructura y metropolitanos (Figura 5).



Figura 5. Determinantes de ordenamiento territorial en Colombia

Fuente: Elaboración basada en la Ley 388 de 1997.

! Recuerda

Las autoridades ambientales regionales son quienes definen los determinantes ambientales, entre los que se encuentran las áreas protegidas (Ley 388 de 1997). Por otro lado, los parques nacionales y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) reglamentan el uso del suelo al interior de las áreas protegidas, según lo estipulado en los planes de manejo.

La Ley 388 de 1997 establece el procedimiento, e identifica a los responsables competentes para el proceso de formulación, concertación, aprobación y seguimiento de los POT (Tabla 2).

Tabla 2. Procedimiento y responsables de la formulación e implementación de POT

ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE											PLAZO
		Alcaldía	Consejo Gobierno	Concejo municipal	Consejo territorial de planeación	CAR	Junta metropolitana	Audiencia JAL	Gremios económicos	Organizaciones cívicas y ecológicas	Organizaciones comunitarias	Consejo consultivo ordenamiento	
Formulación	Formulación participativa	X						X	X	X			6 meses antes vencimiento vigencia
Concertación y consulta	Revisión ambiental					X							30 días
	Revisión armonía POT con directrices metropolitanas						X						Simultáneo con revisión CAR
	Concepto y recomendaciones				X								30 días
	Socialización para recomendaciones y observaciones							X	X	X	X		Simultáneo con revisión CAR
	Concepto y recomendaciones		X		X								30 días
Aprobación POT	Presentación proyecto POT al Concejo Municipal	X											30 días
	Propuesta modificación o ajustes			X									60 días

Adopción POT	Decreto adopción	X											
Revisión	Largo plazo o reformulación	Misma instancia de formulación											Tres periodos constitucionales
	Medio término al POT, proponer ajustes y revisiones	Misma instancia de formulación											Dos periodos constitucionales
	Corto plazo	Misma instancia de formulación											Un periodo constitucional

Fuente: Elaboración basada en la Ley 388 de 1997.

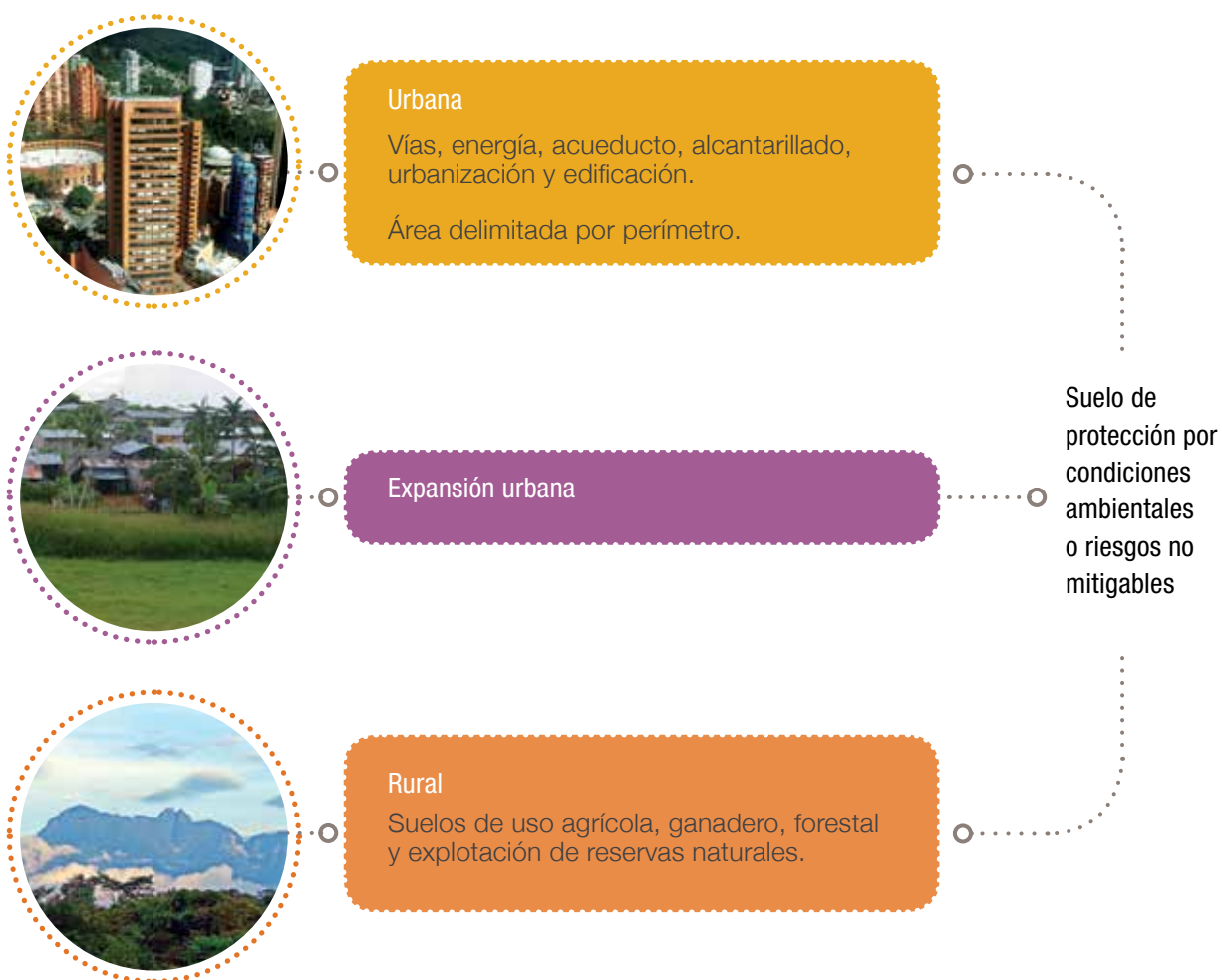


Figura 6. Clasificación de usos del suelo

! Recuerda

Se clasifica como suelos de protección aquellas zonas del territorio expuestas a amenazas y riesgos no mitigables para la ubicación de asentamientos humanos; declaradas como áreas protegidas; degradadas en recuperación y restauración; destinadas al aprovisionamiento de servicios públicos domiciliarios (agua potable) y áreas de especial importancia ecosistémica (paramos, humedales, manglares, arrecifes coralinos).

Zonas de riesgo no mitigable son aquellas zonas en donde no se consideran viables tanto técnica como económicamente las acciones de mitigación. Se debe determinar área en hectáreas o kilómetros).

Reflexión 3: Turismo sostenible en las áreas protegidas y zonas con función amortiguadora¹⁸

Conformando territorios turísticos sostenibles, integrados, funcionales y auténticos

Clara Esperanza Osorio Dussán¹⁹

El aporte al desarrollo sostenible de los territorios, la conservación de los servicios ecosistémicos, el manejo de áreas protegidas, la armonía entre usos y actividades para beneficio de la comunidad local, desde el sector turismo, es un proceso que se inició con la creación del Parque Nacional Natural (PNN) Cueva de Los Guacharos en 1960 (Villegas, 2011) y, en los últimos años, continuó con una amplia oferta de servicios y actividades en 29 PNN con vocación turística.

El capital natural del país, del cual los PNN y otras áreas protegidas con sus respectivas zonas de amortiguación y con función amortiguadora forman parte, es reconocido como una fortaleza para el turismo, así como una importante oportunidad económica y de conservación (Blake y Chiesa, 2011). De esta manera, para responder a retos, como disminuir presiones por ocupación y uso de las áreas protegidas, armonizar la convivencia en un mismo territorio con vocación turística, desarrollar el turismo de naturaleza sostenible (como ecoturismo, turismo de aventura o rural, entre otros) es un camino que contribuye a la distribución de beneficios, pero también a los costos de las decisiones, maximizando el bienestar colectivo de las comunidades (Matarrita-Cascante, Brennan y Luloff, 2010), con emprendimientos locales y su integración al sistema turístico.

El turismo, como cualquier otro sector productivo, requiere planeación y ordenamiento, pero este es particularmente complejo debido a los componentes que integra, como la estructura del paisaje, un territorio geográfico, un territorio biótico y dinámicas naturales y de riesgo, sociales y culturales, políticas y administrativas, además de las inherentes al desarrollo de actividades turísticas.

El turismo es una de las posibilidades que se debe considerar en el territorio, sin olvidar el componente de participación como mecanismo imprescindible para mejorar la calidad de la planificación turística, proteger los recursos naturales y turísticos y la calidad de vida local, de modo que el bienestar colectivo sea para todos los involucrados en el proceso (Tosun y Timothy, 2003). De otra manera, el turismo tendría un impacto negativo en el territorio y la sociedad, ya que desviaría los objetivos de desarrollo ético, sostenible y de conservación que se podría brindar en un territorio turístico bien gestionado, que satisfaga a los turistas y garantice la calidad de vida de las comunidades.

Destinos turísticos Parques Nacionales Naturales y zonas con función amortiguadora

Las áreas protegidas, especialmente los PNN, son valoradas por la sociedad como atractivos para conocer y explorar de gran interés. Sin embargo, de acuerdo con los criterios de representatividad de los ecosistemas terrestres y marinos, el interés y dinámica del flujo de visitantes, la planeación y ordenamiento del área y la relación entre actores nacionales

18 En los casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial, liderados por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), han participado funcionarios de PNN del nivel central que han explorado, desde su gestión temática, cómo comprender y articular el tema de ordenamiento territorial. Este artículo recopila reflexiones sobre cómo el turismo es percibido por diferentes actores, como la actividad que impulsa el desarrollo territorial, integra las áreas protegidas y sus zonas con función amortiguadora que debe ser planificado.

19 Bióloga Marina por la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Doctora en Desarrollo e Innovación de Destinos Turísticos por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, profesional especializada en Ecoturismo - Subdirección de Gestión y Manejo, PNNC..

regionales y comunidad en el desarrollo ecoturístico, de las 59 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), a la fecha, solo 29 tienen vocación en ecoturismo (PNNC, 2013).

El destino turístico, o territorio turístico, está conformado por PNN y zonas con función amortiguadora. Es un territorio con jurisdicción y competencia de uno o más entes territoriales con presencia de Parques Nacionales Naturales (PNN) (así como en el caso de otras áreas del SINAP).

Territorio/destino turístico conformado por el área protegida y zona amortiguadora



Los atractivos núcleo de estos destinos son las áreas protegidas, las cuales cuentan con los recursos turísticos que motivan al turista a conocer algo nuevo y tener una experiencia distinta. Esto se aprecia si se observa los datos obtenidos en el análisis de ingresos de visitantes de PNN, que muestra un incremento de visitantes de 13% comparando el año 2013-2015 (PNNC, 2016).

Por otra parte, dichos atractivos representan una oportunidad para la realización de actividades turísticas en las áreas protegidas, algunas de las cuales cuentan con infraestructura para su operación. Espacios con escenarios naturales para buceo, senderismo, observación de aves, avistamiento de fauna marina, espeleología, escalada en roca y nieve, entre otros, con un potencial de nuevas actividades que se pueden desarrollar en la oferta de pisos térmicos y regiones en el país.

Así mismo, en las zonas amortiguadoras declaradas y las zonas con función amortiguadora de los PNN existen o tienen un potencial de ofertas turísticas de diferente índole, como subproductos de turismo de naturaleza (ecoturismo, de aventura y rural) (MINCIT, 2016), turismo étnico y campesino, religioso, gastronómico, cultural, deportivo e, incluso, temático y de entretenimiento. Además, con prestación de servicios (alimentación, transporte, alojamiento, guía, etc.).

Por otro lado, especialmente en zonas rurales y pequeños centros urbanos, existen actividades productivas (elaboración de insumos, manufactura, servicios públicos, educativos, sociales y de salud), que indirectamente soportan los servicios turísticos.

Sin embargo, en la mayoría de casos en tales territorios, el desarrollo es incipiente y aislado de la dinámica social y económica de las comunidades locales, las cuales son expectantes y observadoras, o tal vez prevenidas, ajenas e indiferentes, generando en muchas ocasiones rechazo y fobia al turismo.

- Participación, compromiso y capacidad de respuesta de todos los agentes asociados al desarrollo local y turístico del territorio.
- Planificación del destino turístico en el ordenamiento territorial con visión a largo plazo.
- Gestión conjunta para financiar programas y proyectos de intervención en el destino.
- Capacidad de adelantar intervención simultánea al proceso de planeación.

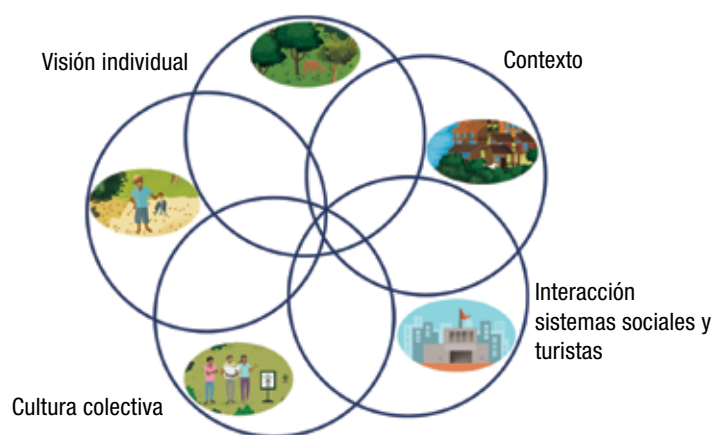
La vocación del territorio turístico requiere un ejercicio previo de prospección, que considere entre otros componentes, el análisis del recurso turístico, las actividades potenciales y la singularidad, autenticidad y diferenciación que le agregan valor en el mercado. Un análisis de accesibilidad, servicios, calidad de vida local, compromiso y estado institucional y político, compromiso comunitario, entre otros, también es útil. Todo en armonía e integración con el plan o esquema de ordenamiento territorial que corresponda al destino turístico.

El destino con vocación en turismo es el que se busca actuar resulta ser el territorio determinado por el área protegida y la zona con función amortiguadora, que ofrece en conjunto, servicios y actividades.

En dicho destino, es necesario realizar una planeación, un plan de ordenamiento con la participación de todos los agentes de turismo local (comunidad y autoridades) con acuerdos, cuyos resultados sean entre otros, inversión en formación, infraestructura y facilidades, emprendimiento, una marca destacada, acciones de mercadeo, seguimiento a su desarrollo e impactos y una buena práctica colaborativa en la cadena de valor turística entre la comunidad involucrada y no involucrada.

Esto depende de la decisión sobre el alcance del área de trabajo (destino), los usos y las actividades definidas en el ordenamiento territorial determinado a partir de un consenso y con enfoque integral, el trabajo de campo, los compromisos institucionales y políticos, y el deseo y compromiso de las comunidades y organizaciones locales.

Ecoturismo Áreas Protegidas - Turismo Sostenible en el Territorio



Esto implica apostar por una propuesta con visión a largo plazo con significado local, que contribuya a un proceso de cambio de la organización social, pertenencia local y bienestar, y que reconozca la interioridad de las personas, sus creencias, valores y tradiciones (Hochachka, 2006), así como la interacción de los sistemas sociales y turísticos (Kohl y McCool, 2016). Todos se verán afectados, directa o indirectamente por las decisiones adoptadas para la planeación turística y el impacto de la intervención.

Un destino turístico sostenible y funcional supone el reconocimiento del contexto. La dinámica del territorio que lo conforma, permite una sinergia y generación del valor social de las situaciones y las alternativas productivas, ambientales y turísticas. Se trata de «configurar adecuadamente todos los elementos que integran el destino como un sistema funcional, en un trabajo de todos en la misma dirección» (M. González [en comunicación personal], 20 de mayo 2014), en busca de un buen sitio para vivir y para visitar.

Estudio de caso

Destino Flamencos (Santuario de Fauna y Flora –SFF– Los Flamencos y Corregimiento de Camarones)

La alianza con base en el interés colaborativo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y PNN, mediante el Convenio Interadministrativo 039 de 2011, donde el SENA con un interés principal de formación, emprendimiento y empleo, se suma al interés principal de Parques en conservación, disminución de presiones por uso y ocupación, con propuestas de alternativas de bajo impacto a partir de los servicios ecosistémicos del paisaje y el ecoturismo.

Destino	Alcance del territorio
Nuquí	Nuquí - PNN Ensenada de Utría – Bahía Solano (incluye el corregimiento del Valle)
Acandí	Acandí, Santuario de Fauna Acandí, Playón y Playona
Málaga	Juanchaco, Ladrilleros, Chucheros y PNN Uramba Bahía Málaga
Otún	Cuenca del río Otún , Florida, SFF Otún Quimbaya
Cocuy	Cocuy, Guican, La Capilla, PNN Cocuy.
Flamencos	SFF Los Flamencos, casco urbano de Camarones

Destinos Conformados por el territorio área protegida zona de influencia, alcance definido en reunión de Subdirectores PNN y SENA, febrero 2014

Una vez realizado el trabajo de campo en seis destinos preseleccionados, mediante la sensibilización turística, se definió avanzar con acciones de planificación en el destino Flamencos. Durante la jornada de sensibilización, se contó con la participación de aproximadamente 183 integrantes de la comunidad, que forman parte de once grupos que desarrollan diferentes actividades productivas y ambientales como artesanos, comerciantes de mariscos, guías, transportistas, meseros, restaurantes, recreacionistas, profesores de colegio, pescadores, comunidades indígenas y resguardos, así como la ONG local “Vigías Ambientales Los Higuitos.

Posteriormente, se trató sobre las acciones de planificación del destino, en tres talleres a los que acudieron los representantes de los grupos mencionados y personas interesadas. Se trabajó con respecto al reconocimiento del territorio turístico, propuestas de acciones desde la percepción y visión comunitaria, el contexto de las relaciones entre diferentes actores y en la comunidad, así como a puntos de conflicto. Así mismo, con apoyo del SENA Regional Riohacha, se habló sobre la integralidad del ser. Cabe mencionar que entre cada taller, el SENA capacitó a varios grupos en servicio al cliente y dio apoyo a diez ideas o iniciativas de emprendimiento, para que participaran en la convocatoria del Fondo Emprender; tres grupos fueron beneficiados en la prestación de servicios de alojamiento, artesanías y los ofrecidos en la zona de playa (bebidas y alimentos, parasoles, entre otros).

Por otra parte, se presentó el avance y gestión, en dos jornadas, a las secretarías de turismo del Departamento y la Alcaldía, CORPOGUAJIRA, Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (ACODRES), Dirección General Marítima (DIMAR), Cámara de Comercio y Planeación de la Alcaldía. En la primera jornada, del 14 al 17 de octubre, se realizó siete encuentros que comprendieron talleres, una reunión con grupos comunitarios y la planeación de actividades de formación y gestión dirigidas para el empleo y el emprendimiento, así como actividades de sensibilización ambiental. En la segunda, del 24 al 28 de noviembre, se realizó nueve encuentros: talleres de planificación del destino, avance de ideas y reuniones con comerciantes del territorio y con autoridades públicas.

A partir del trabajo de base local con intervención del sector público presente en el territorio, surgen acciones por parte de CORPOGUAJIRA, el SENA, PNN que junto con los emprendimientos comunitarios se integran con el mismo objetivo. Además, a partir de los insumos generados en estos encuentros y con el aporte y validación del Nodo Ecoturismo de la Guajira, se estructuró una propuesta para buscar oportunidades sociales económicas y ambientales que consolidaran el destino. Esta se fundamentó en el fortalecimiento de

la zona con función amortiguadora del santuario con alcance al corregimiento de Camarones, con la oportunidades de desarrollo local sostenible para el turismo y la comunidad. Se trata de «limpiar el polvo» de los atractivos turísticos subestimados y casi invisibles de Camarones, por donde transitan los aproximadamente 11 000 turistas al año que se dirigen al Santuario Los Flamencos y no generan gasto turístico. La diversidad de la oferta que el corregimiento puede ofrecer en turismo de naturaleza, cultura viva, patrimonio histórico e, incluso, turismo temático y de entretenimiento está inmerso en la sombra junto con las comunidades con expectativas sobre una mejor calidad de vida

El nodo de ecoturismo y la comunidad se atrevieron a soñar en un proyecto de gran impacto para el rescate de la historia, valor cultural y significado para la comunidad, que comprende una nueva imagen y resurgimiento de los valores autóctonos, innovando en armonía con las características paisajísticas y climáticas del territorio. De esta manera, se inició con la restauración de íconos, como la casa Robles, con arquitectura de la época tradicional, que junto con la proximidad al SFF Los Flamencos rico en aves, se perfila como ejemplo de sostenibilidad ambiental.

El proyecto es una oportunidad para el Distrito Turístico de Riohacha, territorio en el cual se encuentra inmerso, al integrarse al clúster turístico, que cuenta con características ambientales culturales y económicas de interés para el turista. Se pretende potenciar alternativas para la comunidad y enfrentar la actual crisis en la sociedad y la economía que allí ocurre.

Nodo Ecoturismo de la Guajira



El riesgo al no avanzar en esta dirección es la pérdida lógica de los beneficios por prestación de servicios directos (alojamiento, insumos, guía turística, transporte, gastronomía, artesanías) e indirectos (asociados como farmacia telecomunicaciones, lavandería, reparaciones, mantenimiento etc.), así como la pérdida de los valores naturales del área protegida, principal motivo de llegada de turistas y proveedor de recursos de pesca para los habitantes y para el turismo.

Los elementos propuestos en el proyecto, integran varios recursos turísticos que son potencial para ser desarrollados durante las etapas del proyecto. Esto busca la transformación de la imagen de Camarones desde el punto de ingreso hasta la Boca de Camarones, que conforman un corredor de paso ineludible para los visitantes.

La puesta en marcha agregaría a la experiencia de visita y para el habitante local compartir y sentirse éste último, involucrado con su talento y oferta local al construir territorio, fortaleciendo así el compromiso, la pertenencia, la valoración de su cultura y la defensa por su patrimonio natural, representado especialmente por el SFF Los Flamencos.

La Gobernación de la Guajira y la Alcaldía de Riohacha, en armonía con la vocación del territorio, disponen su intención y acción para avanzar con la presentación del proyecto ante la autoridad turística nacional (Viceministerio de Turismo), FONTUR y otras fuentes de financiación pública y privada, sin detener el trabajo del nodo de ecS-turismo en el territorio y seguir construyendo en diferentes frentes de manera permanente.

- La Escultura.
- Parador de información turística. Cactus de la Guajira.
- La calle ancha de arquitectura tradicional.
- Trueque en el bazar de Camarones
- Las posadas de Camarones
- Los Robles embellecen el ornato del lugar
- El Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos



©Parque Nacional Tatama

Decreto 3600 del 2007 Reglamentación suelo rural

Aunque en la Ley 388 de 1997 se incluyó el componente rural en los POT, en la práctica fue incipiente la comprensión e incorporación del territorio rural en el ordenamiento territorial; por eso, los usos del suelo en actividades agropecuarias, mineras, forestales, de conservación (declaratoria y gestión de áreas protegidas,

protección de ecosistemas estratégicos), ubicación de asentamientos humanos e infraestructura pública, agua potable y saneamiento básico, fueron desconocidos. Por esta razón, se expidió el Decreto 3600 de 2007, en el que se acogió términos como «estructura ecológica principal»²⁰ y «Unidad de Planificación Rural»²¹ (UPR), y se determinó la clasificación del suelo rural en categoría de protección o de desarrollo restringido (Tabla 3).

Tabla 3. Clasificación del suelo rural

Suelo de protección rural	
Áreas de conservación y protección ambiental	Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).
	Áreas de Reserva Forestal.
	Áreas de Manejo Especial.
	Áreas de Especial Importancia Ecosistémica.
Áreas de producción agrícola, ganadera y explotación recursos naturales	Suelos clases agrológicas I, II y III.
	Clases agrológicas, conservación del recurso hídrico, control de la erosión y protección forestal.
Áreas de patrimonio cultural	Sitios históricos y arqueológicos.
Áreas de servicios públicos domiciliarios	Infraestructura, provisión agua, disposición de residuos sólidos.
Áreas de amenaza y riesgo	Por riesgo natural o insalubridad.
Desarrollo restringido en suelo rural	
Suelos suburbanos	
Centros poblados rurales	
Viviendas campesinas	
Equipamiento de salud, educación, bienestar, cultural y deporte.	

Fuente: Elaboración propia basada en los artículos 4 y 5 del Decreto 3600 de 2007.

El Decreto 3600 de 2007 define cuatro tipos de uso del suelo rural:

1. Uso principal: «uso deseable que coincide con la función específica de la zona y que ofrece las mayores ventajas para el desarrollo sostenible» (art. 1, num. 6).

2. Uso compatible o complementario: «uso que no se opone al principal y concuerda con la potencialidad, productividad y protección del suelo y demás recursos naturales conexos» (art. 1, num 7).

20 Estructura ecológica principal: «conjunto elementos bióticos y abióticos, sustento procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de recursos naturales renovables, que brindan capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de la poblaciones» (Decreto 3600, 2007, art 1).

21 Unidad Planificación Rural (UPR): unidad de planificación intermedia que desarrolla y complementa el POT para el suelo rural. (Decreto 3600, 2007, art 1).

3. **Uso condicionado o restringido:** «uso que presenta algún grado de incompatibilidad urbanística y/o ambiental que se puede controlar de acuerdo con las condiciones que impongan las normas urbanísticas y ambientales correspondientes» (art. 1, num. 8).
4. **Uso prohibido:** «uso incompatible con el uso principal de una zona, con los objetivos de conservación ambiental y de planificación ambiental y territorial, y por consiguiente implica graves riesgos de tipo ecológico y/o social» (art. 1, num. 9).

! Recuerda

En el territorio rural se desarrollan actividades agrícolas, pecuarias, forestales, extractivas de recursos naturales y se ubican equipamientos para la población rural.

Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) define el marco institucional y los instrumentos para el ordenamiento territorial y distribuye competencias entre la nación y las entidades territoriales. Concibe el ordenamiento territorial como el instrumento de planificación y gestión de entidades territoriales, que se elabora mediante un proceso de construcción colectiva, progresiva, gradual, flexible y con responsabilidad fiscal, hacia el logro de una óptima organización político-administrativa del Estado, el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial (art. 2). La LOOT establece 17 principios del ordenamiento territorial (Tabla 4).

Tabla 4. Principios del ordenamiento territorial

Principio	Descripción
Soberanía y unidad nacional	Colombia como república unitaria y descentralizada.
Autonomía	Autonomía administrativa de los entes territoriales.
Descentralización	Distribución de competencias entre entidades territoriales y esquemas asociativos.
Integración	Generación de procesos de cooperación con los vecinos para el desarrollo comunitario y la conservación del medio ambiente, por parte de municipios y departamentos ubicados en zonas fronterizas.
Regionalización	Reconocimiento de la diversidad natural, cultural y económica, para la promoción de la creación de Regiones Administrativas y de Planeación (RAP) y Regiones de Planeación y Gestión (RPG).
Sostenibilidad	Sostenibilidad fiscal y ambiental, crecimiento económico y equidad social.
Participación	Promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de ordenamiento territorial.
Solidaridad y equidad territorial	Apoyo por parte de las entidades territoriales con mayor capacidad política, económica a las entidades con menos capacidades, hacia el logro del equilibrio y armonía territorial.
Diversidad	Reconocimiento de la diversidad natural, étnica, cultural y geográfica de la nación. Construcción de la unidad nacional a partir de la diversidad.
Gradualidad y flexibilidad	Adaptación progresiva a la diversidad por parte de los entes territoriales y formas asociativas.
Prospectiva	Generación de una visión integral y estratégica de largo plazo.
Paz y convivencia	Consolidación de la convivencia pacífica y el fortalecimiento del tejido social.
Asociatividad	Promoción de la creación de asociaciones entre entes territoriales, que propicien economías de escala y garanticen la competitividad territorial, para lograr el desarrollo territorial.

Responsabilidad y transparencia	Fortalecimiento de procesos de control social en todas las etapas de formulación y desarrollo de procesos de ordenamiento territorial.
Equidad social y equilibrio territorial	Garantía del acceso a oportunidades para todos los ciudadanos y regiones, con el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado del territorio.
Economía y buen gobierno	Eficiencia y efectividad del gasto público en todas las entidades territoriales y esquemas asociativos.
Multietnicidad	Reconocimiento de los procesos de planeación propia de comunidades indígenas, negras y ROM y armonización de los mismos con los instrumentos de los entes territoriales y otras comunidades.

Fuente: Elaboración propia basada en el artículo 3 de la LOOT).

De esta manera, la LOOT creó instancias técnicas, para promover el ordenamiento territorial: en el nivel nacional la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) conformada por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS); Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); un delegado de las autoridades ambientales regionales, del Senado y de la Cámara de Representantes; la Secretaría Técnica de la COT, representada por el Departamento Nacional de la Planeación (DNP), en el nivel nacional y local Comisiones Regionales de

Ordenamiento Territorial (departamentales y municipales).

También creó el Comité Especial Interinstitucional (CEI) de la COT como instancia técnica de coordinación y articulación de entidades nacionales con competencia, que contribuyan al desarrollo de políticas y programas de ordenamiento territorial y a la armonización de políticas sectoriales en el territorio (Decreto 3680 de 2011). Actualmente, el CEI está conformado por 49 instituciones; algunas son permanentes y otras, temáticas (Figura 7).



Figura 7. Instituciones miembro de la COT y el CEI

Fuente: DNP, 2017.

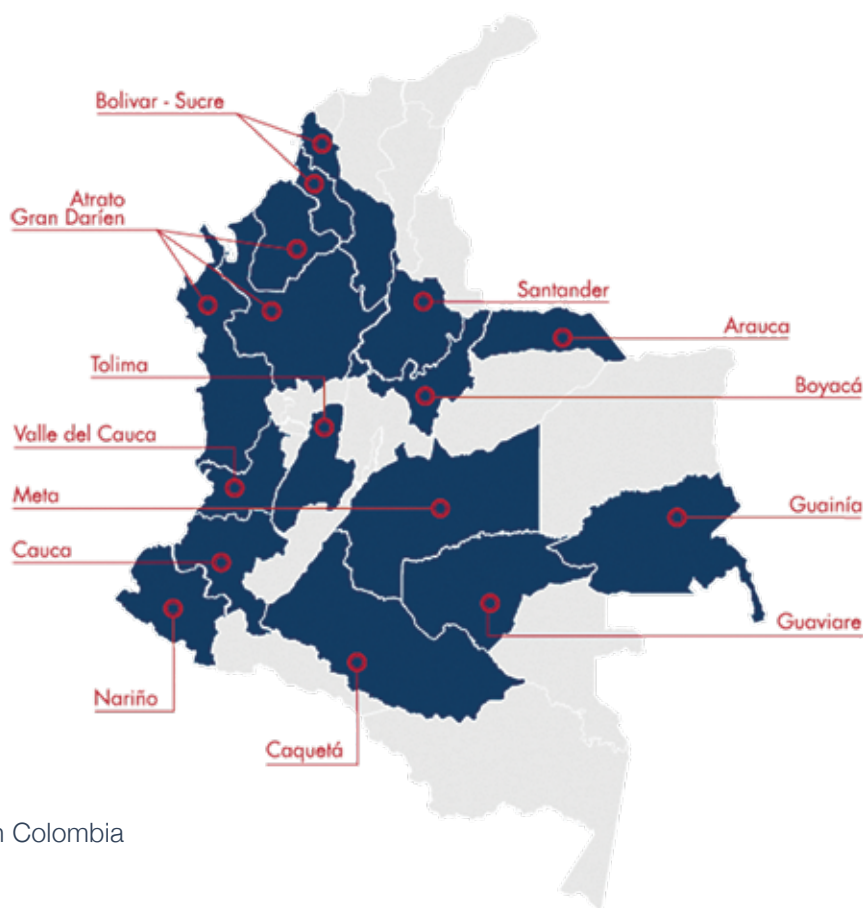


Figura 8. Contratos plan en Colombia

Fuente: DNP, 2017

Adicionalmente, el Estado colombiano identificó la necesidad de generar figuras que trascendieran los límites político-administrativos y permitieran la generación de alianzas estratégicas para el desarrollo territorial. Las denominó «esquemas asociativos», que son RAP, RPG, Provincias Administrativas de Planificación (PAP) y Áreas Metropolitanas. También se crearon los contratos plan como una estrategia de ejecución de proyectos de desarrollo territorial con visión a largo plazo, a partir de convenios o contratos entre la nación y las entidades territoriales. Actualmente, se ejecutan los contratos plan de Nariño, Cauca, Tolima, Boyacá, Atrato Gran Darién, Santander y Arauca, y se negocian los de Putumayo, La Guajira, Caquetá-Meta-Guaviare, Amazonas, Guainía, Norte de Santander y Montes de María (Figura 7).

Por otro lado, la LOOT definió competencias diferenciadas, pero complementarias, en ma-

teria de ordenamiento territorial, de la siguiente manera:

- **Nación:** formulación de una política general de ordenamiento territorial; localización de grandes proyectos de infraestructura y de áreas de seguridad y defensa; formulación de lineamientos de urbanización y ciudades, servicios públicos; infraestructura social entre regiones²²; conservación de áreas importancia histórica y cultural, y definición de principios de economía y buen gobierno.
- **Departamentos:** formulación de directrices y orientaciones para el ordenamiento territorial (conurbación²³) y de políticas sobre asentamientos y centros urbanos; localización de infraestructura físico-social²⁴; orientaciones para el desarrollo de planes sectoriales departamentales, municipales y de entidades territoriales indígenas, implementación de programas de protección

22 Servicios de acueductos, gestión integral de residuos de escala regional, entre otros.

23 Proceso de fusión de poblaciones próximas, debido a su crecimiento urbanístico.

24 Redes de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, etc.

especial, conservación y recuperación del medio ambiente.

- **Distritos:** división del territorio en localidades y atribución de competencias, organización como área metropolitana, elaboración del POT distrital.
- **Municipios:** formulación y adopción del POT municipal, reglamentación de los usos del suelo, optimización del uso de la tierra disponible y coordinación de planes sectoriales.



Recuerda

La LOOT rescata el nivel de planeación intermedio de los departamentos en materia de ordenamiento territorial y promueve la asociación entre municipios, departamentos, regiones y provincias, para la generación y gestión de proyectos de desarrollo supramunicipales.

Ley 1523 de 2012 Gestión del Riesgo

La Ley 1523 define la gestión de riesgo de desastre como

un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (art. 1).

Establece como principios para la efectiva gestión de riesgo:

- Igualdad de todos los ciudadanos.
- Protección de la vida, la integridad, bienes y el derecho a un ambiente sano.
- Solidaridad social y la colaboración de todos los actores en acciones humanitarias ante desastres.
- Autoconservación, responsabilidad individual y colectiva de salvaguardarse.
- Participación y contribución a la gestión de riesgos.
- Reconocimiento y respeto de la diversidad cultural y los derechos y particularidades de cada comunidad.
- Interés público o social; la prevalencia del interés colectivo sobre el particular.
- Precaución. «la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo» (Ley 1523, 2012, num. 8, art. 3).
- Sostenibilidad ambiental.
- Gradualidad, proceso progresivo según las circunstancias.
- Coordinación de competencias claramente definidas mediante procedimientos previamente establecidos en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SN-GRD).
- Concurrencia de esfuerzos y colaboración para el logro de propósitos comunes.
- Subsidiariedad y el reconocimiento de las competencias y la autonomía de los entes territoriales.
- Generación y acceso oportuno a la información para la toma de decisiones.

Asimismo, establece los conceptos de «amenaza», «vulnerabilidad» y «riesgo», entre otros.

- **Amenaza.** Peligro latente originado por un evento natural o actividad humana, que podría causar la pérdida de vidas, bienes, infraestructura y recursos naturales, entre otros. Las amenazas a las que está expuesto el territorio colombiano se clasifican en geológicas, hidrometeorológicas y tecnológicas (Tabla 5).

Tabla 5. Amenazas en el territorio colombiano

Tipo de amenaza	Fenómeno
Geológica	Sismos, erupciones volcánicas, movimientos en masa. La entidad responsable de estudiar y hacer seguimiento y generar las alertas sobre las amenazas geológicas es el Servicio Geológico Colombiano*.
Hidrometereológicas	Inundaciones, crecientes súbitas, deslizamientos por lluvias, incendios forestales, heladas, huracanes, sequías, desabastecimiento hídrico, marejadas y mar picado. La entidad responsable de hacer seguimiento y generar las alertas sobre las amenazas hidrometereológicas es el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)**.
Tecnológica	Derrame o fuga (hidrocarburos, sustancias contaminantes, tóxicas), incendios, explosiones***.

Notas: * Para más información, revisar <http://200.119.88.135/RSNC/>

** Para más información, consultar <http://www.pronosticosyalertas.gov.co/alertas>

*** Para más información, revisar <http://www.idiger.gov.co/rtecnologico>

Actualmente, el Servicio Geológico Colombiano hace el monitoreo vulcanológico en cinco áreas protegidas del SINAP: Puracé, Galeras, Doña Juana, Los Nevados y Nevado del Huila. IDEAM, por otra parte, realiza el monitoreo hidrometereológico en 14 parques naturales: Sierra Nevada de Santa Marta, Makuira, Caturbo Bari, Los Nevados, Isla de Salamanca, Tinigua, Serranía de la Macarena, El Tuparro, Sumpaz, Chingaza, Cahuinari, La Paya, Gorgona y Cocuy (Paredes Leguizamón, 2012b).

- Vulnerabilidad. «Susceptibilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente» (Ley 1523, 2012, art. 3).
- Riesgo de desastres. Es la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.

Para la gestión de riesgo, esta ley define tres ejes estratégicos: conocimiento, reducción y reconstrucción, con base en los cuales se elaboran los planes de gestión de riesgo de desastres, en la escala nacional, departamental y municipal. Determina, asimismo, que todas las instituciones públicas y privadas y los sectores privados son responsables de elaborar sus planes de gestión de riesgo.

El *Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres 2015-2025* incluye, como estrategia

fundamental, la inclusión de la gestión de riesgo y medidas de adaptación al cambio climático en los instrumentos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial (UNGRD, 2016). En cuanto a este último, el artículo 41 de la Ley 1523 ratifica la incorporación de la gestión de riesgo como un determinante ambiental, en consonancia con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que considera el riesgo como una de las prioridades del ordenamiento territorial en Colombia, por lo que establece, como responsabilidad de las administraciones municipales, «determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda» y «localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística» (Ley 388, 1997, art. 8).

Igualmente, dicha ley determina que, en la formulación de los POT, debe identificarse y delimitarse las zonas expuestas a amenazas y, por tanto, susceptibles de alguna categoría de riesgo (alto, medio o bajo). Asimismo, plantea la necesidad de incorporarlas en los componentes general, urbano, rural y de programa de ejecución del POT, para que se tome decisiones políticas, técnicas, administrativas y financieras y se desarrolle medidas de prevención y gestión de desastres (reubicación de la

población, cuando se encuentra en zonas de riesgo no mitigable), así como programas y proyectos que permitan conocer, reducir y gestionar el riesgo (Ley 388, 1997, arts. 13 y 15).

Por otro lado, el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (PNGRD) (UNGRD, 2016) establece claramente la necesidad de

integrar el concepto de seguridad territorial en todos los procesos de planificación y en todos los niveles de gobierno. Este concep-

to define que en la formulación de cualquier instrumento de planificación territorial (EOT, PBOT y POT) se defina tener en cuenta las amenazas presentes y la magnitud de las mismas, buscando en todo momento promover la «localización segura» como un determinante en el desarrollo territorial.

Reconoce además la importancia de la diversidad biológica en la prevención y gestión de riesgos; por eso, establece metas específicas (Tabla 6).

! Recuerda

Es importante elaborar planes de gestión de riesgo, emergencia y contingencia en el marco de los planes de ordenamiento territorial, para lograr territorios seguros. Por eso, es necesario considerar que los servicios ecosistémicos de regulación que aportan las áreas protegidas a los territorios previenen o contribuyen a mitigar los riesgos climáticos, sanitarios, sequías, inundaciones y desabastecimiento hídrico, entre otros, y que representan una estrategia de adaptación al cambio climático basada en ecosistemas.



Tabla 6. Metas relacionadas con la diversidad biológica que contribuyen a la concreción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Objetivo	Meta	Entidad responsable
Asistir técnicamente a las autoridades ambientales en la formulación e implementación de los planes de manejo ambiental de acuíferos (PMAA), incorporando el componente de gestión del riesgo de desastre.	5 PMAA formulados con asistencia técnica del MADS, que incorporan el componente de gestión del riesgo de desastre.	MADS.
Realizar el acompañamiento técnico a las CAR en la incorporación del componente de gestión del riesgo de Desastre en los planes de manejo y ordenamiento de una cuenca (POMCA), en el marco del convenio interadministrativo 008 de 2012 entre el Fondo de Adaptación y el MinAmbiente.	35 POMCAS formulados con la incorporación del componente de gestión del riesgo de desastre.	MADS.
Expedir los lineamientos técnicos para la formulación de los planes de manejo ambiental de microcuencas con la incorporación de la gestión del riesgo de desastre.	Guía metodológica para la formulación del PMAA incorporando el componente de gestión del riesgo de desastres..	MADS.
Incorporar los suelos de protección por riesgo en corredores para la sostenibilidad del territorio, que contribuyan a la migración asistida y a la restauración de servicios ecosistémicos.	Porcentaje de áreas protegidas incorporadas a corredores o nuevas áreas de conservación.	Entidades territoriales, PNNC.
Incorporar, como parte del ciclo de proyectos del sector Ambiente, la gestión del riesgo de desastre y unificar los criterios para su evaluación.	Gestión del riesgo de desastre implementada en el ciclo de proyectos del sector Ambiente.	MADS, UNGRD.
Diseñar lineamientos para la incorporación de los análisis del riesgo de desastres y medidas de adaptación ante el cambio climático en los instrumentos de planeación territorial y ambiental.	Documento de lineamientos para la incorporación de los análisis del riesgo de desastres y las medidas de adaptación ante el cambio climático en los instrumentos de planeación territorial y ambiental.	MVCT, MADS.
Implementar una estrategia para la participación de actores sectoriales e institucionales y la comunidad en general, para generar una cultura de prevención de incendios forestales.	Implementación y socialización de una estrategia de participación social para la prevención de incendios forestales.	MADS, entidades territoriales.
Definir estrategias de prevención y control de incendios de la cobertura vegetal en áreas de interés estratégico para el país.	Socialización de estrategias de prevención y control de incendios en áreas de interés estratégico.	Autoridades ambientales, entidades territoriales.
Implementar procesos de manejo silvicultural y control de especies invasoras pirogénicas.	Implementación de procesos de manejo silvicultural y control de especies al 100% en áreas de bosque.	Entidades territoriales, autoridades ambientales.
Implementar obras de mitigación frente a amenazas producidas por fenómenos naturales como, movimientos en masa, avenidas torrenciales e inundaciones identificadas en los planes departamentales y municipales de gestión del riesgo de desastres.	Definición de obras de mitigación frente a amenazas por fenómenos naturales, como movimientos en masa, avenidas torrenciales e inundaciones, en los planes departamentales y municipales de gestión del riesgo de desastres.	Entidades territoriales.

Fuente: Elaboración basada en UNGRD, 2016.

Reflexión 4: Áreas protegidas: una estrategia de ordenamiento territorial ante un clima cambiante²⁵

Sandra Milena Rodríguez²⁶

El clima es uno de los factores que determina la distribución espacial y el funcionamiento de los ecosistemas, los cuales sustentan el bienestar humano y gran parte de los sistemas de uso y producción de la sociedad. Colombia tiene un amplio mosaico de climas y microclimas, con temperaturas bajo 0° C en los glaciares, hasta 30° C en las costas. En el sistema montañoso, los pisos térmicos ofrecen climas cálidos, templados, fríos y de páramo. Los principales factores atmosféricos por los que se reconoce el clima son la precipitación, la temperatura, y en menor medida, la radiación solar y el sistema de vientos.

Además de la variación espacial, desde épocas remotas se ha presentado fluctuaciones del clima en diversas escalas de tiempo. La variabilidad climática, por ejemplo, se refiere a las fluctuaciones observadas en el clima durante periodos de tiempo relativamente cortos y el fenómeno que más se destaca en Colombia es El Niño/La Niña Oscilación del Sur (ENOS), que, en gran parte del país se expresa con una reducción de las precipitaciones y un aumento de la temperatura.

Por otro lado, el cambio climático influye en la distribución de los vientos y cambia las trayectorias del aire, lo que produce cambios en la precipitación y en la temperatura. Este fenómeno tiene efectos importantes Colombia, como la pérdida de nevados, el aumento del nivel del mar y el incremento de eventos extremos que aumentan el riesgo de desastres (incendios de la cobertura vegetal, inundaciones, sequías, vendavales, movimientos en masa, etc.). Estas situaciones imponen grandes desafíos a los procesos socioeconómicos del país, que se reconoce como altamente vulnerable ante el cambio climático.

Como respuesta a estos desafíos, Colombia forma parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y ha generado un marco legal y político para la implementación de medidas de mitigación, que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, y de adaptación, que disminuyan la vulnerabilidad y aumenten la resiliencia a los cambios del clima. Esto significa potenciar la capacidad del país para anticiparse, ajustarse y recuperarse de los efectos del cambio del clima, lo que se puede lograr si se conserva la base natural. Al mantener la integridad o salud de los ecosistemas, es posible proteger los servicios ecosistémicos, entendidos como las contribuciones directas o indirectas de los ecosistemas al bienestar humano (agua, alimento, salud, seguridad, libertad, acceso a recursos, relaciones sociales, etc.). Esta es la base de la adaptación basada en ecosistemas, que promueve la planeación de medidas de adaptación que mejoren la respuesta de los ecosistemas y la biodiversidad, ante las condiciones cambiantes del clima. En este contexto, las áreas protegidas son instrumentos fundamentales en el ordenamiento territorial. Ofrecen muchas ventajas para el manejo de los ecosistemas, impiden el desarrollo de actividades humanas en zonas de riesgo y, en otros casos, forman barreras naturales, como los manglares o los arrecifes, que reducen la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

El servicio de prevención de desastres de los ecosistemas se evidenció, por ejemplo, en abril de 2017, cuando el municipio de Mocoa enfrentó una calamidad pública con movimientos en masa en la parte alta de varias microcuencas (en los ríos Sangoyaco, Mocoa y Mulato, y las quebradas Taruca, Conejo y Almorzadero). Estos provocaron el represamiento

25 En los casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial, liderados por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), participaron funcionarios de PNN del nivel central, quienes exploraron, desde su gestión temática, cómo comprender y articular ordenamiento territorial. Este artículo recopila reflexiones iniciales sobre servicios ecosistémicos, clima cambiante y ordenamiento territorial.

26 Ingeniera ambiental y sanitaria por la Universidad de La Salle, Máster en Gestión Ambiental por la Pontificia Universidad Javeriana, profesional especializada de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de PNNC.

y colmatación de los cauces principales de las fuentes hídricas, lo que generó una avenida torrencial con flujo de lodos y detritos de gran volumen, que dejó un gran número de víctimas mortales y heridas, daños en cultivos, infraestructura, mobiliario y, por ende, pérdidas económicas y sociales considerables. Sin embargo, en el barrio El Carmen, se demostró de qué manera la conservación de un bosque primario, compuesto principalmente por un árbol llamado chiparo (*Zygia longifolia*), evitó que el desastre afectara la zona. Las raíces de los chiparos, cedros, chontas e, incluso, algunas ceibas dieron suficiente estabilidad al suelo, cuya capacidad para absorber y retener el agua mantuvo su estructura de soporte y sirvió como barrera, protegiendo las casas.

Otro ejemplo de los servicios que ofrecen los ecosistemas lo encontramos en el municipio de San Juan Nepomuceno, el Santuario de Fauna y Flora Los Colorados, constituye una zona representativa del bosque seco tropical, siendo el fragmento mejor conservado y más grande en la región de los Montes de María. A pesar de su tamaño y las presiones asociadas a los procesos de ocupación que enfrenta, aporta indispensables servicios de soporte, hábitat para especies, ciclaje de nutrientes y formación del suelo, sin los cuales sería imposible regular el clima, ya que atenúan las altas temperaturas de la zona (40° C), o mantener la polinización para los cultivos de ñame, yuca, plátano y maíz, de la región.

Incluso, la adaptación al clima cambiante que se basa en ecosistemas es particularmente enriquecedora, en relación a servicios culturales. El proceso de construcción conjunta del plan de manejo del Parque Nacional Natural Uramba Bahía Malaga, realizado con las comunidades negras del área de influencia, ha permitido expresar el conocimiento ancestral de los pescadores: qué especies capturar (peces, moluscos y crustáceos), cuáles son sus ciclos de vida y las variables ambientales (oceanográficas y climáticas) que afectan sus poblaciones y rigen sus ciclos biológicos, qué cebos y carnadas utilizar, así como cuándo pescar. Bajo los escenarios de cambio climático del país, conservar la biodiversidad es tan importante como conservar las artes de pesca tradicionales (cobo, red de atajo, envelar, pescado de noche, arpón, poseer, catanga, varas), lo que garantizará mantener a su vez, el servicio de alimento, relacionado con el consumo de proteínas (pescado y demás productos del mar) para toda la población.

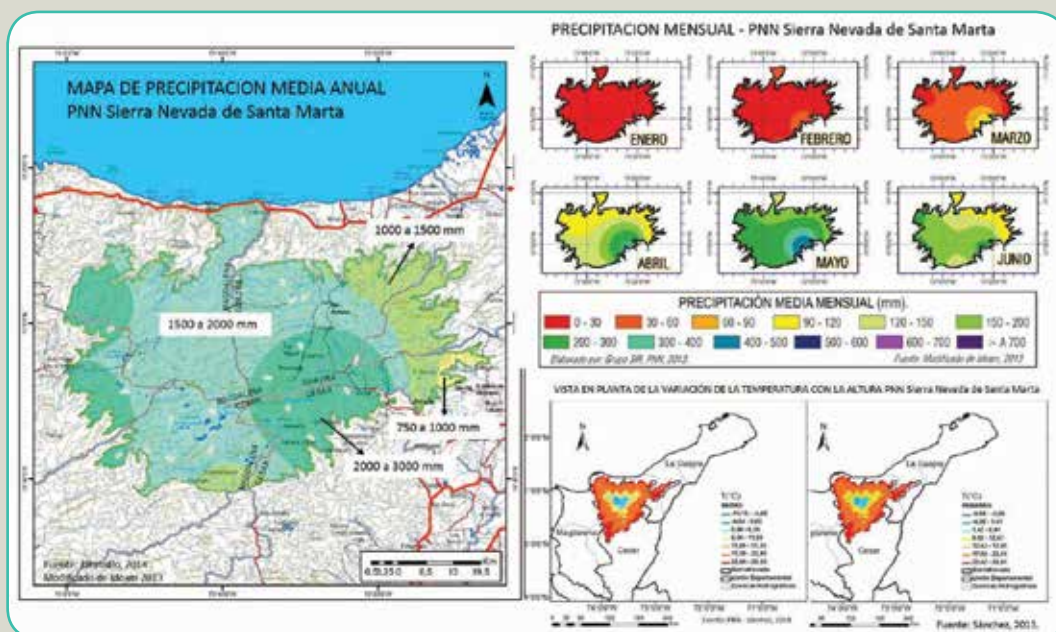


©Gisela Paredes Leguizamón

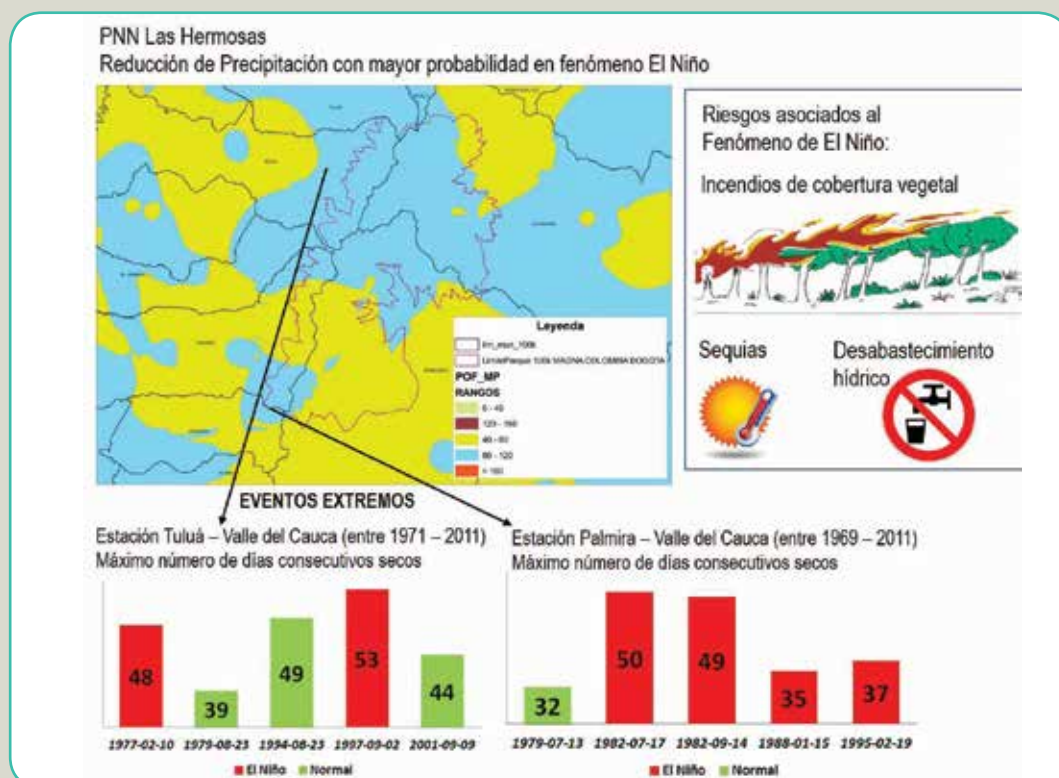
Cómo incorporar los cambios del clima en el ordenamiento territorial

Etapas preliminar de la formulación del POT

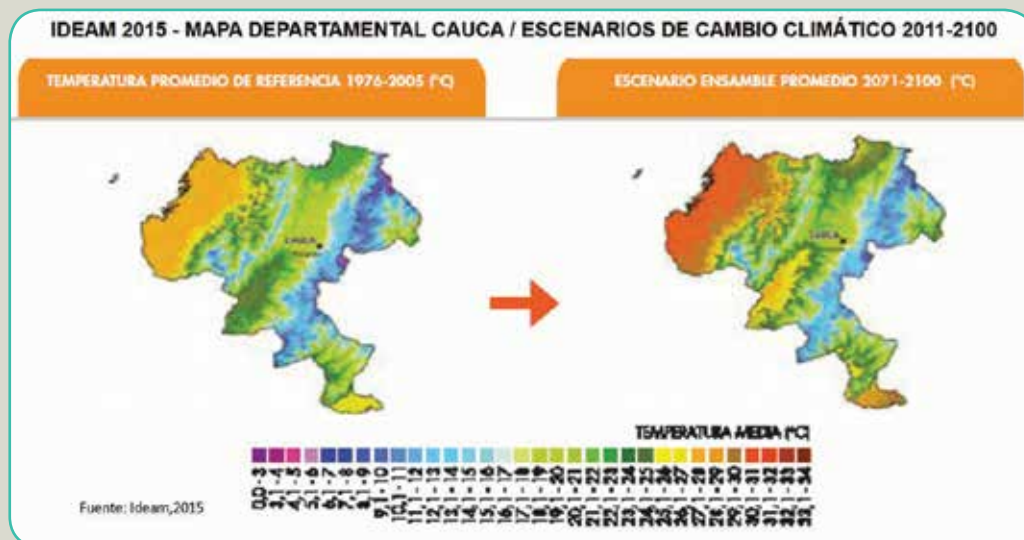
1. Reconocer el comportamiento «normal» (promedio de 30 años) del clima, a partir de las variables de precipitación y temperatura. Generalmente, esta información se presenta en mapas de precipitación/temperatura media anual, mensual o mediante diagramas de distribución mensual, que para la temperatura puede estar en función de la altitud.



2. Reconocer los fenómenos de variabilidad climática, los eventos extremos y su relación con el riesgo de desastres.



- Reconocer los cambios esperados a largo plazo de acuerdo con los escenarios de cambio climático, definidos por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en 2015²⁷. Por ejemplo, en el departamento del Cauca, se estima un aumento promedio de 2,1° C, aunque en el suroccidente alcanza hasta 2,6° C. El sector agrícola y la provisión hídrica serán los más afectados (IDEAM, 2015).



- Reconocer los servicios ecosistémicos del territorio, su impacto en el bienestar humano y su relación con los sectores productivos.

PÁRAMO	BIENESTAR HUMANO	SECTOR PRODUCTIVO
Provisión de agua para consumo doméstico	Agua potable Alimentos saludables Salud	Saneamiento básico
Agua para la generación de energía	Seguridad Energía	Energía
Agua para cultivos y animales	Sustento Ingresos económicos	Agropecuaria
Aprovechamiento de plantas medicinales curativas	Salud Cohesión social	Salud Cultura
Provisión de madera para construcciones	Seguridad	Vivienda Infraestructura
Provisión de leña.	Alimentos	Energía

Etapas de diagnóstico

En la etapa de diagnóstico –cuando se desarrolla la visión futura del territorio– se debe identificar la incidencia de las condiciones cambiantes del clima sobre los servicios ecosistémicos y las dimensiones de desarrollo social, institucional, económico, etc. Además, como parte de las decisiones a tomar en los componentes general, rural y urbano, se puede proyectar medidas de adaptación y mitigación necesarias para disminuir los riesgos previstos.

27 Para más información, visitar <http://www.ideam.gov.co/web/tiempo-y-clima/escenarios-cambio-climatico>

Como el comportamiento del clima no es homogéneo en todas las regiones del país, las medidas deben ser analizadas y definidas en cada territorio. Por ejemplo, el aumento de temperatura en un territorio del Caribe acelera el proceso de desertificación del suelo, por lo que se pierde los servicios ecosistémicos asociados al suelo (sustrato y nutrientes para cultivos, forraje). En este caso, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) debe tenerlo en cuenta para definir, en el componente rural, si se mantiene o aumenta el suelo de protección con programas que buscan evitar la deforestación y degradación del bosque existente, que promuevan prácticas ambientales en las áreas de producción agrícola y ganadera, que minimicen la degradación del suelo y su contaminación, y que favorezcan su conservación y posible restauración.

Otras medidas de adaptación y mitigación

Cambios en el clima	Efecto	Servicios ecosistémicos afectados	Medida de adaptación o mitigación
Aumento de temperatura	Cambio en los ciclos reproductivos de las especies (animales y vegetales)	Hábitat para especies Control biológico Alimento Polinización	Monitoreo e investigación sobre posibles cambios en la biodiversidad asociados a cambios en el clima.
Aumento del nivel del mar	Erosión costera	Control de la erosión Alimento por pesca	Monitoreo local de variables oceanográficas. Restauración de manglares.
	Pérdida de playas	Actividades recreativas y de ecoturismo.	Acuerdos sobre artes y cuotas de pesca
Derretimiento de nevados y retroces de páramos	Pérdida de fuentes y cursos de agua.	Regulación hídrica. Provisión de agua.	Ordenamiento de cuencas hídricas. Gestión integral del recurso hídrico
	Desplazamiento altitudinal de la biodiversidad.	Control biológico. Plantas medicinales.	Incentivos para la conservación. Conectividad de ecosistemas
Aumento de la precipitación	Incremento del riesgo de inundaciones y movimientos en masa.	Protección ante riesgos naturales Control de la erosión.	Herramientas de manejo del paisaje. Conocimiento y reducción del riesgo.
	Daños a infraestructura vial.	Medios de transporte.	Sistemas de alerta temprana ante riesgo de desastres.
Disminución de la precipitación	Aumento de la probabilidad de sequías.	Regulación del clima. Purificación del aire.	Restauración de ecosistemas con especies nativas.
	Disminución de la productividad de los suelos agrícolas.	Alimentos.	Sistemas productivos ambientalmente sostenibles.

A lo largo del proceso, debe darse una gestión permanente con los actores y en las instancias estratégicas que abordan los diferentes aspectos tratados. Por tanto, es necesario involucrar al IDEAM, como generador de información hidroclimática, a las autoridades ambientales con competencia en el territorio, a los consejos territoriales de gestión del riesgo y a las organizaciones comunitarias y sectoriales que, a partir de su conocimiento, determinarán las medidas más adecuadas para su territorio.

Ley 1551 2012

Régimen municipal

Moderniza la organización y funciones de los municipios, y establece que estos tienen derecho a:

1) Elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley; 2) Ejercer las competencias que les correspondan conforme con la Constitución y a la ley; 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4) Participar en las rentas nacionales, de acuerdo a las normas especiales que se dicten en dicha materia y 5) Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley (Ley 1551, 2012, art. 2).

Cabe indicar que, de acuerdo con el número de habitantes, importancia económica, ingresos corrientes y ubicación geográfica, los municipios y distritos se clasifican en siete categorías (Tabla 6).

Principios para el ejercicio de las competencias municipales (art.3)

- **Coordinación** con entidades estatales de diferentes niveles.
- **Concurrencia** de diferentes competencias de entidades territoriales y del orden nacional.
- **Subsidiariedad**: «las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán de forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente».
- **Complementariedad**: los municipios pueden asociarse, cofinanciar o establecer convenios para prestar servicios a su cargo y desarrollar proyectos locales.
- **Eficiencia**: garantizar que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se

realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

- **Responsabilidad y transparencia**: «los municipios asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera de su entidad territorial, garantizando su manejo transparente»
- **Participación**: garantizar procesos de concertación y cooperación para que los ciudadanos «tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas».
- **Sostenibilidad ambiental y equidad social**, disminución de desequilibrios y conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Asociatividad para el desarrollo territorial**: los municipios pueden asociarse con otras entidades territoriales para la generación de contratos plan, y alianzas público-privadas para el desarrollo rural.

Funciones de los municipios (art.6)

- Prestar servicios públicos.
- Elaborar planes de desarrollo municipal en concordancia con planes de vida étnicos, comunidades locales y lineamientos para el ordenamiento y uso rural del suelo.
- Elaborar y operativizar planes integrales de seguridad ciudadana.
- Promover la participación ciudadana, así como los derechos humanos.
- Gestionar la solución de necesidades básicas de la población insatisfechas.
- Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región.
- Formular y gestionar los POT, reglamentando los usos del suelo urbano, de expansión y rural.
- Velar por la conservación y el manejo de recursos naturales y el medio ambiente.

- «Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente»

- Según disponibilidad de servicios públicos, autorizar y aprobar programas de vivienda.
- Construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal.

Cabe indicar que, de acuerdo con el número de habitantes, importancia económica, ingresos corrientes y ubicación geográfica, los municipios y distritos se clasifican en siete categorías (Tabla 7).

Tabla 7. Categorías de distritos y municipios en Colombia

Grupo	Categorías de municipios	Características
Grandes municipios	Especial	Población: $\geq 500\,001$ habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: $> 400\,000$ salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Importancia económica: grado 1.
	Primera categoría	Población: $100\,001$ - $500\,000$ habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: $> 100\,000$ SMMLV y hasta $400\,000$ SMMLV. Importancia económica: grado 2.
Municipios intermedios	Segunda categoría	Población: $50\,001$ - $100\,000$ habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: $> 50\,000$ SMMLV y hasta $100\,000$ SMMLV. Importancia económica: grado 3.
	Tercera categoría	Población: $30\,001$ - $50\,000$ habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: $> 30\,000$ SMMLV y hasta $50\,000$ SMMLV. Importancia económica: grado 4.
	Cuarta categoría	Población: $20\,001$ - $30\,000$ habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: $> 25\,000$ SMMLV y hasta $30\,000$ SMMLV. Importancia económica: grado 5.
Municipios básicos	Quinta categoría	Población: $10\,001$ - $20\,000$ habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: $> 15\,000$ SMMLV y hasta $25\,000$ SMMLV. Importancia económica: grado 6.
	Sexta categoría	Población: $\leq 10\,000$ habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: $15\,000$ SMMLV. Importancia económica: grado 7.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 1551 de 2012.



Recuerda

Los municipios tienen la responsabilidad de formular participativamente los planes de desarrollo y los POT municipales, así como de conservar el medio ambiente y los recursos naturales.

Si bien los municipios regulan el uso del suelo municipal son responsables de aplicar los determinantes de ordenamiento territorial.

Acuerdo 10 de 2016 Planes de Ordenamiento Territorial (POD)

El Acuerdo COT 10 de 2016 define los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) como

un instrumento para el ordenamiento del territorio departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias planes, programa y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo. Conforme con el literal a) numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, este instrumento es vinculante para los departamentos y municipios ubicados en

sus respectivas jurisdicciones, en el marco de las competencias establecidas en la ley para departamentos²⁸.

Igualmente, el acuerdo establece los atributos del proceso de planeación departamental, los contenidos del POD y las etapas de formulación y desarrollo de POD, entre otros aspectos.

- **Atributos del proceso de planeación departamental.** Un departamento es por excelencia el articulador entre territorio y nación. Para cumplir dicha función es fundamental que facilite, impulse y promueva procesos, para lo cual debe cumplir con ciertos atributos de la planificación y gestión del ordenamiento territorial departamental (Figura 9).



Figura 9. Atributos de la planificación y gestión del ordenamiento territorial departamental

28 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/COT%20parte%201/Acuerdo%20No.%20010%20%20POD.pdf?Web>

- **Contenidos de los Planes de Ordenamiento Departamental**

Tabla 8. Contenidos de los POD

Contenido	Descripción
Orientaciones para definir escenarios de uso y ocupación del espacio y áreas de conurbación	Conservación y protección del ambiente: áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, estructura ecológica departamental.
	Gestión de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
	Conservación y preservación de inmuebles del patrimonio nacional y departamental, sitios históricos y arqueológicos y bienes de interés cultural.
	Categorías de protección del suelo rural, suburbanización, unidades de planificación rural, centros poblados rurales.
Políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos	Gestión de riesgo.
	Cambio climático.
	Conservación y preservación de inmuebles del patrimonio nacional y departamental, sitios históricos y arqueológicos y bienes de interés cultural.
	Suelo urbano, rural, suburbano y centros poblados rurales.
Infraestructura física social	Red vial nacional y regional, puertos, aeropuertos, articulación de sistemas regionales de transporte.
	Corredores viales suburbanos.
	Sistemas regionales de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. Relleno sanitario, plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.
	Integración, orientación y articulación espacial de planes sectoriales departamentales, municipales y étnicos.

! Recuerda

En la elaboración de los POD, los departamentos deben partir del reconocimiento y cumplimiento de los determinantes de ordenamiento territorial y tener presente que la regulación del uso del suelo es competencia de los municipios. Asimismo, deben recordar que algunas áreas protegidas del SINAP (Anexo 2), los ecosistemas estratégicos, las cuencas hidrográficas y algunas amenazas naturales trascienden los límites político-administrativos departamentales, por lo que se recomienda trabajar de forma articulada con las autoridades ambientales y los departamentos vecinos.



- **Etapas de formulación y desarrollo de un POD.** Ante la complejidad, incertidumbre, diversidad y alto dinamismo de la realidad territorial, se recomienda elaborar el POD departamental a partir de fases secuenciales (Figura 10).

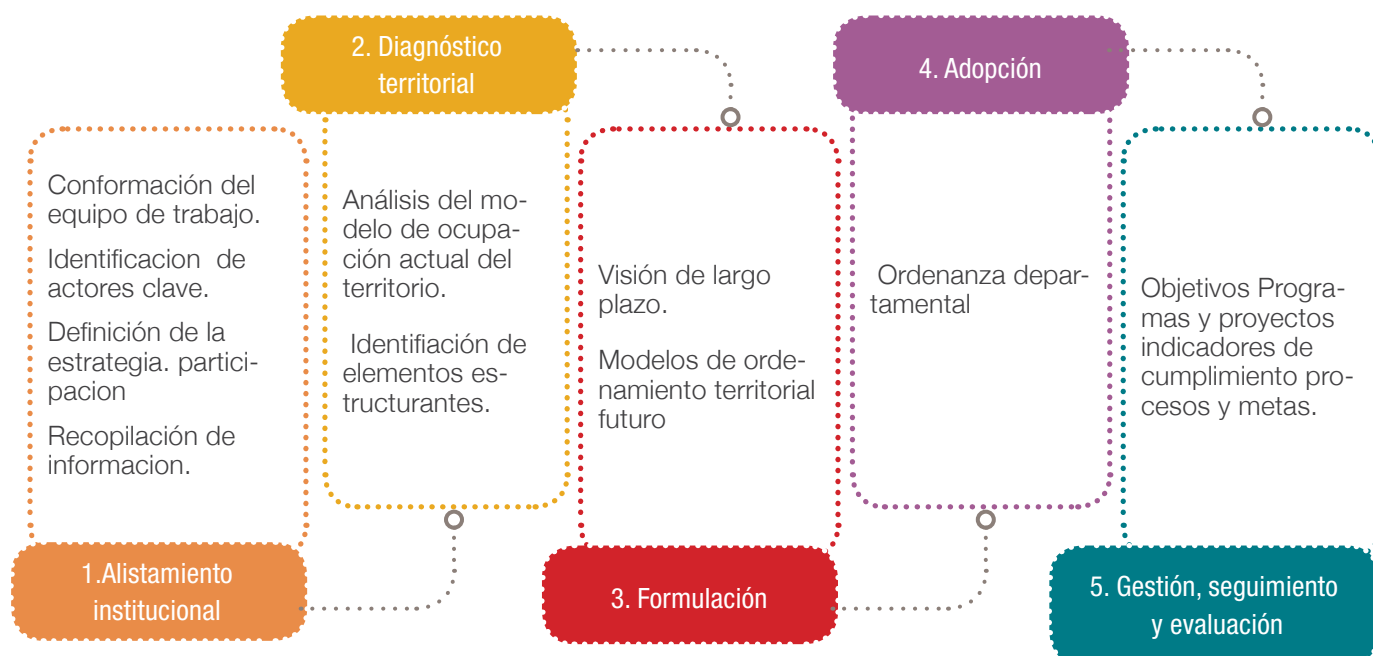


Figura 10. Etapas para la formulación de POD

Fuente: Elaboración propia basada en el Acuerdo POD 10.

Legislación áreas protegidas en Colombia

Conservar la naturaleza ha sido una intención de la humanidad desde hace siglos. En Colombia, a nivel estatal, la conservación las áreas protegidas ha sido normativizada en la Ley 2 de 1959 y en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), define al SPNN como el «conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habi-

tantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara» (artículo 327) como²⁹ Parque Nacional Natural (PNN), Reserva Nacional Natural (RNN), Área Natural Única (ANU), Santuario de Fauna y Flora (SFF) y Vía parque.

El capítulo sobre el Sistema de Parques Nacionales de la Ley 2811 de 1974 fue reglamentado mediante el Decreto 622 de 1977, en el que se adoptó las definiciones de «plan maestro» (ahora denominado «plan de manejo») y «zonas de manejo» (intangibles, primitiva, recuperación natural, his-

29 Categorías de áreas protegidas del SPNN: Parque Nacional Natural: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo. Reserva Nacional Natural: área en la que existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales. Área Natural Única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro. Santuario de flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional. Santuario de Fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional. Vía parque: faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento (Ley 2811, 1974, art. 329).

tórico cultural, recreación general exterior, alta densidad de uso, amortiguadora), entre otros aspectos. Igualmente, el artículo 7 establece la compatibilidad entre la declaratoria de un Parque Nacional y la constitución de resguardo indígena y que se «respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva». También determina que, para el manejo efectivo y contextualizado de dichas áreas, se formulará un régimen especial de manejo de manera conjunta.

Por otro lado, este decreto define el régimen de usos y las actividades permitidas y prohibidas (caza, hotelería, minería, petroleras, ganadería, entre otras) al interior del SPNN. También establece que las obras de interés público definidas

por el gobierno nacional que pueden afectar las áreas protegidas deben adelantar los trámites ambientales respectivos de evaluación y licenciamiento ambiental.

En consonancia con la evolución de la gestión de áreas protegidas a nivel mundial y en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del CDB, adoptado por el país mediante la Ley 165 de 1994, Colombia evolucionó de un esquema de conservación en potestad del Estado a nivel nacional, a un esquema multiescalar (nacional, regional y local) a partir de las gobernanzas pública y privada. Debido a esto, se creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que contempla no solo las categorías³⁰ de áreas protegidas establecidas en el Decreto 622 de 1977, sino también las demás categorías de áreas protegidas del ámbito nacional regional y local, reglamentadas en el Decreto 2372 de 2010 (Tabla 9).



©Gabriel Carmona

³⁰ **Categoría:** «Unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos» (Decreto 2372, 2010, art. 2, lit. q).



Tabla 9. Categorías de áreas protegidas en Colombia

Ámbito de gestión	Categoría de área protegida Declaración		Institución competente	
			Administración	
Nacional	Sistema de Parques Nacionales	Parque Nacional Natural (PNN)	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	Parques Nacionales de Colombia (PNNC)
		Reserva Nacional Natural (RNN)		
		Área Natural Única (ANU)		
		Santuario de Fauna y Flora (SFF)		
		Vía parque		
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales		MADS	CAR
	Distrito Nacional de Manejo Integrado		MADS	CAR o PNNC
Regional	Áreas de recreación		CAR	CAR
	Distrito de Conservación de Suelos		CAR	CAR
	Distrito Regional de Manejo Integrado		CAR	CAR
	Parque Natural Regional		CAR	CAR
	Reserva Forestal Protectora Regional		CAR	CAR
Local	Reserva Natural de la Sociedad Civil		PNNC	Privado

Fuente: Decreto 2372 de 2010.

Además, el Decreto 2372 de 2010, en el artículo 47, define los planes de manejo como el instrumento de planificación de cada una de las áreas protegidas que integra el SINAP, que orienta la

gestión de conservación con una vigencia de cinco años. Los planes de manejo están estructurados en tres componentes: diagnóstico, ordenamiento y estratégico (Figura 12).



Figura 12. Componentes del plan de manejo de áreas protegidas

Zonificación de áreas protegidas

En la planeación del manejo de todas las áreas protegidas de Colombia, se realiza un proceso de zonificación, que consiste en subdividir el área para ordenar y reglamentar las formas de ocupación del espacio y especificar los usos y actividades posibles. La diferencia entre zonas se fundamenta en el estado de conservación de la biodiversidad existente (ecosistemas, comunidades, especies o servicios ecosistémicos), aspecto que junto con el tipo de categoría de área protegida determina el tipo de usos y actividades que se puede desarrollar en ellas.

Por eso, en la legislación y tipo de gobernanza existente, están vigentes tres tipos de zonificación: una para las áreas protegidas que integran el SPNN (Decreto 622 de 1977), otra para Reservas Naturales de la Sociedad Civil (Decreto 1996 de 1999) y otra para las demás áreas que integran el SINAP (Decreto 2372 del 2010) (Tabla 10).

Tabla 10. Zonificación de áreas protegidas por categorías de manejo

Zonificación de áreas protegidas	Nombre y definición de la zona
<p>SPNN</p> <p>Subdivisión con fines de manejo de las diferentes áreas que integran el SPNN, que se planifica y determina de acuerdo con los fines y características naturales de la respectiva área, para su adecuada administración y para el cumplimiento de los objetivos señalados. La zonificación no implica que las partes del área reciban diferentes grados de protección sino que a cada una de ellas debe darse manejo especial a fin de garantizar su perpetuación (Decreto 622, 1977, art. 5).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zona intangible. Zona en la que el ambiente debe mantenerse ajeno a la mínima alteración humana, a fin de que las condiciones naturales se conserven a perpetuidad. 2. Zona primitiva. Zona que no ha sido alterada o que ha sufrido una mínima intervención humana en sus estructuras naturales. 3. Zona histórico-cultural. Zona en la que se encuentra vestigios arqueológicos, huellas o señales de culturas pasadas, supervivencia de culturas indígenas, rasgos históricos o escenarios trascendentales de la vida nacional. 4. Zona de recuperación natural. Zona que ha sufrido alteraciones en su ambiente natural y que está destinada al logro de la recuperación de la naturaleza que allí existió o a obtener, mediante mecanismos de restauración, un estado deseado del ciclo de evolución ecológica; lograda la recuperación o el estado deseado, esta zona será denominada incluida en la categoría que le corresponda. 5. Zona de alta densidad de uso. Zona en la que, por sus condiciones naturales, características y ubicación, puede realizarse actividades recreativas y otorgar educación ambiental. Debe incluir esquemas de manejo que permitan minimizar las presiones con otra zonificación interna, minimizando posibles alteraciones generadas por la intensidad del uso. 6. Zona de recreación general exterior. Zona que, por sus condiciones naturales, ofrece la posibilidad de dar ciertas facilidades al visitante para su recreación al aire libre, sin que esta pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente. 7. Zona amortiguadora. Zona en la que se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del SPNN, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas.

<p>Reservas Naturales de la Sociedad Civil</p> <p>(Decreto 1996, 1999, art. 4)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zona de conservación. Área ocupada por un paisaje o una comunidad natural, animal o vegetal, ya sea en estado primario o en evolución natural, que se encuentre en proceso de recuperación. 2. Zona de amortiguación y manejo especial. Área de transición entre el paisaje antrópico y las zonas de conservación, o entre este y las áreas especiales para la protección, como los nacimientos de agua, humedales y cauces. Esta zona puede contener rastros o vegetación secundaria y estar expuesta a actividades agropecuarias y extractivas sostenibles, de regular intensidad. 3. Zona de agrosistemas. Área que se dedica a la producción agropecuaria sostenible para uso humano o animal, tanto para el consumo doméstico como para la comercialización, favoreciendo la seguridad alimentaria. 4. Zona de uso intensivo e infraestructura. Área de ubicación de las casas de habitación, restaurantes, hospedajes, establos, galpones, bodegas, viveros, senderos, vías, miradores, instalaciones eléctricas y de maquinaria fija, instalaciones sanitarias y de saneamiento básico e instalaciones para la educación, la recreación y el deporte.
<p>Otras categorías de áreas protegidas del SINAP</p> <p>Las áreas protegidas del SINAP deben zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Las zonas y sus consecuentes subzonas dependen de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo (Decreto 2372, 2010, art. 34).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zona de preservación. Espacio en que el manejo busca sobre todo evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. Un área protegida puede tener una o varias zonas de preservación, las que se mantienen como intangibles para el logro de los objetivos de conservación. Cuando, por cualquier motivo, la intangibilidad no sea condición suficiente para el logro de los objetivos de conservación, esta zona debe catalogarse como zona de restauración. 2. Zona de restauración. Espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En las zonas de restauración se puede llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Un área protegida puede tener una o más zonas de restauración, que son transitorias hasta que se alcance el estado de conservación deseado y conforme los objetivos de conservación del área, caso en el cual se incluirá en la categoría que corresponda. Será el administrador del área protegida quien defina y ponga en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada. 3. Zona de uso sostenible. Espacio para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Comprende las siguientes subzonas: <ul style="list-style-type: none"> • Subzona para el aprovechamiento sostenible. Espacio definido con el fin de aprovechar en forma sostenible la biodiversidad, contribuyendo a su preservación o restauración. • Subzona para el desarrollo. Espacios en que se permite actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida. 4. Zona general de uso público. Espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación. <ul style="list-style-type: none"> • Subzona para la recreación. Aquella porción en la que se permite el acceso mínimo a los visitantes (senderos o miradores). • Subzona de alta densidad de uso. Aquella porción en la que se permite el desarrollo controlado de infraestructura mínima para la acogida de los visitantes y el desarrollo de facilidades de interpretación.

Fuente: Elaboración propia basada en los Decretos 622 de 1977, 2372 de 2010 y 1996 de 1999.

Usos en áreas protegidas

Es necesario utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasionen su disminución o degradación a largo plazo, alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, para mantener sus posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras (Decreto 2372, 2010, art. 1, lit. f). Todas las autoridades ambientales encargadas de la reserva, linderos, declaratoria

y administración de áreas protegidas tienen la competencia de reglamentar el uso del suelo y las actividades que pueden o no desarrollarse al interior de cada una. Los usos se definen en el plan de manejo del área, en el componente de ordenamiento, de acuerdo con la categoría de manejo del área y la zonificación y fundamentados en los decretos 622 de 1977, 1996 de 1999 y 2372 de 2010. Los usos permitidos en áreas protegidas son preservación, restauración, conocimiento, disfrute y uso sostenible (Tabla 11).

Tabla 11. Definición de usos en áreas protegidas

Usos de preservación
Todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.
Usos de restauración
Todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies, y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.
Usos de conocimiento
Todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumenten la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia en cuanto a temas ambientales, así como la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.
Uso sostenible
Todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción, siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.
Usos de disfrute
Todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

Fuente: Elaboración propia basada en el Decreto 2372 de 2010.

Cabe aclarar que las denominaciones de los usos establecidos para las áreas protegidas no coinciden con los establecidos en el Decreto 3600 de 2007, por eso a continuación, en la Tabla 11, a modo de orientación se comparan

los usos de las áreas protegidas correspondientes a la categoría de PNN y las denominaciones de dicho decreto:

Tabla 12. Equivalencias entre usos de áreas protegidas de PNN y usos del suelo del rural

Categoría de área protegida		Uso equivalente en el Decreto 3600 del 2007	Usos establecidos áreas protegidas Actividades	Actividades	
				Requerimiento	
Sistema de Parques Nacionales	Parque Nacional Natural (PNN)	Principal	Preservación	Control y vigilancia, monitoreo ambiental.	
		Compatible o complementario	Conocimiento	Educación ambiental.	
				Monitoreo ambiental.	
		Uso condicionado o restringido	Conocimiento	Investigación.	Permiso para investigación.
			Restauración	Restauración.	Plan de restauración.
			Disfrute	Ecoturismo.	Plan de ordenamiento ecoturístico, concesión o licencia ambiental.
				Fotografía y filmación.	Permiso para fotografía.
			Uso sostenible	Abastecimiento hídrico.	Concesión de aguas superficiales, licencia ambiental.
		Uso prohibido	Explotación minera, hidrocarburos, producción agropecuaria, vertimientos, tala, caza, pesca.		

Asimismo, en relación con los grupos étnicos, el Decreto 622 de 1977 estableció en el artículo 7 que «no es incompatible la declaración de un área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales con la constitución de una reserva indígena», por lo que especifica que se debe construir, conjuntamente con la comunidad indígena,

un régimen especial en beneficio de la población indígena de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva.

Por eso, en los planes de manejo de las áreas del SPNN, traslapados con resguardos indígenas, se tiene en cuenta estos aspectos para regular la ocupación del área a través de la zonificación y la reglamentación de usos y actividades.

- Función amortiguadora

«El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora

que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas» (Decreto 2372, 2010, art. 31).

- Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP)

En Colombia, el sistema de información oficial sobre áreas protegidas se denomina «Registro Único de Áreas Protegidas»³¹ (RUNAP). Esta herramienta, creada mediante Decreto

2372 de 2010, sirve para que las autoridades ambientales registren las áreas protegidas de su jurisdicción y los usuarios reconozcan, se documenten y consulten información actualizada, datos espaciales y atributos básicos de las áreas protegidas de Colombia.

! Recuerda

En cuanto a las áreas protegidas, el territorio se puede encontrar en tres situaciones:

1. Áreas protegidas oficialmente declaradas (RUNAP).
2. Porciones del territorio identificadas como prioritarias para procesos de declaratoria o ampliaciones de áreas protegidas, aunque no estén legalmente constituidas. Estas iniciativas pueden ser del ámbito de gestión nacional o regional y se denominan «prioridades de conservación» (Documento de Política CONPES 3680 del 2010, portafolios de prioridades de conservación desarrollados en la escala regional por los SIRAP, procesos de registro de predios como Reservas Naturales de la Sociedad Civil).
3. Procesos activos de declaratoria de áreas protegidas (Anexo 3).
4. Las figuras de conservación denominadas Sitios RAMSAR, Reservas de Biósfera, Sitios de Patrimonio de la Humanidad y Áreas Importantes para la Conservación de Aves (AICAS) no son áreas protegidas, sino más bien estrategias complementarias de conservación. Al interior de una Reserva de Biósfera, puede existir una o más áreas protegidas como áreas núcleo, así como en un PNN puede encontrarse un Sitio RAMSAR (p. ej. PNN Chingaza) en el que, a su vez, puede haber varias áreas protegidas (p. ej. en el Sitio Ramsar de la Ciénaga Grande de Santa Marta existe la Vía parque Isla de Salamanca y el SFF Ciénaga Grande de Santa Marta).



©Gisela Paredes Leguizamón

31 Para más información, consultar <http://runap.parquesnacionales.gov.co/>

Reflexión 5: Logros y retos de la integración de áreas protegidas en el ordenamiento territorial

Caso piloto Santuario de Flora y Fauna Los Colorados, Municipio de San Juan Nepomuceno- Bolívar³²

Nelson de la Rosa
Profesional Parques Nacionales³³

Gabriel Carmona³⁴
Experto Local Ordenamiento Territorial Proyecto UICN

En el marco del proceso de integración de áreas protegidas en el ordenamiento territorial del caso piloto «Áreas protegidas en el contexto urbano. Santuario de Fauna y Flora Los Colorados en el Municipio San Juan Nepomuceno-Bolívar», el apoyo del proyecto *Planificación de Ordenamiento Territorial Integrado para la implementación del plan estratégico de la CBD y aumento de la resiliencia de los ecosistemas al cambio climático* de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), financiado por el gobierno alemán, contribuyó a la conformación del expediente municipal del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de San Juan Nepomuceno, mediante la elaboración de un documento de diagnóstico territorial, que presenta el análisis de la integración de las áreas protegidas en el PBOT e identifica los vacíos de información, confusiones y principales problemas territoriales; un documento técnico en el que se propuso cómo integrar el plan de manejo del Santuario de Fauna y Flora (SFF) Los Colorados y otras figuras de conservación en los diferentes componentes del PBOT de San Juan Nepomuceno, y un inventario y revisión de información cartográfica ambiental y de ordenamiento territorial.

Igualmente, se avanzó con respecto a la falta de cartografía: se realizó 33 planos de áreas urbanas y rurales, disponibles en medio magnético y formato CAD. Sin embargo, queda el reto de generar los planos de la cartografía urbana en coordenadas Magna-Sirgas. Esto genera problemas al intentar crear un sistema de información geográfica (SIG), para el manejo organizado de la información para avanzar en el expediente municipal.

Por otro lado, a través de diferentes eventos, se promocionó un relacionamiento interinstitucional que permitió que el municipio gestionara, ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entrega de la información cartográfica básica y la obtención de fotografías aéreas monocromáticas del área urbana y rural del municipio, en formato .tif, durante la implementación del caso piloto de ordenamiento.

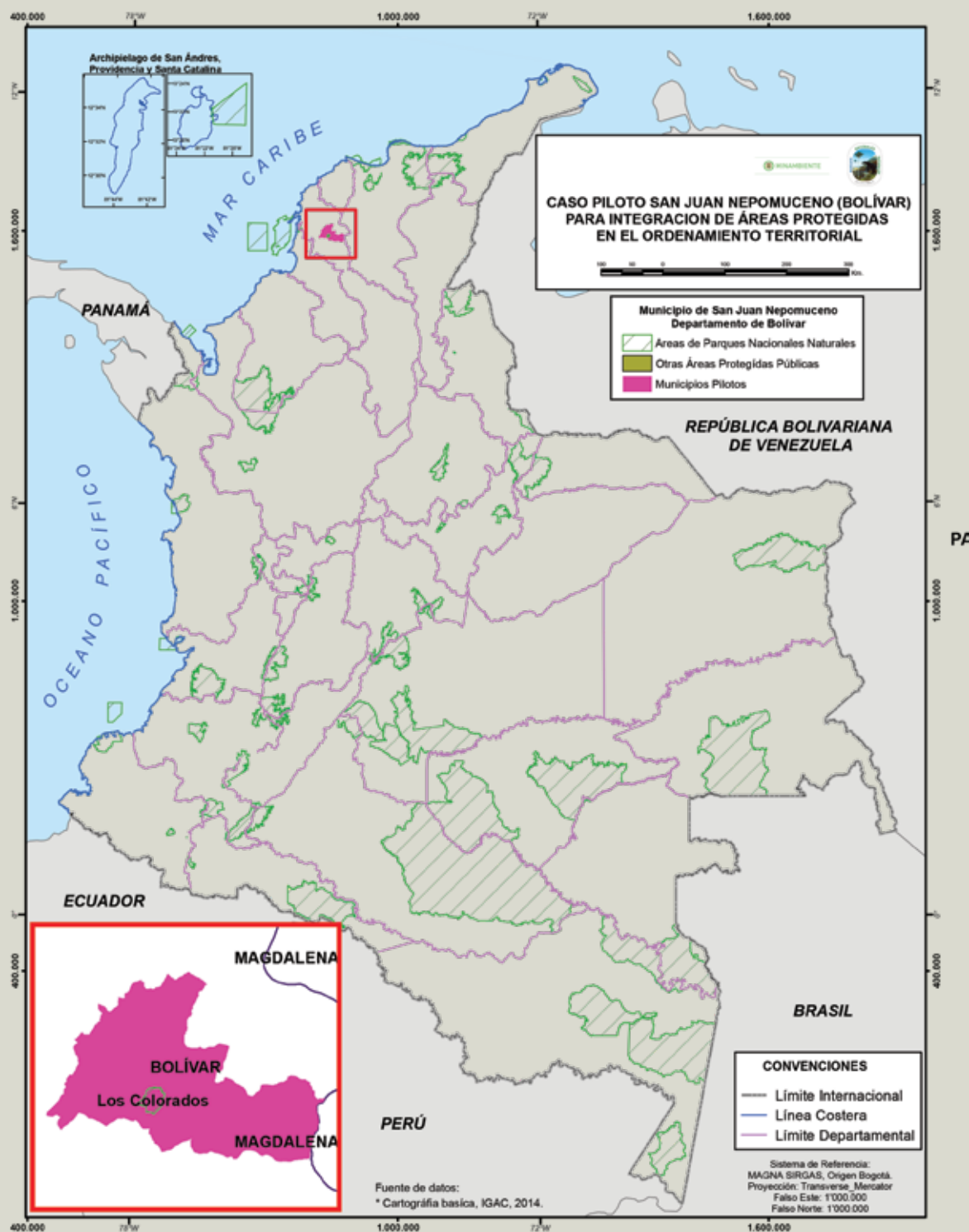
Adicionalmente, fue de gran ayuda para el municipio, obtener el mapa de suelos, Leyenda de suelos del Estudio General de suelos del departamento de Bolívar, así como, la memoria técnica del estudio general de suelos del Departamento de Bolívar, que facilitan el trabajo

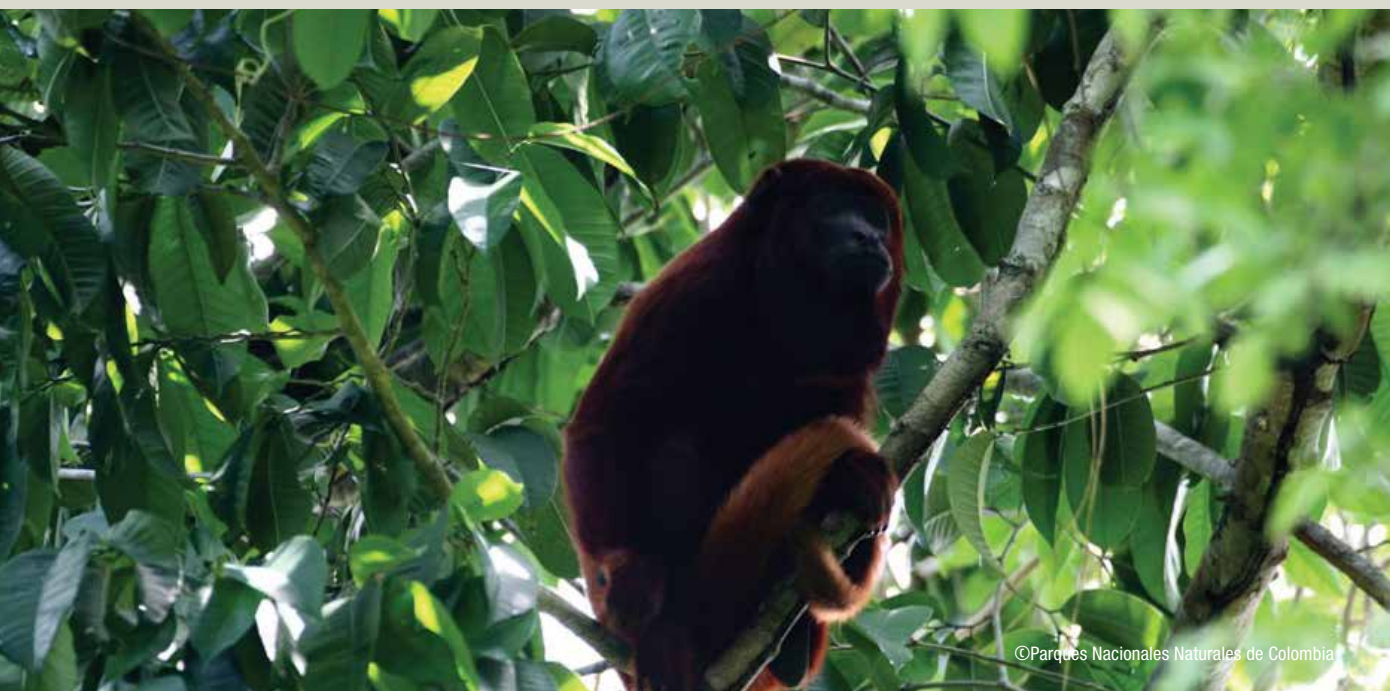
³² El artículo recopila reflexiones desarrolladas a partir del caso piloto n° 1 de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial, en el municipio de San Juan Nepomuceno en el Departamento de Bolívar, denominado «Áreas protegidas en el contexto urbano. Santuarios de Fauna y Flora Los Colorados, Reservas Forestales Protectoras Perico y Laguna Municipio San Juan Nepomuceno-Bolívar», cuyo objetivo consiste en: «Avanzar en la comprensión y gestión de temas urbanos y conflictos socioambientales asociados a la incompatibilidad entre la clasificación del uso del suelo en el plan de ordenamiento territorial, con los planes de manejo de áreas protegidas, las expectativas por servicios públicos de los habitantes locales y la concreción de la zona con función amortiguadora». Particularmente, describe la contribución del proyecto Planificación de Ordenamiento Territorial Integrado para la implementación del plan estratégico de la CBD y aumento de la resiliencia de los ecosistemas al cambio climático, que ya se desarrolló en Tanzania, Zambia, Vietnam y Colombia, financiado por el Gobierno Alemán y liderado por UICN. En Colombia se desarrolló a partir del convenio de asociación N° 023 de diciembre de 2014 entre PNNC y UICN América del Sur.

³³ Ingeniero agrónomo por la Universidad Magdalena, ex funcionario de los PNN Tayrona, Sierra Nevada de Santa Marta y SFF Los Colorados.

³⁴ Ingeniero agrícola por la Universidad de Sucre, Especialista en Ingeniería Ambiental por la Universidad Industrial de Santander, ex funcionario de PNNC en el SFF de los Colorados, experto local de ordenamiento territorial en proyectos de UICN y consultor.

del municipio para la formulación del PBOT. Otro de los documentos que apoyan la gestión municipal, que se generó como producto del proyecto, es Valorar económicamente los servicios ecosistémicos, identificados en el diagnóstico que proveen las áreas protegidas de los municipios de San Juan Nepomuceno en Bolívar (Lorca, Soley, Latorre y Boyano, 2015), insumo que aporta elementos para el PBOT.





De igual manera, el proyecto piloto en el desarrollo de eventos pudo concentrar la presencia de funcionarios de entidades públicas y privadas, como alcaldías cercanas a San Juan Nepomuceno, funcionarios de la Gobernación de Bolívar, corporaciones (Cardique y Carsucre), instituciones educativas del municipio de San Juan Nepomuceno, cuatro áreas protegidas (SFF Colorados, SFF Corchal Mono Hernández, Parque Natural Nacional –PNN– Corales del Rosario y PNN Tayrona), ONG (GIZ y Proyecto Titi), agremiaciones (Asopalma-Marialabaja, ASICAC y Comité de Ganaderos de San Juan), cabildantes del Concejo Municipal de San Juan, comerciantes del Municipio, agencias de cooperación (UICN y PNUD) y entidades gubernamentales (PNNC, IGAC, Mintransporte e ICA).

Sin embargo, a pesar de los logros mencionados, quedan varios desafíos que requieren implementar instrumentos para integrar la gestión de procesos participativos en el territorio, apoyados en el potencial natural de San Juan Nepomuceno. Uno de los principales es incluir los límites y los objetivos de conservación y estratégicos del SFF Los Colorados, especialmente, con respecto a los linderos adyacentes a la zona urbana, en el PBOT municipal, con el objetivo de armonizar o conciliar los usos descritos en el Plan de Manejo del SFF Los Colorados con los del PBOT. Por otro lado, iniciar estudios que identifiquen los efectos del cambio climático en el territorio, para avanzar en su minimización o en la adaptación para el bienestar de las poblaciones humanas y la vida silvestre, representa otro desafío.

Es necesario que la gestión del SFF Los Colorados se oriente también a la implementación de la estrategia *Ruta de saneamiento*, para resolver la problemática del uso y ocupación en las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales (SINAP) y la clasificación del suelo urbano y rural que permita la corrección del perímetro urbano, con el objetivo de deslindar barrios al interior del Santuario (Nueva Floresta, Palmira y Cerrito II) e identificar una zona con función amortiguadora que contribuya a reducir las presiones urbanísticas y, por tanto, se limite la parcelación, urbanización y construcción en áreas adyacentes al santuario, especialmente viviendas de interés social y estaciones de servicios.

En cuanto a los retos del componente urbano del PBOT, quedan aún los siguientes: realizar los planes de vías y servicios públicos, y expedir normas urbanísticas. Por último, integrar estos resultados a las acciones que se orientan desde el Subsistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP) Caribe representa los retos de incluir en su agenda las dinámicas de ordenamiento territorial que se realizan en municipios con un alto potencial natural y que permiten armonizar los usos de los suelos para el desarrollo integral del territorio.

Proyecto Conectividades,
San Juan Nepomuceno, Bolívar





Taller proyecto piloto



2.3. Marco institucional




El sistema de ordenamiento territorial colombiano atribuye competencias a la nación y a las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) para liderar los procesos participativos de formulación, gestión y operativización de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Con el fin de facilitar esta labor, a continuación se describe las competencias en materia de ordenamiento territorial de algunas instituciones (Tabla 13). Se espera que esta información oriente a autoridades ambientales, entes territoriales, investigadores y comunidades.

Tabla 13. Instituciones o entes territoriales con competencia en ordenamiento territorial

Instituciones	Competencias en ordenamiento territorial
	<p>Entidad nacional encargada de la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos del sector público. Según el artículo 3, Decreto 2189 de 2017, tiene la función de «coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios». Además, ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) (Decreto 3680, 2011, art. 6).</p>
	<p>Rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores (Decreto 1682, 2017, art. 1). A continuación, se transcribe fragmentos de este decreto, en los que se establece las funciones de ordenamiento ambiental territorial de algunas dependencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio, al que le asigna entre otras funciones: <ul style="list-style-type: none"> i) Proponer la política y regulación en materia de ordenamiento y planificación ambiental del territorio; ii) dirigir, de acuerdo con las orientaciones del Ministro, la elaboración de los planes y programas que sobre ordenamiento ambiental del territorio deban incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo; iii) impartir lineamientos y orientaciones en materia de gestión del ordenamiento ambiental del territorio, para la articulación de los instrumentos de planificación ambiental en el ámbito departamental, municipal, resguardos, territorios colectivos de comunidades negras, esquemas asociativos territoriales, áreas metropolitanas, provincias administrativas y de planificación y en las regiones de planeación y gestión, y demás instancias asociativas, y iv) adoptar, en coordinación con el Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, los criterios y metodologías para la implementación del Estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio (artículo 2). • Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación Sistema Nacional Ambiental (SINA) <ul style="list-style-type: none"> i) Definir los elementos técnicos, en el ámbito de su competencia, requeridos para la formulación de la política de ordenamiento y planificación ambiental del territorio; ii) elaborar los planes y programas que sobre ordenamiento ambiental del territorio deban incorporarse al Plan Nacional de Desarrollo; iii) orientar la implementación de la ejecución de las regulaciones ambientales sobre uso del suelo, en el ámbito de su competencia; iv) brindar asistencia técnica a las entidades territoriales, a los esquemas asociativos territoriales, a las áreas metropolitanas, a las provincias administrativas y de planificación y a las regiones de planeación y gestión, en materia de ordenamiento ambiental del territorio; iv) elaborar los lineamientos que en materia de ordenamiento ambiental, deba adoptar el Ministerio para la articulación de los instrumentos de planificación ambiental territorial; v) emitir los conceptos técnicos, en el ámbito de su competencia, respecto del proceso de viabilidad, formulación y adopción de operaciones urbanas integrales en la habilitación de suelo urbanizable, para la toma de decisiones a las que se refiere el literal d), del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1469 de 2011; vi) emitir conceptos técnicos, en el ámbito de su competencia, sobre los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, de conformidad con el parágrafo 6 del artículo

	<p>1 de la Ley 507 de 1999; vii) elaborar y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y definir los criterios y metodologías para su implementación en coordinación con las demás dependencias del Ministerio; viii) implementar, según las orientaciones del Viceministro, las regulaciones, criterios y directrices de la estructura ecológica principal y de su relación con las demás determinantes ambientales, y ix) coordinar la participación del Ministerio en la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) (artículo 3).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental <p>i) Proponer al despacho del Ministro los aspectos ambientales para la formulación de las políticas nacionales de población, de asentamientos humanos, expansión urbana y de colonización; ii) proponer las regulaciones, criterios, directrices y orientaciones para la definición de la estructura ecológica principal y su relación con las demás determinantes ambientales (artículo 6).</p> <p>Asimismo, es necesario transcribir la función de otras entidades, de acuerdo con el Decreto 3570 de 2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos <p>En materia de ordenamiento territorial, esta dirección posee las funciones de «proponer, con las dependencias del Ministerio y las entidades del Sector Administrativo, las políticas, regulaciones y estrategias para la creación, administración y manejo de las áreas de reserva forestal y la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales» y «rendir concepto técnico al Ministro para declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado» (artículo 16).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos <p>«Dirigir y coordinar las investigaciones, estudios y acciones para identificar el ordenamiento en zonas marinas y costeras, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Coordinación con el SINA» (artículo 17).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico <p>Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y regulación en materia de gestión integral del recurso hídrico continental, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma; proponer las medidas dirigidas a promover el uso y ahorro eficiente del agua, en coordinación con el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y proponer los criterios y pautas generales para la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas (artículo 18).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana <p>Posee entre otras funciones las de «proponer las normas ambientales y las regulaciones de carácter general sobre ambiente a las que deberán sujetarse las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales» y «definir criterios ambientales para la planeación estratégica de los sectores de infraestructura, vivienda, productivos y servicios, entre otros, en coordinación con los sectores correspondientes» (artículo 19).</p>
	<p>Entidad nacional encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país; la consolidación del sistema de ciudades; con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.</p> <p>Para tal fin, el Viceministerio de Vivienda tiene como propósito principal orientar el proceso de formulación de políticas, planes, programas y regulaciones en materia de ordenamiento territorial. Esta función ha sido delegada a la Dirección de Espacio Urbano y Territorial, que apoya a las autoridades competentes en los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional, departamental y local y, a través de la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales, presta asesoría y asistencia técnica a los municipios que deciden adelantar la revisión y ajuste de su POT (Ley 3571, 2011 en Decreto 1077, 2015).</p>

	<p>Entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) (IGAC, 2017).</p>
	<p>Autoridad ambiental, encargada de la administración y manejo del SPNN, así como de reglamentar el uso y funcionamiento de sus áreas, y la coordinación del SINAP. Está adscrita al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 3572 de 2011).</p>
<p>Corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible (CAR)</p>	<p>Autoridades ambientales regionales que participan con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental se tome en cuenta en las decisiones que se adopten.</p> <p>En este sentido tienen entre otras funciones: elaborar y adoptar los determinantes ambientales para su aplicación por los municipios; aprobar los aspectos ambientales de los proyectos de POT municipales (Ley 388, 1997, art. 24, num. 1); reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la Ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento; administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción; ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales (Ley 388, 1997 y Ley 99, 1993).</p>
	<p>Unidad administrativa especial adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuya misión es</p> <p>orientar y coordinar la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socio-natural, tecnológico y humano no intencional (UNGRD, 2018).</p> <p>Entre otras funciones, posee la de «orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del Riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los planes territoriales» (UNGRD, 2016).</p>
	<p>Mediante el Decreto 4145 de 2011, se crea la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), cuya misión consiste en orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. La UPRA* planifica y elabora lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.</p> <p>Además, define criterios y diseña instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan como base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los POT.</p>
<p>Municipios</p>	<p>Promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (Ley 388, 1997, art. 1).</p> <p>Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años (Ley 1551, 2012, art. 6, num. 9).</p> <p>Asimismo, los municipios tienen obligaciones en cuanto a la conservación del medio ambiente y el uso responsable de los servicios ecosistémicos que aportan, como lo consagra la Constitución de la República, el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993.</p>

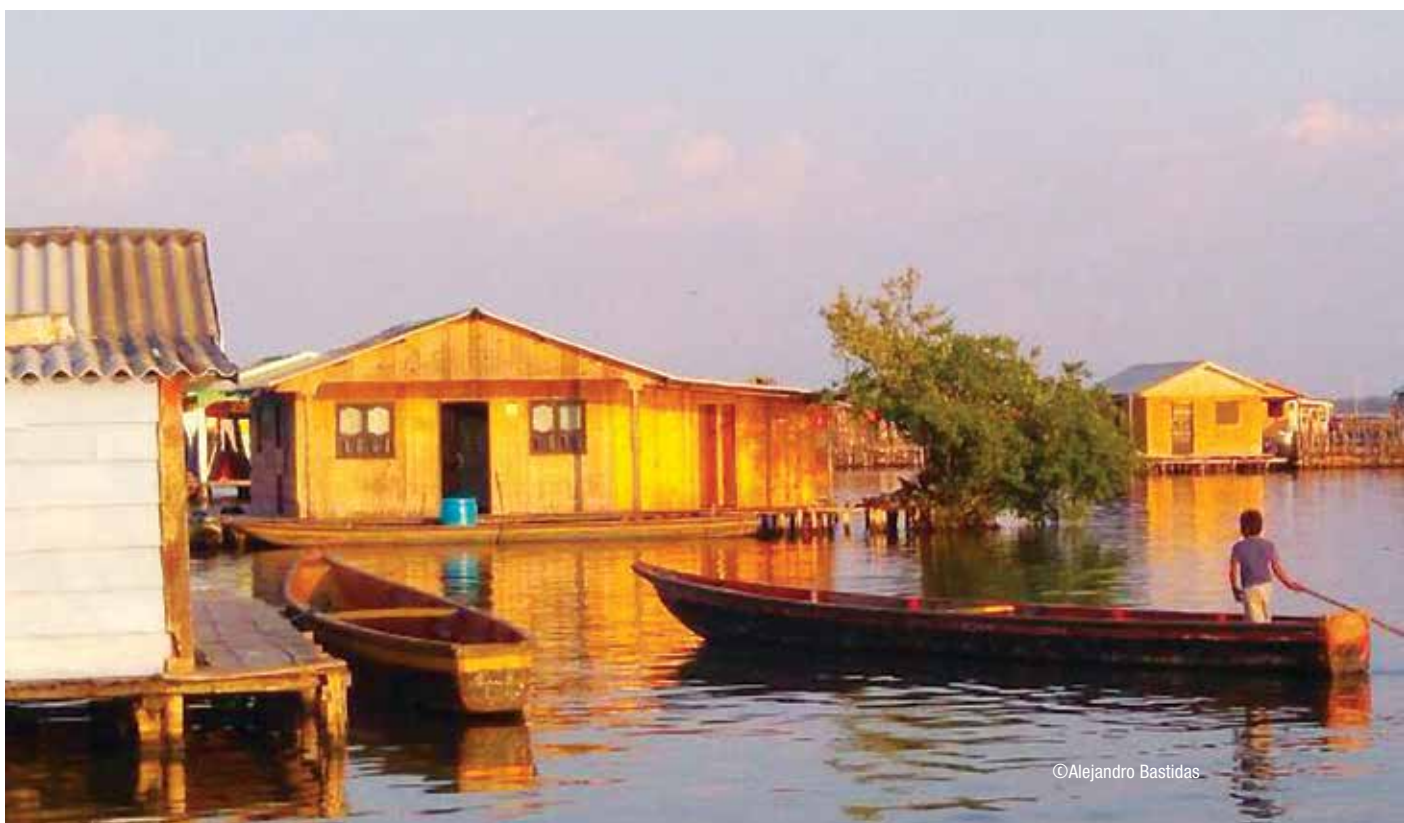
Departamentos	<p>Establecen directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales, entre otros aspectos (Ley 1454, 2011, art. 29).</p> <p>Así como los municipios, tienen obligaciones en cuanto a la conservación del medio ambiente y el uso responsable de los servicios ecosistémicos que aportan, como lo consagra la Constitución de la República, el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993.</p>
---------------	---

Notas: *Las acciones que desarrolle la UPRa en la planificación y producción de lineamientos, indicadores y criterios técnicos para orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, constituyen una oportunidad para lograr una adecuada armonización de las decisiones que adopten los municipios y distritos en los POT, para la regulación del uso del suelo en las zonas adyacentes a las áreas del SINAP. En dichas áreas, estas entidades territoriales tienen competencia directa, con el fin de prevenir perturbaciones causadas por la actividad agropecuaria y de generar o facilitar oportunidades para que las comunidades vecinas a las áreas protegidas accedan a los beneficios que provee la institucionalidad agraria colombiana, como la formalización y titulación de la propiedad, crédito, asistencia técnica, vivienda rural, subsidios, entre otros.



Recuerda

Los municipios, distritos y departamentos no tienen competencia en la regulación del uso del suelo al interior de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas protegidas del SINAP. Sin embargo, en la formulación y operativización del plan de ordenamiento territorial, tienen la responsabilidad de apoyar las acciones de conservación de las mismas, con base en el plan de manejo del área, y garantizar que la clasificación del uso del suelo, la reglamentación de usos y actividades que se desarrollen por fuera de las áreas protegidas contribuyan a disminuir las presiones sobre la diversidad de las áreas protegidas y se garantice la conservación de las mismas.



©Alejandro Bastidas

Reflexión 6: Qué representa ordenar ambientalmente el territorio para las regiones, para las localidades...

Testimonio de Vida... o de... forma de vivir institucionalmente³⁵

Libardo Suárez Fonseca³⁶

Jefe del PNN Tama Norte de Santander Colombia

No puedo evitar, al tratar sobre la temática de ordenamiento ambiental del territorio, considerar las observaciones y tendencias que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) presenta en su informe mundial sobre el estado del hambre y la malnutrición. Por supuesto, esto tiene una relación directa con la manera cómo disponemos del territorio para cuidarlo, mantenerlo y usarlo. De hecho, la relación entre las deformaciones del clima y los conflictos sociales y políticos –como señala el informe– son base fundamental de lo que se observa y de cómo esa relación perversa es causa central de la inseguridad alimentaria, que tiene en condición subalimentaria a no menos de 815 millones de personas en el mundo (FAO, 2017). En América Latina, al 5,6% de la población, cifra nada despreciable para un tema tan sensible. No se puede concebir que estas estadísticas, marquen una realidad que normalmente cuando se tiene una mirada tradicional preservacionista se enmascaran otras realidades y valores de los entornos jurisdiccionales en atención a que ha prevalecido la relación no directa entre la conservación y el desarrollo, entre la conservación pero sin gente, por ello incluso, los críticos de la conservación a ultranza, en medio de las opiniones y como nosotros nos olvidamos que los espacios naturales comunes, también producen comida y otros bienes que enaltecen la existencia del ser humano, que se pierden de vista en análisis tan crudos cuando hablamos de los habitantes del planeta a quienes sobrevivir les ha sido difícil por no tener una alimentación garantizada y porque no una base natural suficiente que soporte el presente y el futuro de las generaciones bajo condiciones óptimas de pervivencia..

Una nación, un pueblo, una región, una localidad con estos índices es evidentemente inestable; como muestra: la región fronteriza, sus conflictos propios e importados, esa conjunción que expone y deja en estado de vulnerabilidad a los ecosistemas biorregionales compartidos, a los que hemos protegido y conservado celosamente, que no han sido marginales a la misma configuración y desarrollo, que se han transformado para permanecer, pero que han estado allí, soportando los embates y las necesidades de la sociedad así como los impactos de la naturaleza.

Por eso, nadie podría discutir que, para una adecuada planificación del territorio, es indispensable:

- Evaluar riesgos.
- Definir e implementar una estrategia de control.
- Establecer prioridades de acción.

De hecho, generar diálogos permanentes e incluyentes para tomar decisiones, definir políticas públicas e implementarlas en las regiones y en las localidades como parte de ejercicios de gobernabilidad y gobernanza debería ser considerado con un bien no negociable, del que puede en gran medida, depender el éxito. Con quién debemos sentarnos sino con los

³⁵ Este artículo es el testimonio de vida de la gestión realizada por el jefe de un parque nacional de Colombia, convencido de la importancia del ordenamiento territorial, que ha ido aprendiendo, analizando y compartiendo su experiencia en la región del nororiente colombiano y en otras regiones del país. Su testimonio es un avance de la planeación de áreas protegidas en el contexto de paisaje.

³⁶ Biólogo que se ha desempeñado como jefe de los PNN Sanquianga, Estoraques, Nevado del Huila, Guanenta Alto Rio Fonce, Tama, Serranía de los Yariquies, Proyecto Gestión Grupo Ecosistemas del Nororiente Colombiano.

que habitan o intervienen en un territorio, para identificarnos, reconocernos, evaluar los intereses y tomar determinaciones para el futuro. Por eso, y pretendiendo analizar las problemáticas asociadas a la ocupación legal o no de una porción de territorio con una valoración estratégica, y con el propósito de garantizar y potenciar el mejoramiento de la capacidad de discusión y/o negociación de los actores involucrados que son, finalmente responsables de legitimar procesos trascendentales de gestión local y regional, se hace necesario asumir con responsabilidad y rigor una puesta ideal de futuro donde la reducción de los conflictos asociados a las problemáticas socio ambientales debería ser una constante, no podríamos entender como una comunidad rural dada la marginalidad pueda ser separada y/o excluida de las intervenciones del territorio por su condición.

Desde las áreas protegidas, hemos pretendido, ahora y siempre, tener una mirada amplia del territorio en el que desarrollamos nuestra misión, sin desconocer la matriz social en la que estamos inmersos. Hemos reconocido que un área natural protegida, no es solo «un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otro tipo de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados» (UICN, 2008) o «un área geográficamente definida que está asignada o regulada y gestionada para lograr objetivos de conservación» (CDB, 1994). En efecto, en el territorio, hemos encontrado elementos patrimoniales naturales, culturales y otras dimensiones y estructuras teóricas, en muchos casos inamovibles, frías, contraventoras de muchos postulados y principios constitucionales y –por qué no– de los fundamentos del Buen Vivir. Cabe mencionar que estos conceptos no son solo entequeias técnicas en los procesos de planeación: no podríamos desestimar un análisis de la configuración del territorio ni las dimensiones en las que la teoría sugiere valorarlo, como:

- Dimensión económica.
- Dimensión urbano-funcional.
- Dimensión social.
- Dimensión político-institucional.
- Dimensión biofísica y ambiental (eje de soporte de un territorio, base fundamental del desarrollo y garantía de materia prima, bienes y recursos, sin los cuales ningún modelo operaría).



©Parque Nacional Natural Tama

Es de suponer que desequilibrios en las relaciones de las dimensiones son la plataforma esencial para la presencia de una situación problema, siendo este una consecuencia de la lucha de intereses. Sin embargo, ya que sobre ellas recaen problemáticas y tensiones de diferentes niveles y con expresiones determinantes en lo local, no es posible en la mayoría de los casos, encontrar concreciones colectivas que respondan, desde los gobiernos locales y micro locales, a algo que la Política de Participación Social en la Conservación que rige como estrategia la conservación del Patrimonio natural de los colombianos a través del Sistema de Parques Nacionales de Colombia, que contempla y considera que el Ordenamiento Ambiental del Territorio de manera compartida, es una condición que le da garantía y estabilidad social a los pueblos y a sus comunidades, no podríamos impulsar y promover modelos excluyentes que no reconozcan visiones más amplias de ver usar y conservar el territorio como un modelo tan legítimo como necesario para la identificación de intereses comunes y la adecuación de los instrumentos de planificación que puedan ser leídos y usados con la misma versatilidad y rigor por propios y extraños

- Solución de conflictos por uso y ocupación de las áreas naturales protegidas y sus zonas de influencia, mediante el diseño e implementación de alternativas económicas, sociales y ambientales sostenibles, factibles y apropiables, que le permita a lo estratégico en función de lo colectivo aportar a una valoración más amplia y correcta del territorio y un modelo de desarrollo más incluyente de vida que privilegie no solo las formas sino los contenidos de una nueva figura de región.
- Reconstrucción del tejido social de las jurisdicciones territoriales, con consideraciones especiales para espacios comunes de gran significado, son un aporte de la evolución de los territorios a sociedades cambiantes, con mayor sensibilidad a lo público, a lo colectivo a lo simple, elementos que a veces son desestimados y porque no desprestigiados de los procesos de reconciliación, siendo fundamentales para apalancar y responder a una puesta común de visión territorial, no solo para reestablecer las relaciones entre el hombre y la naturaleza, sino para abrir espacios de diálogo para la búsqueda de un modelo de desarrollo humano sostenible, que garantice los anhelos e intereses actuales del hombre en la región y que contribuya significativamente a la reducción del conflicto armado, político, social, económico, ambiental e, incluso, cultural, que se observa en nuestro país

Esto nos demuestra que, en ninguna de las dimensiones en las que se constituye y soporta el desarrollo de la sociedad, hay equilibrio y equidad en las determinaciones, por lo que reina la entropía social, el desorden y la corrupción como flagelos asociados a la pobreza, la exclusión y el marginamiento. Esto ha ocasionado el deterioro y el daño medioambiental, como principio del desequilibrio natural. Por eso, los compromisos ambientales, por su valor como ejes del desarrollo y base de la ordenación del territorio, deben trascender lo político, evolucionando y transformando la política ambiental y los propósitos futuros del ser humano.

Estratégicamente, aislarse en el contexto institucional es muy fácil, la mayoría de visiones y de misiones en ese orden son estáticas, frías en su desarrollo e implementación, tratan de marcar rutas que no conducen a hechos y situaciones reales, puede ser contradictorio pero sus mismas posiciones son contradictorias, el País es uno y todos tratamos individualmente de hacer, desarrollar, realizar lo que me toca, no lo que se debe, se requiere o lo que es determinante; nosotros buscamos reformular esa realidad, y nos hemos insertado en la realidad política, administrativa y técnica del territorio, incluido el binacional, requerimos y luchamos por el acompañamiento de un colectivo socio institucional, incluido el sector privado, y la academia para construir capital territorial, para que con los lentes diferentes, observáramos una realidad que supera mis propias pretensiones institucionales, que son loables por supuesto, pero también reconocimos la importancias de los demás actores incluidas también las organizaciones sociales y en algunos casos actores de conflicto, todo para garantizar lo que estas instancias representan. Lo diseñamos para revisar y mirar con

los mismos ojos una realidad territorial compleja, que nos permitiera construir nuevos y mejores ciudadanos y nuevas y porque no, mejores soluciones a partir de:

- Acuerdos, cualquiera que sea la denominación para la conservación y el desarrollo.
- Exploración de nuevas y mejores formas de intervención del territorio, privilegiando elementos patrimoniales, como el paisaje.
- Definición de los servicios comunitarios y su prestación directa.
- Definición e implementación de incentivos económicos para la conservación como, por ejemplo, los pagos por servicios ambientales como alternativa económica para el desarrollo y, evidentemente, para la conservación.
- Dirección de compensaciones y otros programas y esquemas hacia la reconversión de prácticas insostenibles en territorios estratégicos y motivación de la inversión privada nacional e internacional, para transformar territorios de gran valor y significado no solo para la conservación y la ciencia, sino también para las poblaciones, por sus servicios y bienes ecosistémicos. De hecho, a nivel mundial hay evidencias de la eficiencia del funcionamiento de sistemas de mejoramiento del medio ambiente, a partir de la implementación de sistemas agroforestales, sistemas sostenibles para la producción.
- Establecimiento de programas departamentales de formación y capacitación de los actores sociales rurales en las regiones, que garanticen el fortalecimiento de la organización comunitaria.
- Formulación y concertación de proyectos de interés colectivo y de alto impacto en la sociedad.
- Impulso de un diálogo permanente para ordenar el territorio por medio de la construcción y consolidación de grupos técnicos y sociales de carácter interdisciplinario, que mantengan interacción, articulación e intermediación entre las estructuras del estado nacional, regional y local.
- Creación de instancias regionales legítimas creadas mediante ordenanzas de los gobiernos departamentales, que lideren y apoyen la consolidación de un territorio y la reducción de conflictos, como la pobreza en nuestras regiones y jurisdicciones.
- Desarrollo de iniciativas interdepartamentales e intermunicipales de conservación y desarrollo, Planes Departamentales de Desarrollo (PDD) y Municipales (PDM), que trasciendan las fronteras y se soporten con Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y/o Planes de Ordenamiento Territorial (POT), para permitir a los entes involucrados mirar más allá de la limitada frontera institucional, para exigir que las diferentes instancias de planeación adopten otros esquemas en el diseño y desarrollo de un territorio, y para compartir dosis importantes de reconocimiento y responsabilidad con la sociedad, en la toma de decisiones.
- Cumplimiento de los compromisos internacionales (CDB, COP 21, 22, IPCC, IPBES, ODS etc.), todos ellos ratificados por leyes y normas, que si bien el País ha aprobado y ha adoptado, aún existen debilidades, ya que sus alcances no han podido permear en su totalidad la institucionalidad de manera efectiva en los tres niveles de gestión, situación que se vuelve retardataria de los efectos y la efectividad de los propósitos definidos por el País ante la comunidad internacional, llegando a convertirse en elementos circunstanciales de gestión con lo que evidentemente nuestra nación no podría permitirse.
- Desarrollo de una estrategia nacional para descentralizar la conservación. Como nación, no podemos seguir asumiendo, desde los niveles centrales, lo que pase con los bienes y servicios ecosistémicos. Las regiones y localidades deben empezar a

asumir de manera responsable y transparente los lineamientos que les ha determinado la ley, para el mantenimiento y conservación del estado y de los recursos naturales renovables.

Una región como el Norte de Santander debe considerar, como línea de comportamiento institucional, apropiado y reglado con políticas públicas que le den soporte, a través de la adopción e implementación de sus ejecutorias, del principio de sostenibilidad, como eje central de una propuesta de ordenamiento ambiental del territorio, a partir de los siguientes elementos:

- Conservación de lo que todos consideramos ecosistemas estratégicos, en lo social, cultural y ambiental.
- Uso sostenible como principio de desarrollo.
- Distribución equitativa de los beneficios de las decisiones del modelo adoptado.
- Búsqueda y adopción transparente de una sostenibilidad económica equilibrada.
- Recomposición de los valores de la sociedad para reconocer la responsabilidad y el cumplimiento y respeto de la normatividad como soporte de la institucionalidad.
- Respeto de los derechos de los demás.
- Garantía y ordenamiento del acceso y uso de la tierra en la región, mediante la seguridad jurídica para los propietarios, como condición para el desarrollo rural y la paz.

La Conservación y el Desarrollo han mantenido a través del tiempo en el País, una discusión que ha venido siendo mayormente difícil para mantener de manera racional, en los territorios de las áreas naturales protegidas, ocupadas por comunidades campesinas, una armonía que facilite la gobernabilidad del territorio dadas las afectaciones y restricciones que las figuras de conservación han establecido para estas poblaciones ubicadas al interior, situación que en algunos casos ha sido considerada como discriminatoria, en atención a que solo las declaratorias le dan un reconocimiento a indígenas y afrodescendientes, situación aun sin soluciones definitivas, salvo lineamientos para manejar y mantener algunas condiciones de las problemáticas en aquellos territorios. Hemos considerado que las presiones que ejercen poblaciones sobre las áreas estratégicas, donde el acceso y la legalidad de la tenencia de la tierra no ha sido corregido, los conflictos y las conflictividades son extremos y permiten y justifican en la localidad la injerencia de otros actores como los asociados a los conflictos y la guerra. Por ello considero que se deben condicionar de manera paralela, a los modelos conservacionistas, la gestión con acciones que permitan implementar estrategias tendientes al ordenamiento productivo de la tierra, donde la solución involucre al problema del uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, dado su condicionamiento de bien, ya que para la sociedad su valoración crea capital que genera y nutre, por lo que su entorno problemático no puede desestimarse sino por el contrario potenciarse para que su consideración, pueda ser tomada como:

- Base para evaluar la sostenibilidad de las iniciativas económicas, su viabilidad y pertinencia en una jurisdicción.
- Evaluar la conveniencia de un sistema de uso y aprovechamiento económico.
- Mecanismo para identificar las debilidades y prioridades de cualquier iniciativa económica sobre la que se fundamente el modelo de desarrollo.
- Mecanismo para el seguimiento y monitoreo a los sistemas de uso y aprovechamiento económico.

- Base para proyectar y potencializar otras líneas estratégicas de desarrollo en una región incluidas las que armonicen con la conservación de la base natural.
- Canalizar esfuerzos y apalancar recursos para el desarrollo local y microlocal.
- Crear, generar y obligar a construir capacidad institucional y social en cuanto a visiones más amplias de desarrollo.
- Mejorar y reconocer como indivisible la relación entre el hombre y la naturaleza, agregando valor a los intereses y propósitos económicos de una localidad, en el marco del desarrollo regional. Se reconoce la interrelación y la interdependencia que los liga a iguales propósitos.
- Les hace visible una coherencia territorial que facilita y abre el acceso a recursos de cooperación nacional e internacional.
- La reducción de conflictos sociopolíticos posibilitara la formulación e implementación de iniciativas y esfuerzos económicos en un nuevo marco de desarrollo, más amplio y que le reconozcan a los ecosistemas un valor que tradicionalmente no lo liga a la disposición de bienes y materias primas relacionadas con el bienestar y la reducción de la pobreza.
- Convalida, impulsa y privilegia el diálogo entre la región y las localidades como mecanismo sinérgico de coordinación y seguimiento de los propósitos locales y microlocales, depositarios de la base natural de la cual dependen las regiones, dándole a los ecosistemas estratégicos un valor superlativo dentro de la economía regional. Hace visible la importancia de los ecosistemas estratégicos para el desarrollo de la región. Podría innovar en nuevas formas de gobernar, de producir, de nuevas economías, más amigables con el ambiente y de menor impacto.

La argumentación y el soporte con el que todos miramos el territorio que nos une, que amamos, que reconocemos, que engrandecemos, que alteramos y mucho más, debe llevarnos a pensar y actuar según nuevos y mejores postulados para asumir una nueva comprensión de la problemática en un territorio cambiante. Si estos son racionales o no, lo dirá la propuesta y el tiempo y la construcción en torno a ello. De lo que no podemos abstraernos es de que, tanto nosotros como los demás, tenemos algo que decir, algo que hacer y, por qué no, algo que sugerir. La estadística nos ha derrotado a todos, a propios y extraños, conservacionistas, desarrollistas, ateos, esotéricos y creyentes. Los daños al medio ambiente, a la sociedad son irreversibles y estamos, de manera fehaciente, presu-puestando nuestro traslado a cualquier otra galaxia. Los antecedentes no son sanos ni mucho menos racionales; hemos consumido un planeta y a veces no lo creemos.

Recientemente, me satisfizo que el Instituto Humboldt y la organización Diálogo Democrático para la Seguridad Alimentaria, en el programa que lleva el mismo nombre y busca contribuir a mejorar los niveles de seguridad humana para las poblaciones mediante el fortalecimiento de las relaciones entre las sociedades civiles y políticas, ratificaran algo que ya he mencionado; en cuanto a dicho programa, afirman que promueve:

- Diálogo continuo e inclusivo, tanto para formular políticas como para implementar estrategias locales y regionales.
- Valoración de la perspectiva de género y reconocimiento del papel de la mujer. Fortalecimiento de la gobernanza en la conservación y el desarrollo del patrimonio natural, cuyo valor es la expresión de la sociedad; el pasado, el presente y el perfil del futuro.
- Corresponsabilidad del conjunto de la sociedad en la gestión pública de temas, como el desarrollo humano sostenible.

Finalmente, el Programa de Diálogo Democrático para la Seguridad Alimentaria (PDDSA) aporta una definición que deberíamos considerar en esta búsqueda de racionalidad para configurar un mundo mejor, de modo que respondamos por nuestras acciones con actuaciones más racionales en las que la inclusión ratifique también el derecho que tenemos los seres humanos a disfrutar de un espacio común óptimo, justo, estable, rico, biodiverso y pacífico. El programa dice que la gobernanza ambiental no es otra cosa que la articulación de actores con intereses, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diferentes, para que, a través del diálogo y la concertación, se llegue a acuerdos que garanticen un manejo democrático, transparente y eficiente que los haga fuente de riqueza y bienestar (PDDSA, 2017).

La región de los andes nororientales lo demostró hace años, cuando construyó un nuevo y mejor lenguaje, que no solo pretendía ordenar ambientalmente el territorio a partir de la declaración de espacios naturales verdes, corredores, áreas naturales protegidas y otras expresiones de conservación. Entre 1996 y 2010, se logró que el Ministerio de Ambiente mirara, desde lo nacional, la región. Esta valoración incluyó su plan de acción que no solo transfirió recursos, sino que incorporó líneas importantes para trabajar las ecorregiones estratégicas en su desarrollo teórico. ¿Qué contenía esa hoja de ruta? El anhelo e interés de colectivos técnicos y sociales en los andes nororientales y un propósito: mostró a las poblaciones de la región no solo que tan capaces somos como gestores y que tan diligentes podemos ser con el potencial institucional y social para tomar decisiones de un territorio ejemplar, rico, convulsionado pero que se prepara responsablemente para el futuro.



©Gisela Paredes Leguizamón

3. ¿Cuándo y cómo articular las áreas protegidas a instrumentos y procesos de ordenamiento territorial en los niveles local, departamental, regional y nacional?

Como se evidencia en este manual, los conceptos de «territorio», «sistemas de planeación», «instrumentos, escalas y competencias institucionales» son heterogéneos. De esta manera, es posible concluir que la diversidad es un elemento común en todo el territorio colombiano en términos sociales, culturales, étnicos, político-administrativos, biológicos, geográficos e institucionales y, por tanto, debe ser reconocida como el punto de partida para la coordinación de esfuerzos, la prevención y la gestión de conflictos, para garantizar el logro del bienestar humano, la conservación del patrimonio natural y la viabilidad territorial en el corto, mediano y largo plazo.

En la Figura 11, se sintetiza las escalas de trabajo (municipal, departamental, regional, nacional y fronterizo), así como los instrumentos de planeación étnicos (planes de vida de pueblos indígenas o planes de etnodesarrollo de comu-

nidades negras), de áreas protegidas (planes de manejo), de ordenamiento (POT, POD) y de desarrollo territorial (planes de desarrollo), que se debe considerar para la inclusión de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial.

DETERMINANTES ORDENAMIENTO TERRITORIAL

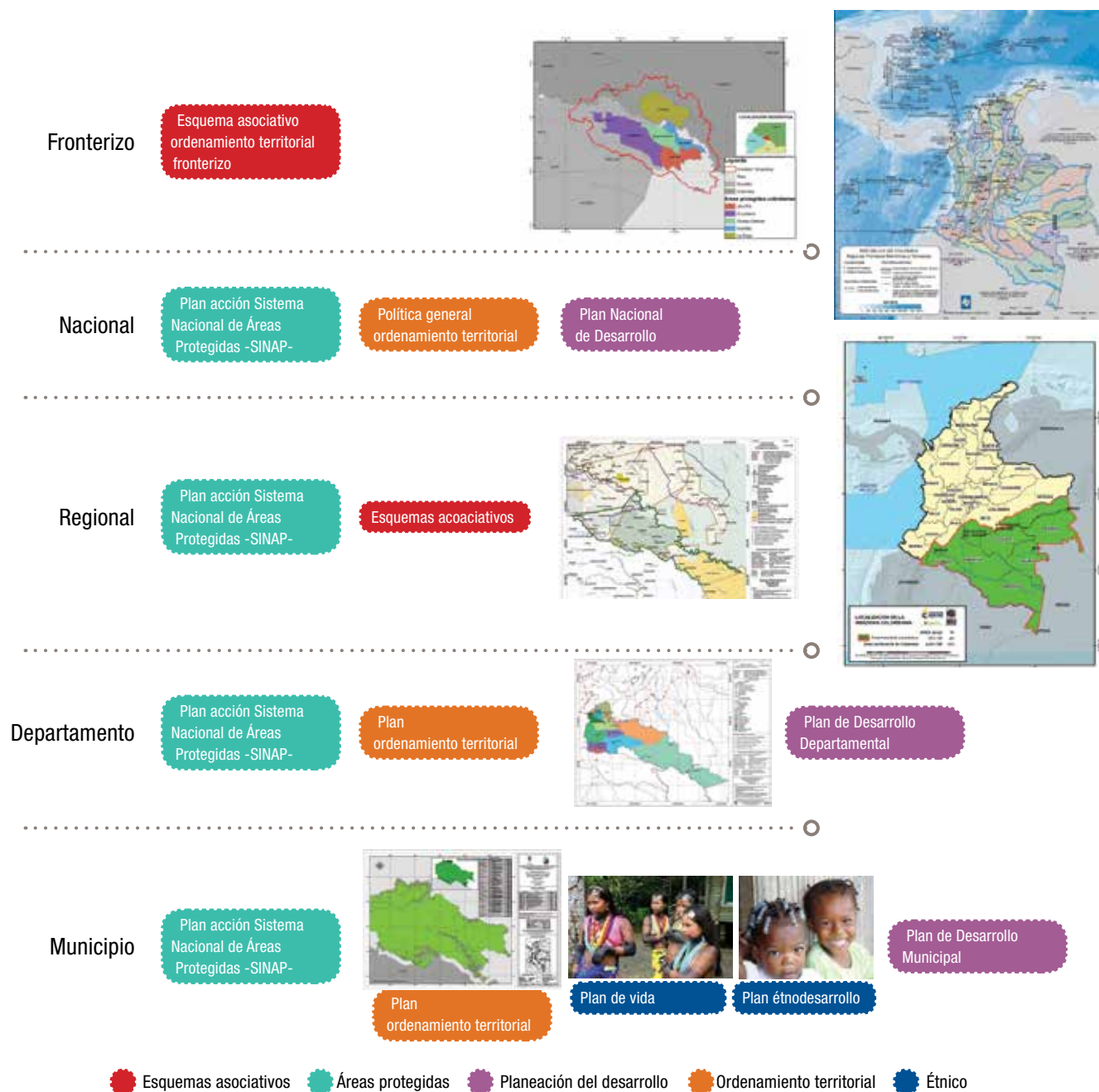


Figura 13. Modelo de gestión de las áreas protegidas con enfoque territorial para integrarlas en el ordenamiento territorial

Al ver la figura, es obvio que no incluye temas sectoriales; sin embargo, para evitar confusiones, vale la pena recordar que, en la formulación de los instrumentos de ordenamiento territorial, se tiene en cuenta todos los usos posibles del territorio (localización de asentamientos humanos, infraestructura, desarrollo de actividades productivas y conservación del medio ambiente, entre otros). También es necesario aclarar que, si bien los determinantes de ordenamiento territorial están establecidos como tal en la legislación colombiana, existen ecosistemas, cuencas hidrográficas, mares y océanos que trascienden los límites político-administrativos y que son compartidos por varios países y requieren un trabajo coordinado entre naciones. Así lo establecen el CDB y otros tratados internacionales, que buscan garantizar la protección del patrimonio natural común, la generación de servicios ecosistémicos esenciales para la población y la prevención o mitigación de impactos ambientales, mediante proyectos de desarrollo regional (por ejemplo, la *Iniciativa para la Integración de la Infraes-*

tructura Regional Suramericana, IIRSA), que busquen facilitar el comercio internacional y otros desarrollos en la región. Se plantea entonces, la necesidad de incorporar el tema de ordenamiento territorial en la gestión y conservación transfronteriza (Anexo 4).

Para concretar la inclusión de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial, según el modelo de gestión propuesto en la figura anterior, es necesario considerar la importancia de realizar gestiones en los niveles local, municipal, departamental, regional, nacional y fronterizo. En este capítulo, se desagrega las actividades a realizar por entidades territoriales, autoridades ambientales y comunidades, en los niveles de gestión antes mencionados. Se propone partir de los siguientes puntos:

1. Practicar los diez principios de la gestión territorial adaptativa de las áreas protegidas para el trabajo cooperativo y participativo en el ordenamiento territorial.



©Gisela Paredes Leguizamón

Tabla 14. Los diez principios de la gestión territorial adaptativa de las áreas protegidas para el trabajo cooperativo y participativo en el ordenamiento territorial

1. Reconocer que el territorio es diverso geográfica, social, cultural y ecológicamente. por lo que se debe propiciar o participar en espacios colectivos de construcción de la visión integral del territorio. Esto permitirá conocer y comprender interacciones socioecológicas, económicas, político-administrativas y étnicas; identificar ecosistemas estratégicos, áreas protegidas, sistemas de áreas protegidas, prioridades de conservación y procesos en curso de declaratoria o ampliación de áreas protegidas asentadas en su territorio o que trascienden los límites del mismo; conocer la procedencia y flujo de los servicios ecosistémicos de los que depende el bienestar de la población o con los que abastece a otras zonas del territorio; precisar los conflictos socioecosistémicos existentes en la región. A su vez, todo esto posibilitará establecer los retos u oportunidades de gestión regional del municipio, así como oportunidades de trabajo conjunto con entes territoriales, autoridades ambientales, grupos étnicos y otros actores presentes en el territorio; concertar planes de trabajo interinstitucional que incluyan programas o proyectos en el marco de la reglamentación de la Ley 1454 de 2011, y articular acciones para la gestión del riesgo.
2. Consultar los instrumentos, procedimientos, experiencias y avances existentes sobre ordenamiento territorial, áreas protegidas, planes de vida y procesos de ordenamiento ambiental en el territorio (páramos, humedales, zonas marino-costeras, manglares, Reservas de Biósfera, Sitios RAMSAR, zonas de reserva forestal y otras estrategias complementarias de conservación). El objetivo es armonizar y compatibilizar los usos propuestos en los diferentes instrumentos y las aspiraciones de desarrollo territoriales, de manera que se prevenga conflictos.
3. Fortalecer las capacidades propias y de otros para la participación activa en procesos de ordenamiento territorial. Se propone que durante la capacitación, se aclare la normatividad, definiciones, categorías, tipos de gobernanza, usos permitidos y prohibidos en las áreas que integran el SINAP, al personal de áreas protegidas, administraciones municipales y departamentales, autoridades ambientales regionales, líderes comunitarios o de grupos étnicos y sociedad civil, y que se adjunte cartografía en escalas adecuadas.
4. Vencer el paradigma de la gestión fragmentada del territorio y avanzar hacia la gestión adaptativa; concebir y posicionar el SINAP y las Áreas de Desarrollo Rural como los nodos estructurantes del territorio, en el marco de la gestión de socioecosistemas.
5. Gestionar la inclusión de las áreas protegidas como determinante de ordenamiento territorial, en las políticas públicas nacionales, regionales y locales, y en las políticas y proyectos sectoriales. Dicho determinante debe ser clasificado como suelo de protección, aclarando que el uso principal es la conservación de la biodiversidad *in situ* y de los servicios ecosistémicos; que la investigación, educación, ecoturismo, monitoreo y restauración, entre otros, son usos complementarios, y cuáles son los usos prohibidos.
6. Contribuir al posicionamiento y reconocimiento de aspiraciones étnico-territoriales y la visibilización de las culturas campesina y anfibia en políticas públicas.
7. Gestionar la inclusión o logro de las metas de ordenamiento territorial en los planes de acción de los sistemas de áreas protegidas con enfoque multiescalar. Para esto, es necesario constituir un equipo de trabajo transdisciplinario, conformado por representantes de los subsistemas regionales y temáticos de áreas protegidas, líderes comunitarios, representantes de grupos étnicos, en concordancia con la Ley 1454 de 2011.
8. Elaborar un documento de síntesis, con un lenguaje sencillo, para la participación en procesos de ordenamiento, con base en el plan de manejo del área protegida y los acuerdos con grupos étnicos o comunidades locales. Este debe contener, por lo menos, los datos generales del área protegida; los desafíos para la gestión que ponen en riesgo el capital natural y los servicios ecosistémicos, y evidenciar cómo esto afectaría al municipio; las oportunidades de trabajo conjunto identificadas y propuestas de temas y procesos para una agenda de trabajo conjunta en ordenamiento territorial. Es importante anexas la cartografía del área.
9. Como áreas protegida, priorizar en la agenda y participar en los espacios citados por la administración municipal y autoridad ambiental para formular, revisar o ajustar los POT.
10. Recordar que la intención de participar en los POT es prevenir o mitigar posibles conflictos socioecológicos y reconocer que el territorio es un gran socioecosistema que conserva el capital natural y contribuye al bienestar humano.

Fuente: Paredes Leguizamón, 2012b.

2. Tener claridad y diferenciar conceptos clave disminuye confusiones y previene conflictos

A lo largo de la gestión de áreas protegidas y el desarrollo de procesos multinivel de ordenamiento territorial, se identificó que, debido a la gran cantidad de instrumentos normativos y de planeación, se confunde algunos términos. Esta situación provoca tres grandes inconvenientes:

conflictos entre actores sociales e institucionales, asignación de usos y clasificación del suelo erróneas en el ordenamiento territorial y la demora de procesos y trámites sectoriales de desarrollo territorial y conservación ambiental o del logro de aspiraciones étnicas o comunitarias. De esta manera, en la Tabla 15, se enumera algunos términos y los conceptos con los que se confunden. Se sugiere consultar el glosario en el que se define algunos conceptos.

Tabla 15. Términos y conceptos que deben diferenciarse para la integración de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial

Término	Concepto con el que se confunde
Territorio	Área protegida
	Ecosistema
	Resguardo
	Territorio colectivo
	Finca o predio
¿De qué reserva se trata?	Zona de reserva forestal
	Reserva Forestal
	Reserva Nacional Natural
	Reserva Natural de la Sociedad Civil
	Zona de Reserva Campesina
	Reserva indígena
	Reserva temporal minera
	Reserva forestal protectora
Área protegida	Reserva de biosfera
	Suelo de protección

3. Combinar enfoques de trabajo. Por una parte, es necesario **rescatar el concepto de «territorio»** que, de acuerdo con Cuervo (2012),

en su acepción más original, biológica y ecológica, hablar de territorio significa resaltar la importancia de la supervivencia como su (uno de sus) elemento(s) constitutivo(s) central(es). Esto lo consigue de dos formas, una pasiva y otra activa. Por una parte, en un sentido genético (pasivo), las diferentes formas de vida sobre el planeta tierra dependen están sujetas

a los distintos medios naturales existentes y algunas de ellas son incapaces de adaptarse a otros medios o a cambios importantes del medio original.

Por otro lado, es importante **construir una ética territorial**, definida como

el conglomerado de principios reguladores del comportamiento de las relaciones entre los sujetos, individuales y colectivos, y el territorio [...], en torno a la igualdad-equidad interregional; derechos territoriales universales de

primera (individuales) y segunda generación (colectivos); protección-promoción de la diversidad territorial (ciudad, amazonía, culturas originarias y afroamericanas) (Cuervo, 2006).

Para esto, se requiere políticas territoriales que tengan en cuenta

procesos de descentralización, desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial, la regionalización de políticas transversales (ambiental, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial). Lo anterior, en razón a la necesidad de trascender los límites sectoriales hacia el funcionamiento de los territorios y el trabajo coordinado,

sinérgico entre actores sociales e institucionales (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009).

No hay duda de que el concepto de «territorio» es polisémico y que, según el actor que lo define, tendrá más carga política, geográfica, étnica o cultural. Por eso, para gestionar adecuadamente el territorio, es fundamental combinar los enfoques de gestión ecosistémico, urbano/rural, de riesgo y de derechos.

4. Tener claros los niveles de biodiversidad y garantizar la protección y conservación de todos los niveles de biodiversidad en el territorio municipal, departamental y nacional, en trabajo conjunto con las autoridades ambientales, entes territoriales y comunidades.

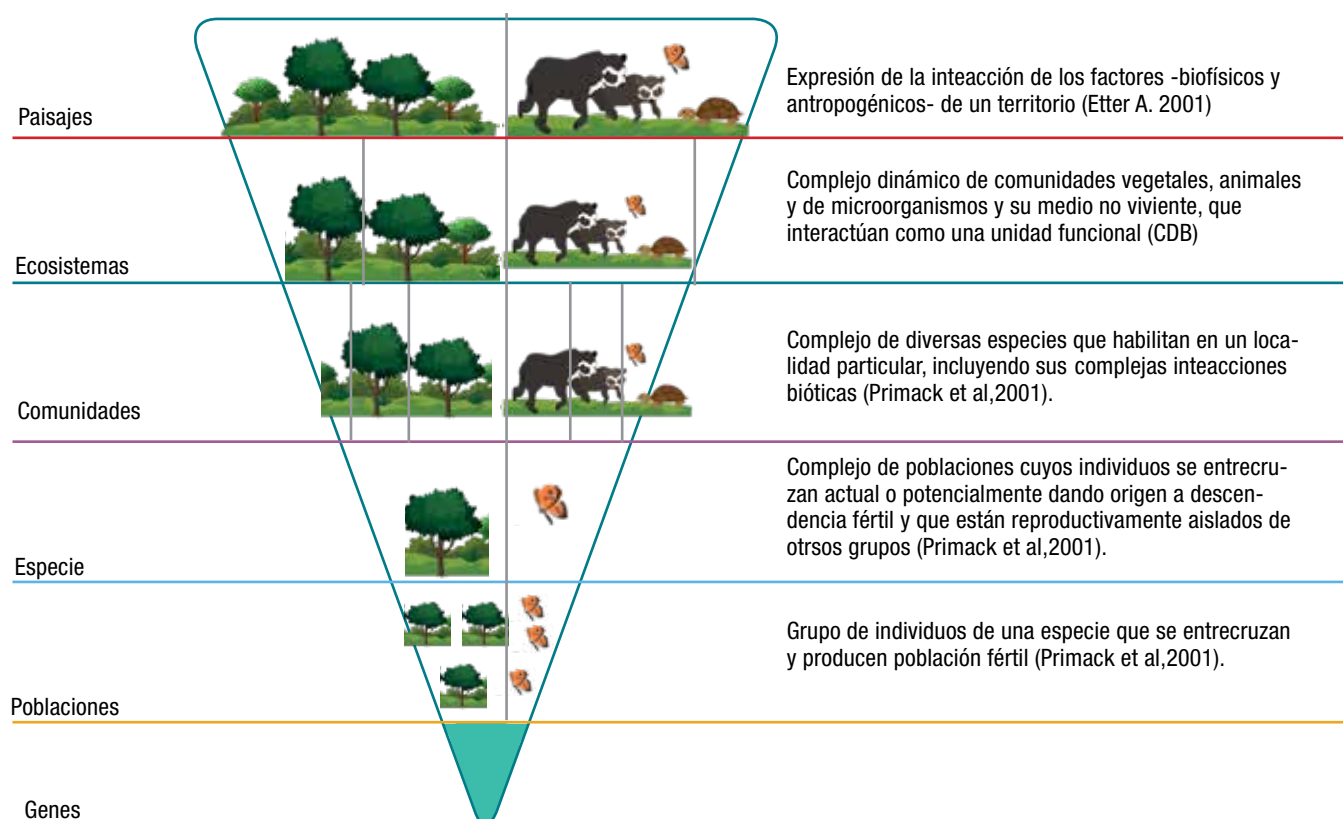


Figura 14. Niveles de biodiversidad y gestión de autoridades ambientales y entes territoriales

Tener presente que cada contexto territorial, en el que se espera integrar las áreas protegidas en el ordenamiento territorial es específico. Es necesario identificar y anali-

zar si se presenta una o las cuatro situaciones que se presentan en las figuras 15, 16, 17 y 18.



Figura 15. Formas de ocupación en un municipio



Figura 16. Tipos de propiedad estatal, colectiva e individual en un municipio

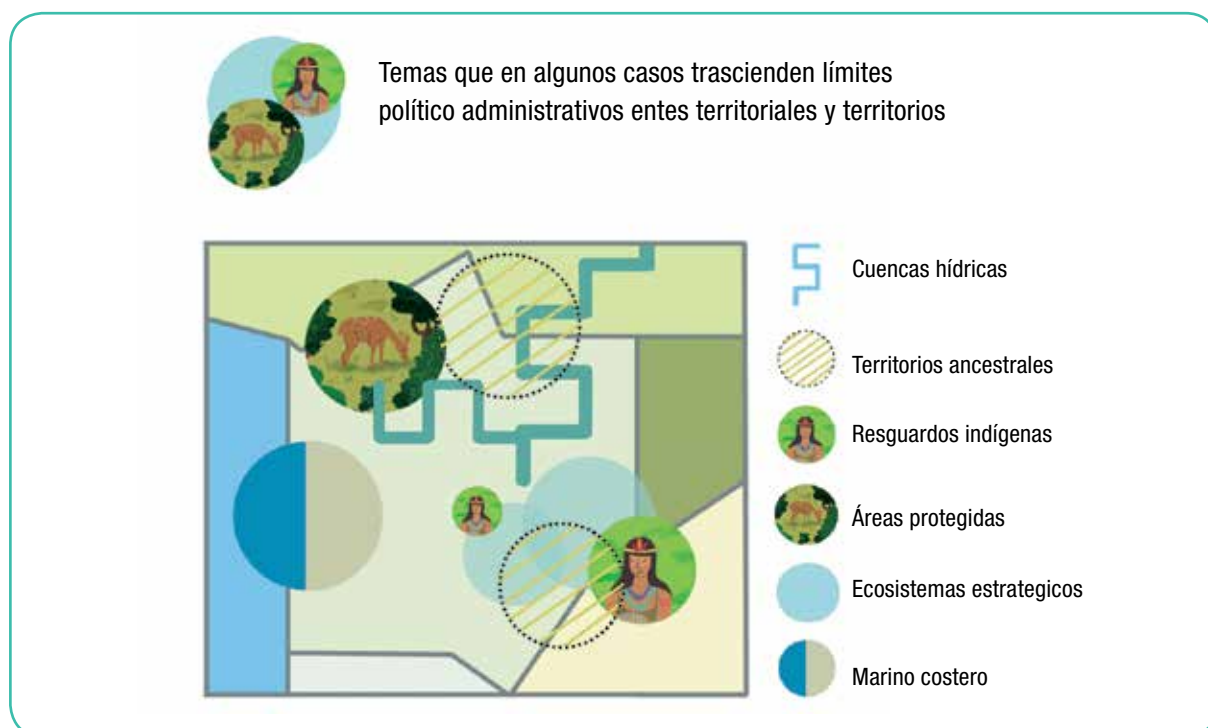


Figura 17. Temas que en algunos casos trascienden los límites político-administrativos de entes territoriales y territorios

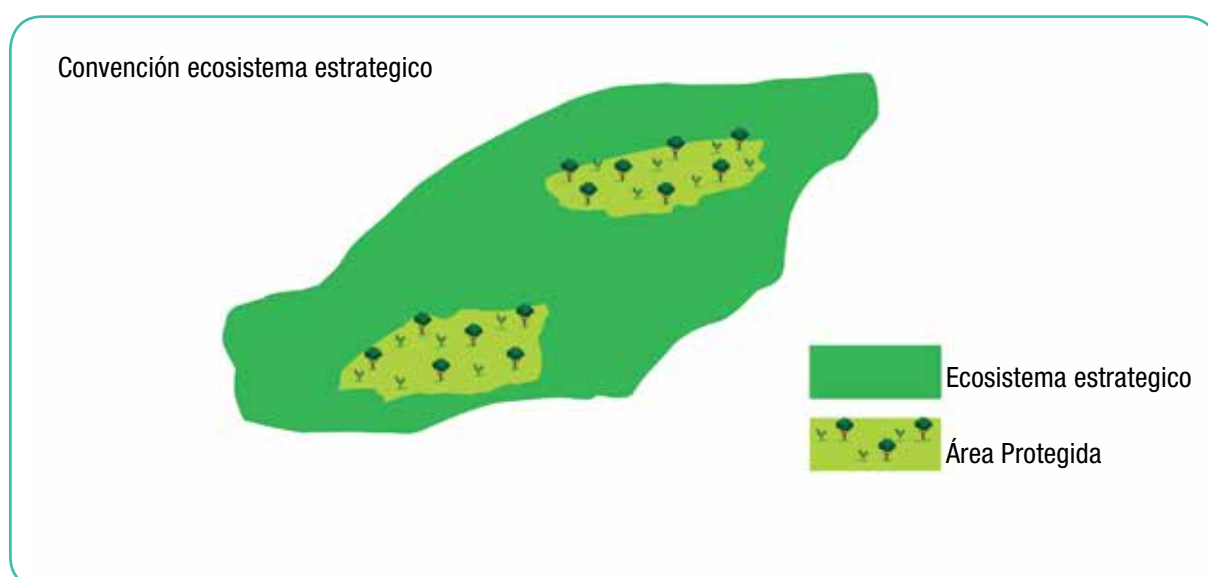


Figura 18. Ecosistema estratégico con una o varias porciones declaradas como áreas protegidas

Finalmente, es necesario recordar que las áreas protegidas son una pieza que debe articularse con otras en el territorio (Figura 19).

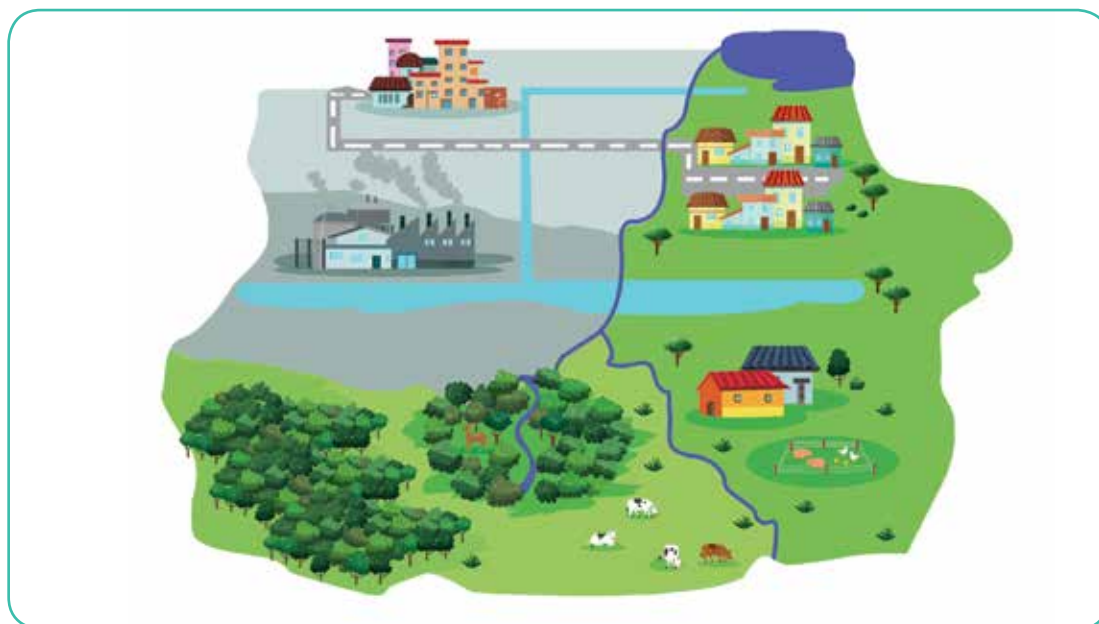


Figura 19. Área protegida en contexto territorial

A partir de estos puntos, a continuación se detalla el procedimiento para integrar las áreas protegidas en cada uno de los niveles de gestión.

3.1. Paso a paso de la integración de la áreas protegidas en los POT municipales

La Constitución Política y la Ley 99 de 1993 establecen la responsabilidad de los municipios en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Por otro lado, la regulación del uso del suelo y las actividades que se realizan en las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas protegidas del SINAP es competencia de las autoridades ambientales (MADS, PNNC, CAR o Corporaciones de Desarrollo Sostenible) y deben ser reconocida y acatadas por los entes territoriales. Esta situación se ratifica en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que incluye explícitamente a las áreas protegidas como uno de los determinantes de ordenamiento territorial.

Por eso, la administración municipal o distrital debe incluir las áreas protegidas en el ordenamiento territorial y debe gestionar la com-

plementariedad y armonización de los usos del suelo y actividades que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas, mediante la zonificación y reglamentación de usos y actividades propuestos en el plan de manejo del área protegida. Para esto, es necesario que la alcaldía garantice la participación del personal de dicha área en todas las fases de elaboración e implementación del POT municipal. También es importante considerar que, según la categoría del área protegida, hay una diversidad de usos: desde estricta preservación hasta uso sostenible, tema fundamental para armonizar el uso que se le atribuya con las áreas aledañas. A continuación, se detalla los diez pasos a seguir para incorporar las áreas protegidas en cada una de las fases de los POT (Figura 20).

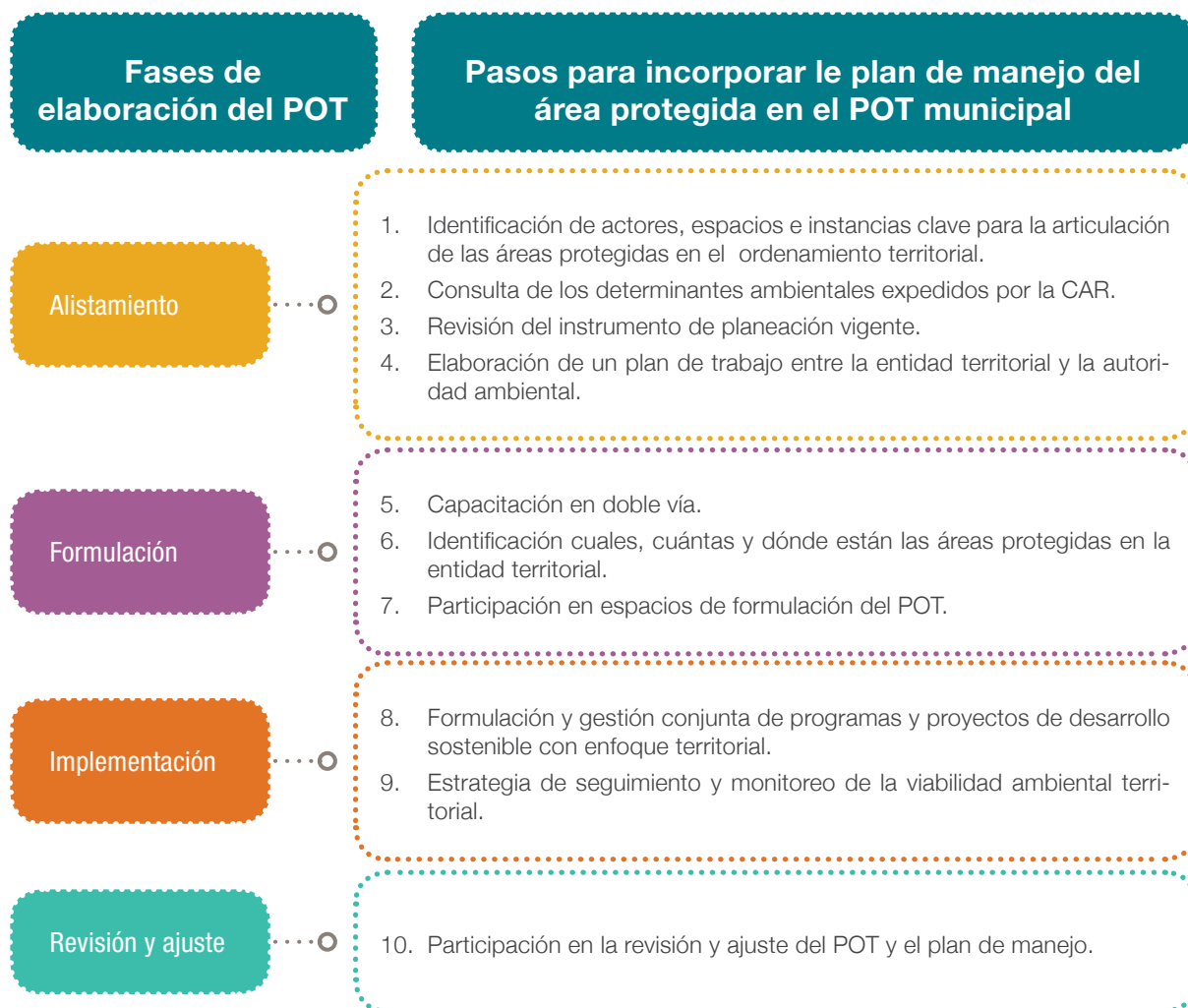


Figura 20. Fases y pasos para la inclusión de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial municipal

Los diez pasos propuestos deben ser considerados por el equipo de la alcaldía, la autoridad ambiental y la comunidad. No obstante, exis-

ten diferencias en las formas de aplicación de cada fase por parte de cada uno de los actores, como se verá a continuación (Figura 21).

Figura 21. Pasos específicos por actor para la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial municipal





Alistamiento

1. Identifique cuales son las autoridades ambientales en su territorio. Corpe-
ración autónoma regional o de desarrollo sostenible [http://www.asocar.org/
monday/index.php/corporaciones.html](http://www.asocar.org/monday/index.php/corporaciones.html) y Parques Nacionales [http://www.
parquesnacionales.gov.com/portal/es/organizacion/direcciones-territoria-
les/](http://www.parquesnacionales.gov.com/portal/es/organizacion/direcciones-territoria-
les/)
2. Revise los determinantes ambientales expedido por la Corporación Autóno-
ma Regional o de Desarrollo Sostenible.
3. Revise instrumento de planeación vigente (POT) y el expediente municipal
y verifique si incluye las áreas protegidas y que información posee de las
mismas resolución de creación, ubicación con los correspondientes shap-
es, si el área protegida fue clasificada como suelo de protección en el pot
y si esta precisado el tipo de actividades permitidas, prohibidas y condicio-
nadas que se pueden realizar en las mismas.
4. Solicite el POT vigente y las inquietudes sobre las áreas protegidas a las
autoridades ambientales.
5. Elabore conjuntamente con las autoridades ambientales un Plan de trabajo
para la inclusión de las áreas protegidas en el POT.



1. Identifique los datos de contacto del alcalde, secretario de planeación, pre-
sidentes del Consejo Municipal, Líder del Consejo Territorial de Planeación y
líder del equipo responsable de formulación, revisión o ajuste el POT
2. Revise los determinantes ambientales expedidos por la Corporación Autó-
noma Regional o de Desarrollo Sostenible.
3. Revise instrumento de planeación vigente (POT) y el expediente municipal
y verifique si incluye las áreas protegidas y que información posee de las
mismas resolución de creación, ubicación con los correspondientes shapes,
si el área protegida fue clasificada como suelo de protección en el pot y si
esta precisado el tipo de actividades permitidas, prohibidas y condicionales
que se pueden realizar en las mismas.
4. Elabore un documento síntesis para la articulación del plan de manejo del
área protegida al POT (utilice formato No._____) y entreguelo de forma
oficial a la alcaldía según formato No._____.
5. Socialice el documento síntesis a la alcaldía y equipo consultor responsa-
ble de elaborar el POT. Entregue oficialmente. Elabore conjuntamente con la
alcaldía y equipo consultor un Plan de trabajo para la inclusión de las áreas
protegidas en el POT.



...○

1. Elabore el plan de vida (comunidad indígena), el plan de etnodesarrollo (Comunidad negra), el plan de etnodesarrollo (zona de reserva campesina).
2. Participe en la formulación participativa del plan de manejo de áreas protegidas
3. Identifique y asista a los espacios de participación para la formulación del POT establecido por la alcaldía
4. Revise el POT vigente que incluye el reguarfo, territorio colectivo, zona de reserva campesina, área protegida.
5. Proponga los puntos claves de armonización entre el instrumento de planeación étnico y el Plan de ordenamiento territorial.

Formulación



...○

1. Realice espacios donde socialice el POT vigente y las inequidades sobre las áreas protegidas a las autoridades ambientales
2. Consulte el RUNAP <http://runap.parquesnacionales.gov.co/> para identificar cuántas, cuáles y donde se ubican las áreas protegidas en su entidad territorial.
3. Convoque a las autoridades ambientales y líderes comunitarios a los espacios de participación programados para la formulación de los diferentes componentes del POT



...○

1. Realice jornadas de capacitación a personal de la alcaldía, Concejo Municipal, Consejo Territorial de Planeación, líderes comunitarios y equipo responsable de elaborar el POT sobre áreas protegidas en ordenamiento territorial y socialice el documentos síntesis.
2. Consulte <http://runap.parquesnacionales.gov.co/> para identificar cuántas, cuáles y donde se ubican las áreas protegidas en la entidad territorial aclare duda
3. Participe en espacios de formulación POT citados por la alcaldía.



...○

1. Consulte los determinantes ambientales expedidos CAR
2. Identifique cuales, cuántas y donde están áreas protegidas en la entidad territorial
3. Participe en espacios de formulación POT



Implementación

1. Formulación y gestión conjunta de programas y proyectos de conservación del área protegida y desarrollo sostenible con enfoque territorial (identificación de problemáticas comunes, propuestas de solución conjunta, elaboración de los perfiles de proyecto y gestión ante fuentes financiadoras).
2. Estrategia de seguimiento y monitoreo de la viabilidad ambiental territorial (desarrollo de una estrategia de monitoreo participativa, que permita conocer el estado de los ecosistemas, especies, servicios ecosistémicos y condiciones de vida de la población local).

Revisión y ajuste

La efectividad de la inclusión de las áreas protegidas en el POT municipal se alcanzará si se gestiona, financia y ejecuta los programas y proyectos priorizados en el POD. Además, hacer un monitoreo permanente del estado de la biodiversidad (ecosistemas, especies y servicios ecosistémicos) permitirá tomar decisiones oportunas, por lo que se recomienda que la administración departamental, las autoridades ambientales regionales y el PNNC seleccionen, de manera conjunta, sistemas de monitoreo de indicadores, tiempos y métodos de verificación del estado de biodiversidad, para la prevención y gestión de conflictos socioambientales. También se considera que es necesario fortalecer la veeduría ciudadana en cuanto a los POT.



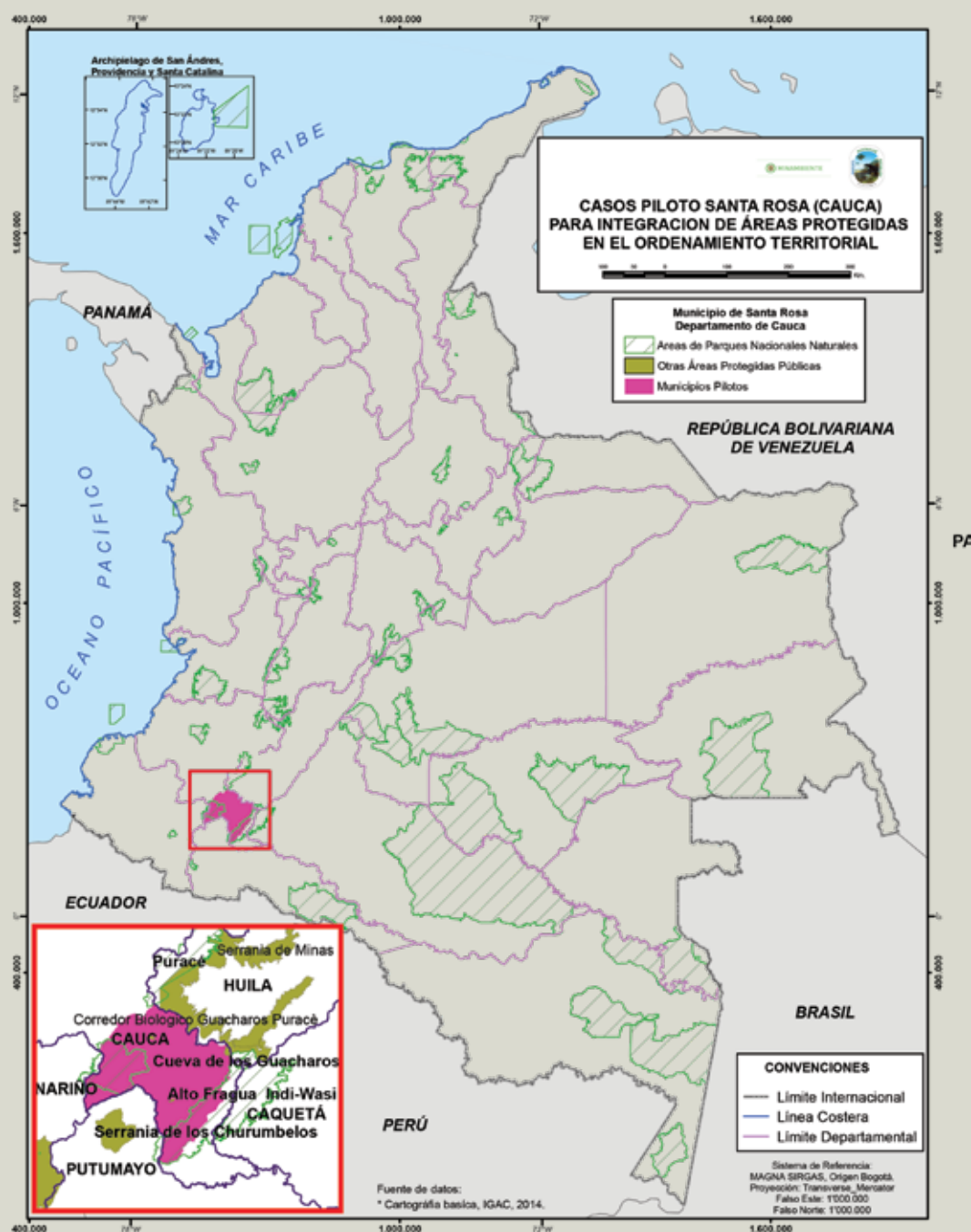
Reflexión 7: Santa Rosa, Cauca: un esfuerzo comunitario e institucional de conservación³⁷

Guido Albán

Líder social de Santa Rosa, Dirigente regional CIMA

Rodrigo Fernando Gómez Rivera

Acompañante social



37 El artículo recopila reflexiones originadas en el caso piloto n° 2 de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial. Ubicado en el Municipio de Santa Rosa, Cauca, denominado Cuatro áreas protegidas en Santa Rosa Cauca, una oportunidad para el desarrollo territorial, tiene como objetivo: «elaborar una propuesta de política fiscal que compense a los municipios que tienen la mayor parte de su territorio declarado como área protegida para que continúen con acciones de conservación y desarrollo territorial por su contribución en servicios ecosistémicos a nivel regional».

En la Media Bota Caucana, ubicada en el suroccidente colombiano, Departamento del Cauca, se encuentra el imponente Macizo Colombiano, catalogado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como Reserva Mundial de Biósfera, siendo una área estratégica a nivel nacional e internacional, dado su potencial de producción del agua y biodiversidad, lo que lo convierte en un ecosistema único, cuya riqueza cultural está representada en las diferentes cosmovisiones de quienes lo habitan.

En el Municipio de Santa Rosa, Cauca, ente territorial por el cual avanzan la cordillera oriental y central, cuya naturaleza es exuberante y sus abundantes aguas conservan su pureza, los habitantes, negros indios de las etnias Inga y Yanacona, y los campesinos han logrado mantenerlo en un estado de conservación que no tiene comparación en el resto del país. Por esta razón, en su territorio se ubican tres parques nacionales y dos áreas de protección de carácter municipal, en los que la mayor parte del suelo está cubierta de bosques primarios, en los cuales se asientan majestuosos páramos. No desplegar acciones para conservar esta riqueza natural sería una de las peores tragedias provocadas por la irracionalidad de la dirigencia institucional y la sociedad colombiana.

En la actualidad, se empieza a evidenciar grandes presiones sobre este santuario de la naturaleza, tanto ilegales (actividades mineras ilegales, comercialización ilícita de madera) como legales (Vía 4G Neiva-Santana-Putumayo, tres títulos mineros otorgados por la Agencia Nacional Minera, uno de ellos en fase de explotación, y trámite de una numerosa cantidad de solicitudes que ya suman buena parte del territorio), las cuales representan una gran amenaza para la conservación de estos territorios.

Los habitantes del municipio de Santa Rosa, provenientes de dos zonas geográficas totalmente diferenciadas (la zona alta de la cabecera municipal y el corredor vial de San Juan de Villalobos, cuyo trayecto une los departamentos de Huila y Putumayo), buscan habituarse a los rigores de la modernidad, sin perder de vista la naturaleza que custodian y conservan por encima de sus intereses particulares. Por esta razón, es necesario que el Estado colombiano sea consecuente con dicho propósito, en el diseño e implementación de políticas públicas que busquen proteger intereses generales y fines loables. De no actuar con sensatez y responsabilidad y buscar únicamente el lucro de las actividades extractivas, se perderá este vasto ecosistema que, por los designios del Creador y la naturaleza misma, ha estado aislado y relegado por parte de las instituciones del nivel regional y central, debido a la violencia que lo azotó por décadas.

En el marco de la interculturalidad, las comunidades que se asientan en Santa Rosa se han organizado en una mesa multiétnica e intercultural y acordaron ejercer todas las acciones y mecanismos permitidos por la Constitución Política y la Ley, para participar activamente e incidir de manera efectiva en la toma de decisiones desde la cosmovisión de cada etnia o grupo poblacional, de tal manera que se garantice el reconocimiento y respeto de sus derechos.

A Parques Naturales Nacionales de Colombia (PNNC), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), tienen un imperativo legal, ético y moral. Después de ejecutar el proyecto piloto de conservación, verificar la riqueza existente y entender las dinámicas sociales del municipio, deberán aplicar toda la normatividad vigente para evitar procesos extractivos, sean de carácter legal o ilegal, y acompañar a la población con mecanismos de participación efectiva, para que su convicción en el ejercicio de conservación no se convierta en una quimera y termine siendo un factor de riesgo para los líderes comunitarios, quienes junto con su comunidad tienen el propósito inquebrantable de preservar este hermoso y rico territorio para las futuras generaciones.

Reflexión 8: Proceso de ordenamiento ambiental en el municipio de Santa Rosa, Cauca

Richard Muñoz Marino³⁸

Jefe del Parque Nacional Complejo Volcánico Doña Cascabel



³⁸ Antropólogo de la Universidad del Cauca, especialista en Cultura y Sociedad en América Latina, Universidad del Valle, candidato a Máster en Áreas Protegidas y Desarrollo Ecorregional por la UCI. Se ha desempeñado como jefe de los PNN Amacayacu, Orquídeas, Utría y Complejo Volcánico Doña Juana.

El proceso de integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial, iniciativa estructurada y liderada por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) desde finales de 2012, seleccionó como caso piloto al municipio de Santa Rosa, Cauca: «Cuatro áreas protegidas en Santa Rosa Cauca: una oportunidad para el desarrollo territorial»³⁹. Su objetivo de investigación y gestión es: «Elaborar una propuesta de política fiscal que compense a los municipios que tienen la mayor parte de su territorio declarado como área protegida para que continúen con acciones de conservación y desarrollo territorial por su contribución en servicios ecosistémicos a nivel regional».

Este caso se trabajó de manera conjunta, interinstitucional y multiescalar entre PNNC (parques nacionales naturales (PNN) Complejo Volcánico Doña Juana, Serranía de los Churumbelos Auka Wasi y Puracé; Subdirecciones de Gestión y Manejo, Sostenibilidad y Servicios Ambientales, Territoriales, Amazonía y Andes Occidentales), la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), las comunidades de Santa Rosa y el Municipio Santa Rosa-Cauca. Además, contó con la participación y apoyo de la Gobernación del Cauca, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Grupo GIRA de la Universidad del Cauca y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

En este artículo, se sintetiza algunos productos y contribuciones del apoyo técnico y financiero del proyecto *Planificación de Ordenamiento Territorial Integrado para la implementación del plan estratégico de la CBD y aumento de la resiliencia de los ecosistemas al cambio climático*, que se ha desarrollado en Tanzania, Zambia, y Vietnam, financiado por el gobierno de Alemania y liderado por UICN. En Colombia, se desarrolló a partir del Convenio de Asociación No. 023, de diciembre de 2014, entre PNNC y UICN América del Sur. Sin duda, el proyecto contribuyó a la consolidación de un proceso de ordenamiento ambiental territorial desde un enfoque ecosistémico de la gestión para la conservación de las áreas protegidas declaradas y los ecosistemas existentes en el municipio de Santa Rosa. De igual manera, promovió la coordinación interinstitucional y comunitaria para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales existentes en el territorio, por parte de las comunidades locales.

El proyecto contrató a Ruth Pineda, como experta local en ordenamiento territorial, quien acompañó en el nivel local a los equipos de los tres parques nacionales y áreas protegidas regionales, y cumplió funciones de facilitadora de la articulación con la alcaldía, comunidades locales, entidades territoriales departamentales y nacionales; dinamizadora de procesos de capacitación, compiladora y responsable de la elaboración de documentos técnicos sobre el proceso social e interinstitucional. A continuación, se mencionan algunos productos generados:

- Diagnóstico de contexto territorial
- Documento de identificación y análisis de la forma en que fueron incluidas las áreas protegidas en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Santa Rosa, Cauca.
- Inventario, análisis e identificación de cartografía existente para ordenamiento territorial.
- Documento de propuesta para la inclusión de los planes de manejo de áreas protegidas en los diferentes componentes del EOT.
- Visitas a todas las veredas del municipio, junto con las comunidades locales, con recursos del proyecto, un equipo técnico altamente capacitado, y una metodología participativa
- Valoración de los servicios ecosistémicos que aporta Santa Rosa al desarrollo regional e identificación de los principales *trade offs*.

39 Posteriormente se creó otra área protegida en el municipio, por lo que el caso piloto considera cinco áreas en total.

Todo lo anterior ha contribuido al fortalecimiento de la capacidad instalada en los actores sociales e institucionales para orientar los procesos de ordenamiento ambiental territorial en el municipio, temas importantes que se deben considerar para la revisión y/o ajuste de las estrategias de manejo de las áreas protegidas, plasmadas en los planes de manejo. Por otro lado, el conocimiento de los diferentes contextos socioculturales permitió realizar análisis situacionales de las áreas protegidas y su zona de influencia, sin desconocer la huella histórica que han dejado las comunidades en cuanto al manejo de su territorio y la conservación de la biodiversidad, garantizando así la permanencia y el bienestar de las actuales y futuras generaciones.

Al contar con los referentes de política ambiental, normatividad ambiental y diferentes instrumentos de planificación, se inició la revisión del EOT del municipio buscando la consolidación de las líneas estratégicas y sus componentes, a través de mecanismos de participación social e interinstitucional. Se tuvo en cuenta la importancia de los PNN Doña Juana Cascabel, Puracé y Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi, y las Reservas Naturales Regionales Verdeyaco y La Vieja; las propuestas de ampliación de los resguardos indígenas; la creación de una reserva campesina, y la iniciativa de la comunidad de crear una nueva área protegida regional. Estos hechos demuestran claramente el liderazgo de las comunidades en la consolidación de alianzas institucionales participativas que garanticen la conservación de la biodiversidad y la integridad territorial en el municipio y la región.

Por otro lado, la implementación del proyecto evidenció la necesidad de llenar vacíos de información en cuanto a la cartografía básica y temática, para los análisis prediales y la gestión del riesgo por actividades antrópicas y naturales. En este sentido, se debe profundizar en el tema de los componentes de conectividad en la región, lo que incide directamente en la regulación hídrica y el cambio climático, así como en los escenarios de gobernanza entre actores del orden local, regional y nacional, para concretar acuerdos sobre la conservación de la biodiversidad como mecanismos de corresponsabilidad con las nuevas generaciones.



©Parques Nacionales Naturales de Colombia

3.2. Paso a paso para la integración de la áreas protegidas en los POD

Como se establece en el Acuerdo N° 10 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial, los POD son un instrumento de planeación de escala intermedia, con una vigencia de 16 años, de competencia de los departamentos, donde se armoniza las políticas, programas y proyectos de escala supramunicipal y departamental.

Para articular las áreas protegidas a los POD, a continuación se describe algunas acciones que permitirán concretar atributos, definir contenidos y establecer acciones en cada una de las fases (alistamiento, diagnóstico, formulación, adopción, seguimiento y evaluación), durante las cuales las autoridades ambientales responsables de las áreas protegidas, los actores institucionales y comunitarios relacionados con estas, la administración municipal y el equipo consultor del POD deben interactuar, para lograr la inclusión efectiva de las áreas protegidas como determinantes del ordenamiento departamental.

Alistamiento

Para concretar los atributos de gobernanza territorial, coordinación, armonización y conciliación, es fundamental que, durante esta fase, las autoridades ambientales gestionen reuniones, generen espacios de capacitación y participen en los espacios citados por la administración departamental, la asamblea departamental, la Comisión Regional de

Ordenamiento Territorial (CROT) y el equipo formulador del POD. En estos encuentros, se socializa qué son las áreas protegidas y cuáles son los servicios ecosistémicos que éstas aportan al desarrollo territorial. Igualmente, se da a conocer que existe el SINAP y se explica que se trata de un sistema de categorías de áreas protegidas con diferentes tipos de gobernanza y regulación de usos.

Asimismo, se aclara cuáles son las autoridades ambientales competentes para la administración de cada tipo de área protegida y el grado de avance de sus planes de manejo, así como cuáles son los instrumentos e instancias de planeación y armonización entre la planeación de áreas protegidas con grupos étnicos y comunitarios, y los acuerdos y procesos en curso (Figura 22).

Se recomienda entregar un documento de síntesis sobre áreas protegidas por departamento, elaborado por la CAR⁴⁰ y la Dirección Territorial del PNNC respectiva⁴¹, en el que se resuma los temas anteriores y se haga una propuesta de trabajo conjunto entre el departamento y las autoridades ambientales. Además, debe incluir el tema de capacitación en doble vía sobre ordenamiento territorial, como paso previo para el fortalecimiento de capacidades y la complementación del conocimiento de los actores que participan en la formulación del POD.

40 En algunos departamentos, existe más de una Corporación; por ejemplo, en Bolívar, está la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) y La Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar.

41 El PNNC posee seis direcciones territoriales: Caribe, Pacífico, Andes Noroccidentales, Andes Nororientales, Orinoquía y Amazonía. Para más información, visitar <http://www.parquesnacionales.gov.co/porta/es/organizacion/direcciones-territoriales/>

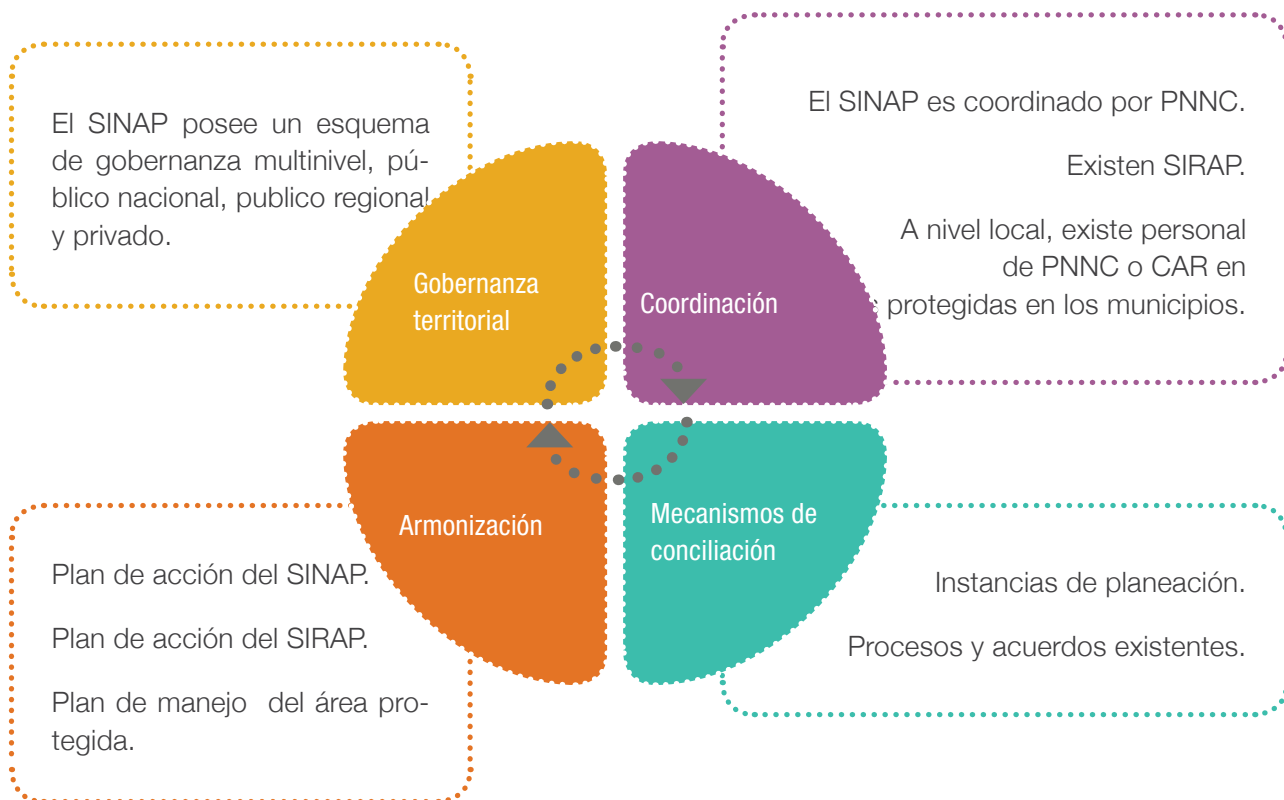



Figura 22. Instrumentos, instancias de planeación y acuerdos para la armonización entre la planeación de áreas protegidas y los atributos de los POD

Diagnóstico



A continuación, se presenta a los actores del POD y las acciones a realizar, para la participación e inclusión efectiva de las áreas protegidas en el diagnóstico de los POD.

Tabla 16. Actores contenidos y acciones para la participación de áreas protegidas en el diagnóstico del POD






ACTORES QUE PARTICIPAN	CONTENIDO POD	ACCIÓN PARA ARTICULAR LAS ÁREAS PROTEGIDAS AL POD
    	Escenarios de uso y ocupación	<p>Consultar los determinantes ambientales expedidos por las CAR.</p> <p>Consultar los planes y cartografía sobre gestión de riesgo y escenarios de cambio climático.</p> <p>Consultar el RUNAP para identificar el número y la superficie del territorio departamental ocupada por áreas protegidas, y quiénes son las autoridades ambientales competentes.</p> <p>Identificar qué áreas protegidas del SINAP son compartidas con otros departamentos.</p>
	Políticas para asentamientos poblacionales y centros urbanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar los resguardos indígenas, territorios colectivos y zonas de reserva campesina existentes en el departamento. 2. Conocer y reconocer los planes de vida de los resguardos, planes de etnodesarrollo de territorios colectivos y planes de desarrollo sostenible de las zonas de reserva campesina.
	Directrices para la localización de infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar la infraestructura existente o proyectada para el abastecimiento de agua potable y distritos de riego para el departamento. Identifique de qué área/s protegida/s proviene el agua que abastece estos servicios. 2. Identificar donde está ubicada la infraestructura vial, aeroportuaria, portuaria o de interconexión eléctrica de escala departamental existente o proyectada, en relación con las áreas protegidas. 3. Identificar y especializarse en impactos socioambientales y posibles conflictos socioambientales.
	Proyección espacial de planes sectoriales, municipales y de grupos étnicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer las propuestas de declaratoria de nuevas áreas protegidas o de ampliación, corredores de conservación, prioridades de conservación a escala departamental y si existe una propuesta de estructura ecológica departamental. 2. Identificar las iniciativas de constitución o ampliación de resguardos indígenas, territorios colectivos, comunidades negras o la conformación de zonas de reserva campesina. 3. En el marco del Sistema Regional de Áreas Protegidas, las autoridades ambientales regionales y el PNNC realizarán un taller en el que se revisará los determinantes ambientales expedidos para ecosistemas compartidos y áreas protegidas que trascienden los límites político-administrativos de dos o más departamentos. A partir de esto, elaborar un documento de acuerdos y una ruta de trabajo que permita, en el corto y mediano plazo, desarrollar de manera articulada una gestión efectiva de estos ecosistemas y áreas protegidas.



A continuación, se presenta los actores, los contenidos del POD y las acciones necesario para la participación e inclusión efectiva de las áreas protegidas en la fase de formulación del POD.

Formulación

Tabla 17. Actores, contenidos y acciones para la participación de áreas protegidas en la fase de formulación del POD

ACTOR	CONTENIDO POD	ACCIÓN PARA ARTICULAR AREAS PROTEGIDAS A POD
    	Construcción de escenarios	1. Identificar los posibles escenarios del territorio departamental de manera conjunta y con base en el diagnóstico realizado sobre áreas protegidas, para lo que el SIRAP y el grupo responsable de la formulación del POD organizarán y realizarán un taller, cuyo objetivo es el trabajo en equipo de la administración departamental, los responsables de las áreas protegidas, CAR, PNNC, representantes de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, representantes de las comunidades étnicas o locales relacionadas con áreas protegidas, academia e institutos de investigación, representantes de los sectores productivos. , 2. Elaborar de forma colectiva una propuesta de visión territorial departamental de largo plazo.
	Modelo de ordenamiento territorial futuro	1. Identificar las potencialidades para el logro de un departamento competitivo económicamente, socialmente equitativo y ambientalmente sostenible, para lo que el SIRAP y el grupo responsable de la formulación del POD organizarán y realizarán un taller, cuyo objetivo es el trabajo en equipo de la administración departamental, los responsables de las áreas protegidas, CAR, PNNC, representantes de las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, representantes de las comunidades étnicas o locales relacionadas con áreas protegidas, academia e institutos de investigación, representantes de los sectores productivos. 2. Definir programas y proyectos.

Adopción

Los POD son aprobados mediante ordenanza por la asamblea departamental. Por eso, las autoridades ambientales regionales, PNNC y el SI-RAP desarrollan una estrategia para socializar los productos generados para la articulación de las áreas protegidas en los POD, en las etapas de alistamiento, diagnóstico y formulación, de manera que los miembros de la asamblea realicen la gestión de verificar que las áreas protegidas sean debidamente incluidas en el POD final.

Gestión, seguimiento, evaluación y control

La efectividad de la integración de las áreas protegidas en el POD se logra mediante el

fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados para participar cualitativamente en los procesos de ordenamiento territorial, así como a partir de la gestión, financiamiento y ejecución de los programas y proyectos priorizados en el POD. Adicionalmente, hacer un monitoreo permanente del estado de la biodiversidad (ecosistemas, especies y servicios ecosistémicos) permitirá tomar decisiones oportunas. Se recomienda que la administración departamental, las autoridades ambientales regionales y PNNC seleccionen, de manera conjunta, sistemas de monitoreo de indicadores, tiempos y métodos de verificación del estado de biodiversidad, para la prevención y gestión de conflictos socioambientales.

3.3. Paso a paso para Integración de las áreas protegidas en instrumentos nacionales de ordenamiento territorial

Visibilizar y posicionar los parques nacionales y otras áreas protegidas en los instrumentos de ordenamiento territorial ha sido un anhelo desde finales de los noventa. Para lograrlo, se adelantaron algunas investigaciones y propuestas técnicas. Luego, en la formulación del Plan de Acción del SINAP, se definió, como objetivo estratégico, «articular efectivamente la planeación y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio y la planificación de la gestión ambiental» y, en el Plan de Acción Institucional 2011-2019 de PNNC, se estableció cuatro subprogramas y siete metas relacionadas con ordenamiento territorial. Sin embargo, ¿cuál era la ruta para lograr estos objetivos y metas? Este interrogante fue el punto de partida de un proceso de investigación y acción continua, para avanzar en la integración de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial de Colombia.

En 2012, se elaboró el *Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial* (Paredes Leguizamón), documento que:

- Recopiló y analizó las iniciativas del periodo 1997-2011 para la participación de PNNC en planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Identificó los instrumentos y procedimientos existentes para la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal.
- Identificó los aspectos que afectaban la articulación e incidencia de las áreas protegidas en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Determinó las evidencias de la insuficiente inclusión de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial, con base en el análisis de las presiones detectadas en los planes de manejo y en los análisis de efectividad de la gestión de áreas protegidas.
- Propuso recomendaciones para la integración de las áreas protegidas en el desarrollo y ordenamiento territorial.

Con base en lo anterior, se desarrolló gestiones técnicas, políticas y formativas. a continuación se describe el paso a paso de cada una, de forma esquemática.



©Parques Nacionales Naturales de Colombia

- Gestión técnica

1

Con el apoyo del SIG, establecer en cuántos municipios se ubican las áreas protegidas.

2

Identificar cuáles son las instituciones con competencia en ordenamiento territorial.

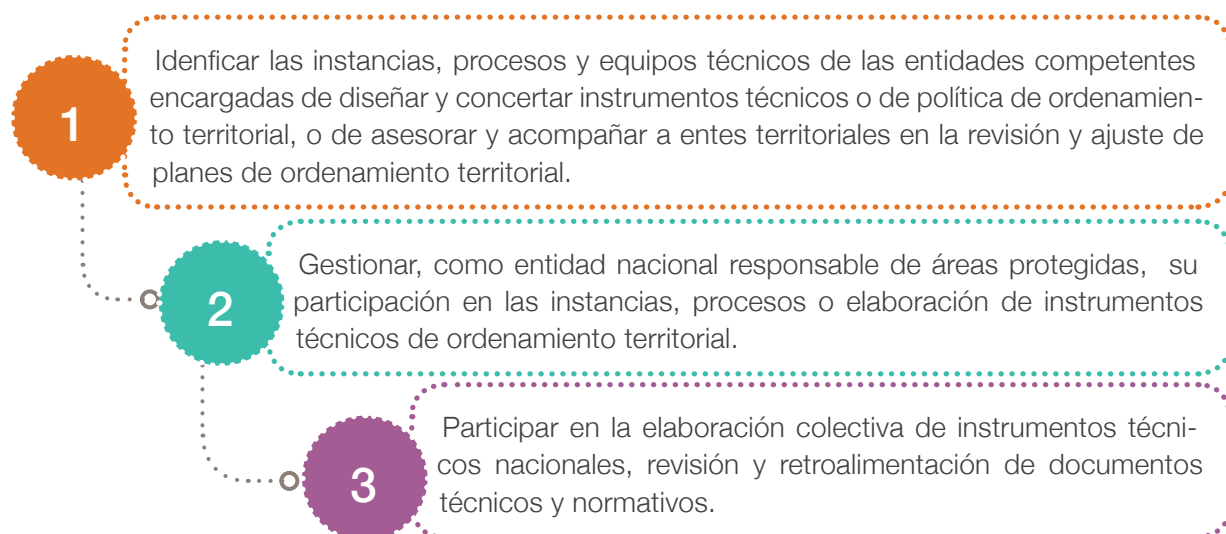
3

Identificar cuántos y cuáles son los instrumentos que se aplican en el territorio en que se ubican las áreas protegidas.

4

Elaborar documentos técnicos que expliquen a las entidades nacionales la conveniencia de incluir las áreas protegidas en instrumentos y procesos de ordenamiento territorial.

- Gestión política



© Gisela Paredes Leguizamón

- Gestión formativa

Es fundamental fortalecer las capacidades del personal de las áreas protegidas, líderes comunitarios y entes territoriales en cuanto a temas generales de áreas protegidas y ordenamiento territorial. Por tanto, es preciso elaborar documentos técnicos de orientación, módulos de capacitación⁴² y realizar talleres en los que participen los actores involucrados.

42 En el periodo 2012-2016, se elaboró material técnico para la orientación y apoyo al personal de áreas protegidas. Este comprende el Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial; una matriz de apoyo para la priorización para la participación de las áreas protegidas y direcciones territoriales del Sistema de Parques en la formulación o ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial; un documento de síntesis para la participación del Parque Nacional Nevado del Huila en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio Páez-Belalcázar, departamento del Cauca; Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial (<http://mapas.parquesnacionales.gov.co/geonetwork/srv/es/main.home>); inclusión de áreas protegidas en lineamientos departamentales de ordenamiento territorial (<http://mapas.parquesnacionales.gov.co/geonetwork/srv/es/metadata.show?id=5660>); Articulación de la planeación del manejo de las áreas protegidas en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial; tres módulos de capacitación denominados: ¿Por qué y para qué sirven las Áreas Protegidas en el Ordenamiento Territorial?, Generalidades sobre ordenamiento territorial y Lineamientos técnicos, procedimentales e instrumentos para la participación efectiva de las áreas protegidas en los Planes de Ordenamiento Territorial; presentaciones como material de apoyo en procesos de capacitación.



©Gisela Paredes Leguizamón

Glosario

Área protegida: área definida geográficamente, designada, regulada y administrada con vocación de largo plazo para cumplir objetivos específicos de conservación in situ.

Bienestar humano: libertad de los individuos para vivir el tipo de vida que valoran, en función de cinco componentes: seguridad, salud física y mental, relaciones sociales, bienes materiales básicos (alimento, agua, vivienda y vestimenta), y la posibilidad de elegir las vías para obtener dichos materiales en función de deseos y necesidades individuales (Ecosistemas del Milenio, 2003).

Cambio global: define el impacto de la actividad humana sobre el funcionamiento de la biosfera. Se incluyen en este término aquellas actividades que, aunque ejercidas localmente, tienen efectos que trascienden el ámbito local o regional para afectar el funcionamiento global del sistema Tierra (Duarte et al., 2009).

Conservación: conservación in situ de los ecosistemas y los hábitats naturales, y mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural o, en caso de especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación in situ hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad (Decreto 2372, 2010, art. 2).

Ecosistema: complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente, que interactúan como una unidad funcional (CBD, 1992).

Política pública: «instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil» (Podestá, 2001). Los errores más comunes en la formulación y ejecución de una política pública son la debilidad en la gestión de información confiable y a escala adecuada, la participación en la construcción de la agenda pública, el proceso de negociación, la legitimación, la evaluación ex ante y el financiamiento. Por tanto si se gestionan estos aspectos, es posible lograr una política sólida, coherente y legítima.

Políticas territoriales: políticas que tienen en cuenta «procesos de descentralización, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial, la regionalización de políticas transversales (ambiental, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial). Lo anterior, en razón a la necesidad de trascender los límites sectoriales hacia el funcionamiento de los territorios y el trabajo coordinado, sinérgico entre actores sociales e institucionales» (Ramírez, Silva y Cuervo, 2007).e

Preservación: mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos (Decreto 2372, 2010, art. 2).

Reserva indígena: «globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el INCORA a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991. Está en proceso la conversión de las reservas indígenas existentes en resguardos»

Reserva Nacional Natural: «área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales» (Ley 2811, 1974, art. 329). Es una de las categorías de áreas protegidas del SINAP.

Reserva Natural de la Sociedad Civil: «parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales. Se excluyen las áreas en que se exploten industrialmente recursos maderables, admitiéndose sólo la explotación maderera de uso doméstico y siempre dentro de parámetros de sustentabilidad» (Decreto 1996, 1999, art. 1).

Reservas de Recursos Naturales de manera Temporal: «El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en estudios disponibles, señalará mediante acto administrativo debidamente motivado y dentro del mes siguiente a la expedición del presente decreto, las áreas que se reservarán temporalmente, las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo determinan el artículo 34 de la Ley 685 del 2001 y la Ley 1450 de 2011. La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos de estas reservas temporales» (Decreto 1374, 2013). En la Resolución 705 de 2013, se incluye entre las Reservas de Recursos Naturales de manera Temporal a los sitios prioritarios de conservación, áreas de especial importancia ecológica para la conservación de recursos hídricos, pastos marinos, bosque seco tropical. La Resolución 1433 de 2017 prorrogó por un año más la existencia de estas reservas.

Resguardo indígena: «propiedad colectiva de las comunidades indígenas a favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio» (Decreto 2164, 1995).

Servicios ecosistémicos: contribuciones directas o indirectas de los ecosistemas al bienestar humano (López Martín y Montes, 2010).

Socioecosistema: sistema ecológico que, de una forma compleja, se vincula e interacciona con un sistema social. El sistema ecológico comprende los ecosistemas y el sistema social, todo lo relacionado con los seres humanos, su población, así como la psicología y organización social que modula su comportamiento.

Sistemas socioecológicos: sistemas complejos adaptativos en los que los agentes sociales y biogeofísicos interactúan a través de múltiples escalas espacio-temporales (Janssen y Ostrom, 2006).

Sistema Nacional de Áreas Protegidas: «conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país» (Decreto 2372, 2010, art. 3).


Sistema Territorial: construcción social inevitable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, que se va formando desde la noche de los tiempos, y seguirá formándose inexorablemente hacia el futuro, mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y las interacciones que se producen entre ellas a través de los canales de relación (infraestructuras de transporte y de telecomunicaciones) que proporcionan funcionalidad al sistema. Está constituido por el medio físico, la población y sus actividades, los asentamientos poblacionales, los canales de relación, los agentes y actores sociales y el marco legal e institucional (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014).

Territorio colectivo de comunidad negra: «el estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de qué trata el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”» (Ley 70, 1993, art. 4).

Uso sostenible: utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasionen su disminución o degradación a largo plazo, alterando sus atributos básicos de composición, estructura y función, de manera que se mantenga sus posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras (Decreto 2372, 2010, art. 2).

Zonas de Reserva Campesina: «son, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA⁴³, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos. En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, ade-

43 Actualmente Agencia Nacional de Tierras (ANT). Según lo establece el artículo 38 de la Ley 2363 de 2015 –por la cual se crea dicha, se fija su objeto y estructura–, publicada en el Diario Oficial 49 719 del 7 de diciembre de 2015: «todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)».



más de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción» (Ley 160, 1994, art. 80).

Zona de Reserva Forestal: «constituidas mediante la expedición de la Ley 2ª de 1959, están orientadas para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre». Son siete: Pacífico, Sierra Nevada de Santa Marta, Amazonía, Central, Cocuy, Río Magdalena, Serranía de los Motilones.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). «El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza». En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39: 5-32.
- Albuquerque, F. (2004). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Buenos Aires: OIT.
- Arango, R. y Sánchez, E. (2004). *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio*. Colombia: DNP.
- Banco Mundial. (2015). *Pronósticos del Banco Mundial: por primera vez la pobreza mundial se situará por debajo del 10%, y persisten grandes obstáculos para ponerle fin a más tardar en 2030*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>
- Blanke, J. y Chiesa, T. (2011). *World Economic Forum Travel-Tourism-Competitiveness Report 2011*. World Economic Forum 531p. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/TCR11/Banco_Mundial_y_Fondo_Monetario_Internacional_FMI
- (2015). <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>.
- Borda, C. (2011). *Informe de consultoría: Valoración económica de los servicios ambientales de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Bogotá: PNNC.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A. y Sandwith T. (2014). *Gobernanza de Áreas Protegidas: de la Comprensión a la Acción*. Gland: UICN.
- Cancillería de la República de Colombia. (s.f). *Símbolos patrios y otros datos de Interés*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/nuestro-pais/simbolos>
- Carriazo, F., Ibáñez, A. y García, M. (2003). *Valoración de los Beneficios Económicos Provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: Una Aplicación del Análisis de Transferencia de Beneficios*. Fedesarrollo. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). (2013) Pobreza y Desigualdad. *Informe Latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: RIMISP. Disponible en: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1489673499Informe2011.pdf
- Consejo de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio. (2005). *Estamos gastando más de lo que poseemos: Capital natural y bienestar humano*. Disponible en: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.440.aspx.pdf>
- Conservación Internacional (CI). (2015). *Hotspots. Targeted investment in nature's most important places*. Disponible en: <http://www.conservation.org/How/Pages/Hotspots.aspx>

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 1. 2da Ed. Legis.

Convenio sobre la Diversidad Biológica CDB (2004). *Decisión VII/28: Áreas Protegidas*. Disponible en: <https://www.cbd.int/decisions/cop/7/28>

Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y Territorio*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cuervo, L. M. (2012). *Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL.

Decreto 622, Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959, Bogotá, 16 de marzo de 1977.

Decreto 879, *Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial*, Diario Oficial 43300, Bogotá, 15 de mayo de 1998.

Decreto 1076, *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*, Bogotá, 26 de mayo de 2015.

Decreto 1077, *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*, Diario Oficial 49523, Bogotá, 26 de mayo de 2015.

Decreto 1682, *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias*, Bogotá, 17 de octubre de 2017.

Decreto 1996, Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil, Diario Oficial 43751, Bogotá, 15 de octubre de 1999.

Decreto 2189, *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación*, Bogotá, 23 de diciembre de 2017.

Decreto 2372, *Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, 1 de julio de 2010.

Decreto 3570, *Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible*, Bogotá, 27 de septiembre de 2011.

Decreto 3571, *Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*, Bogotá, 27 de septiembre de 2011.

Decreto 3572, *Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones*, Diario Oficial 48205, Bogotá, 27 de septiembre de 2011.

Decreto 3600, *Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993*

y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones, Diario Oficial 46757, Bogotá, 20 de septiembre de 2007.

Decreto 3680, *Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011*, Diario Oficial 48212, Bogotá, 4 de octubre de 2011.

Decreto 4145, Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones, Bogotá, 3 de noviembre de 2011.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP (2016). *Acuerdo COT No. 10 de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD)*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Informe consolidado sobre el estado y avance del Ordenamiento Territorial en Colombia periodo 2012-2017*. Bogotá: DNP.

Documento CONPES 3680 (2010). *Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de de Áreas Protegidas*. Disponible en: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planaccion/biblioteca/pordinario/Colombia/sinap.pdf>

Environmental Justice Foundation (EJF). (2014). *The Gathering Storm. Climate Change, Security and Conflict*. Londres: EJF.

Fernández, K. D. (2017). Completar referencia.

Global Humanitarian Forum (GHF). (2009). *The Anatomy of A Silent Crisis*. Disponible en: <http://www.ghf-ge.org/human-impact-report.pdf>

Gómez Orea, D. y Gómez Villarino A. (2014). *Evaluación Ambiental Estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la formulación de políticas, planes y programas*: Ediciones Paraninfo.

Hernández, J., Hurtado, A., Ortiz, R. y Walschburger, T. (1992). «Estado de la biodiversidad en Colombia». En: Halffter, G. (Comp), *La diversidad Biológica de Iberoamérica I*. México: CYTED-D, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología, 41-44.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2010). *Estudio Nacional del Agua 2010*. Disponible en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/021888/021888.htm>

—. (2011). *Informe del Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 2010*. Bogotá: IDEAM.

—. (2015b). *Informe del Estado del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 2015*. Disponible en: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023641/IEARN2015.pdf>

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDGER). (s.f). *Riesgo Tecnológico*. Disponible en: <http://www.idiger.gov.co/rtecnologico>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2017). *Quiénes somos*. Disponible en: <https://www.igac.gov.co/es/contenido/objetivos-institucionales>

Lagi, M, Bar-Yam, Y., Bertrand, K. Z. y Bar-Yam, Y. (2011). *The Food Crises: A quantitative model of food prices including speculators and ethanol Conversion*. Disponible en: http://www.necsi.edu/research/social/food_prices.pdf

Lagi, M., Bertrand, K. Z. y Bar-Yam, Y. (2011). *The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East*. Disponible en: http://necsi.edu/research/social/food_crises.pdf

Ley 2, *Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*, Bogotá, 16 de diciembre de 1959.

Ley 52, *Por la cual se declara Reserva Nacional de la Sierra denominada «La Macarena», en la Intendencia del Meta, y se crea la Estación Biológica «José Jerónimo Triana»*, Bogotá, 24 de noviembre de 1948.

Ley 99, *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*, Diario Oficial 41146, Bogotá, 22 de diciembre de 1993.

Ley 152, *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, Diario Oficial 41450, Bogotá, 15 de julio de 1994.

Ley 165, *Por medio de la cual se aprueba el «Convenio sobre la Diversidad Biológica», hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*, Diario Oficial 41589, 9 de noviembre de 1994.

Ley 388, *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial 43091, Ibagué, 18 de julio de 1997.

Ley 768, *Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*, Bogotá, 31 de julio de 2002.

Ley 1444, *Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, 4 de mayo de 2011.

Ley 1454, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, Diario Oficial 48115, Cartagena de Indias, 29 de junio de 2011.

Ley 1523, *Por la cual se adopta la política de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial 48411, 24 de abril de 2012.

Ley 1551, *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, Diario Oficial 48483, 6 de julio de 2012.

Ley 1617, *Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales*, Diario Oficial 48695, Bogotá, 5 de febrero de 2013.

Ley 1625, *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128* de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, Diario Oficial 48776, Bogotá, 29 de abril de 2013.

Matarrita-Cascante, D., Brennan, M. A. y Luloff, A. E. (2010). «**Community agency and sustainable tourism development: The case of La Fortuna, Costa Rica**». En: *Journal of Sustainable Tourism*, 18(6): 735-756.

Millenium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human wellbeing: Synthesis*. Washington D. C.: Island Press. Disponible en: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>

Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MINCIT) (2012). *Política de Turismo de Naturaleza*. Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Disponible en: http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=64380&name=POLITICA_DE_TURISMO_DE_NATURLAEZA_final.pdf&prefijo=file

Montes, C. y Palomo, I. (2015). «*Áreas protegidas y planificación socio-ecológica del territorio*». En: Barborak, J., Cuesta, F., Montes, C. y Palomo, I. *Planificación en Áreas Protegidas, Teritorio y Cambio Climático*. Perú: GLZ, 42-60.

Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

—. (2015). *Resolución 69/283. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Disponible en: <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>

—. (s.f). *Sociedades capaces de sobreponerse a los desastres*. <http://www.un.org/es/sustainablefuture/disasters.shtml>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2011). *El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura. Cómo gestionar los sistemas en peligro*. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/015/i1688s/i1688s00.pdf>

—. (2012). Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>

—. (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015). *Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo 2015*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232273S.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>

- Ostrom, E. (2000). «Diseños complejos para manejos complejos». En: *Gaceta Ecológica*, 54: 43-58.
- Paredes Leguizamón, G. (2000). *Sierra de la Macarena, la encrucijada entre conservación ambiental y el destino de comunidades locales: análisis de la intervención institucional estatal desde 1988-1998* [Tesis de Maestría]. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Paredes Leguizamón, G. (2008). «Áreas protegidas estrategia social e institucional ante cambio climático en el contexto de la gestión del riesgo». Seminario de Gestión Adaptativa en Áreas Protegidas de Iberoamérica Ante el Cambio global. AECID-Araucaria XXI, Cartagena de Indias, Colombia.
- Paredes Leguizamón, G. (2011). *Diagnóstico, procedimientos y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas de Colombia*. Bogotá: PNNC.
- Paredes Leguizamón, G. (2012a). *Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial municipal*. Bogotá PNNC.
- Paredes Leguizamón, G. (2012b). *Integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial. Una necesidad para el logro del bienestar humano en Colombia*. [Tesis de Maestría]. Baeza: Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) .
- Paredes-Leguizamón, G. (2013). *Bases conceptuales y enfoques metodológicos para la formulación de políticas o normas que integren la biodiversidad en procesos de ordenamiento territorial*. Bogotá, PNNC.
- Paredes Leguizamón, G. (2013b) *Sobre áreas protegidas en determinantes ordenamiento para ajuste y retroalimentación* [Documento de trabajo]. Colombia: PNNC.
- Paredes Leguizamón, G. (2015). *Cuadernillo casos piloto de integración de las áreas protegidas a procesos e instrumentos de ordenamiento territorial*. Bogotá, Colombia.
- Paredes Leguizamón, G. (2016). «La Biodiversidad Tema Crucial en el Ordenamiento Territorial para la Gestión de Tierras y Territorios en el Postconflicto Colombiano» [Ponencia]. *Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial IX CIOTE*, Medellín, Colombia.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC). (2016). *Comportamiento en Áreas Protegidas Nacionales con vocación ecoturística. Informe Anual*. Bogotá: PNNC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP). (2009). *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*. Disponible en: https://postconflict.unep.ch/publications/pcdmb_policy_01.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP), Centro de Monitoreo de la Conservación del Ambiente (WCMC) y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). *Protected Planet Report 2016*. Disponible en: https://wdpa.s3.amazonaws.com/Protected_Planet_Reports/2445%20Global%20Protected%20Planet%202016_WEB.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Disponible en: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-2014.html

Resolución Ejecutiva 190, *Por la cual se aprueban los Acuerdos Nos. 0044 y 0045 de 20 de octubre de 1986, 0052 de 4 de diciembre de 1986 y 0030 de 5 de mayo de 1987*, Bogotá, 19 de octubre de 1987.

Ramírez, J., Silva, I. y Cuervo, L. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL.

Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). (s.f). *RUNAP en cifras*. Disponible en: <http://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>

Secretaría del Convenio de Diversidad Biológica (CDB). (2004). *Enfoque por ecosistemas*. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-es.pdf>

—. (2009). *Biodiversidad, Desarrollo y Alivio de la Pobreza. Reconociendo el Papel de la Biodiversidad para el Bienestar Humano*. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/bioday/2010/idb-2010-booklet-es.pdf>

—. (2011). *El Protocolo de Nagoya Sobre Acceso a Los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Derivados de su Utilización del Convenio Sobre la Diversidad Biológica*. Disponible en: <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>

—. (2014). *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 4. Evaluación a mitad del período sobre los avances en la implementación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020*. Disponible en: <https://www.cbd.int/gbo/gbo4/publication/gbo4-es-hr.pdf>

Tosun, C. y Timothy, D. J. (2003). «Arguments for community participation in the tourism development process». En: *Journal of Tourism Studies*, 14(2): 2-15.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014). «*Cartografía para la Planificación del Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad*». Congreso Nacional sobre Innovación y Tecnologías de Información.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2014). *Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2015-2025*. <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/PNGRD-2015-2025-Version-Preliminar.pdf>

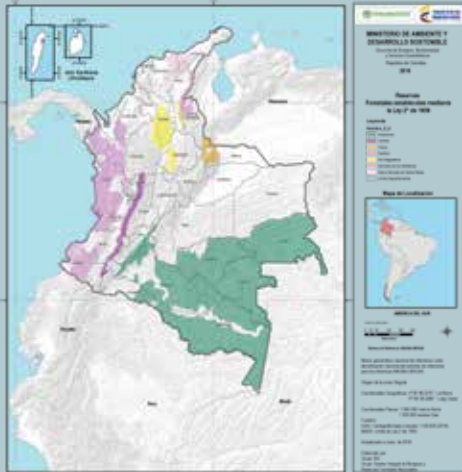

—. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015-2025*. Bogotá: SNGRD. Disponible en: <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/756/PNGRD-2016.pdf?sequence=27&isAllowed=y>

Villegas, E. (2011). *Colombia: Parques Naturales*. Bogotá: Villegas.



Anexos

Anexo 1. Algunos determinantes de ordenamiento territorial

Determinante relacionado con «la conservación y protección del medio ambiente y prevención de amenazas y riesgos naturales» (Ley 388, 1997, art. 10).	IMAGEN
Zonas de Reserva Forestal (Ley 2 de 1959)	
<p>Protección de bosques y cuencas hidrográficas en todas las regiones del país.</p> <p>Son siete Zonas de Reserva Forestal: Sierra Nevada de Santa Marta, Amazonía, Pacífico, Central, Río Magdalena, Cocuy y Motilones.*</p> <p>http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/reservas-forestales/reservas-forestales#resoluciones</p> <p>http://sig.anla.gov.co:8083/resources/DESCARGA_SIAC/MADS/Reservas%20de%20Ley%202%20de%201959_Nacional.pdf</p>	
<p>Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) (Decreto 622 de 1977)</p> <p>Define la estructura de planeación de manejo y zonificación de las áreas del SPNN, determina las actividades permitidas y prohibidas y establece la compatibilidad entre resguardos indígenas y áreas protegidas.**</p>	

Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) (Decreto 2372 de 2010)

Comprende el conjunto de todas las áreas protegidas del país, de carácter público, privado y comunitario, en los niveles de gestión pública nacional, regional y local, que vinculan a diferentes actores, estrategias e instrumentos de gestión, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.***

<http://runap.parquesnacionales.gov.co/>

<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/mapa-sinap/>



Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) (Decreto 1640 de 2012)

Categorías de ordenación: 1) conservación y protección ambiental (SINAP, ZRF Ley 2/59, ecosistemas estratégicos –páramos, humedales, zonas de recarga de acuíferos, bosque seco, manglar, áreas de amenaza, área de restauraciones) y 2) uso múltiple.+

http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2012/dec_1640_2012.pdf

Planes de Ordenamiento y Manejo Integrado de Unidades Ambientales Costeras (POMIUC) (Decreto 1120 del 2013)

Áreas de especial importancia ecosistémica

Humedales

Colombia posee 31 972 humedales que se ubican en 1 094 municipios y, en conjunto, suman un total de 20 millones de hectáreas. De estos, cinco fueron designados humedales de importancia internacional en el marco de la Ley 357 de 1997, denominándolos Sitios Ramsar Colombia. El país posee humedales marino-costeros, continentales y artificiales que cubren 2 589 389 ha: Baudo (Decreto 1667 de 2002), Chingaza (Decreto 233 de 2000), Inirida (Decreto 1275 de 2014), Cocha (decretos 698 de 2000 y 813 de 2014), Otún (Decreto 2881 de 2007) y Ciénaga Gran de Santa Marta (decretos 224 de 1998 y 3888 de 2009). ++

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/ecosistemas-estrategicos/humedales#normativas>

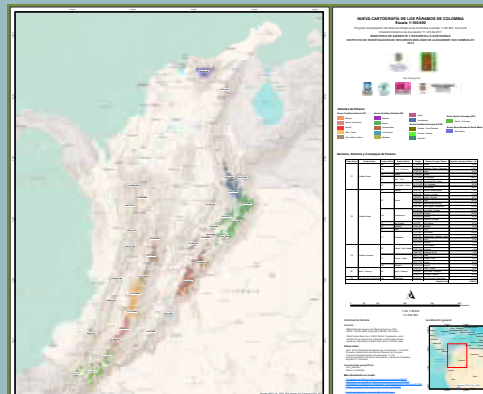
http://www.minambiente.gov.co/images/2015/febrero/imgs/MAPA_HUMEDALES.jpg



Páramos

“En Colombia se han realizado varias aproximaciones al conocimiento sobre la distribución y extensión del ecosistema paramuno. Rangel (2000) menciona que los páramos colombianos abarcan aproximadamente el 2.6% de la superficie del país; el Instituto Alexander von Humboldt en el mapa general de Ecosistemas de Colombia (1998) menciona un total de 1'379.000 Ha. de páramos en el territorio Nacional, correspondientes al 1.3 % de la extensión del país, y los resultados de Geoingeniería-MMA (1999), indican que la superficie de Páramos alcanza 1'443.425 Ha. (correspondiente al 1.3% de la extensión continental del país), representada principalmente por páramos húmedos, los cuales comprenden el 89% del total de páramos colombianos”.

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos/paramos#documentos>



<http://www.humboldt.org.co/images/pdf/CartografiaParamos/1-Mapa%20General-Horizontal.pdf>

Manglares

El manglar es un ecosistema marino-costero ubicado en los trópicos y subtrópicos del planeta, cuya especie representativa es el mangle.

«Los manglares constituyen un ecosistema irremplazable y único, que alberga a una increíble biodiversidad por lo que se los considera como una de las cinco unidades ecológicas más productivas del mundo, con niveles de productividad primaria que superan la de muchos sistemas agrícolas. [...] Adicionalmente y para asegurar el uso sostenible y la conservación de este ecosistema estratégico se expidió la Resolución número 1602 de 1995 y la Resolución 020 de 1996 ordena los estudios sobre el estado de los manglares, e igualmente establece restricciones de uso, la Resolución No. 924 de 1997 en donde este Ministerio fijó los términos de referencia para la realización de los estudios y la Resolución 257 de 1997 en la cual se establece un sistema de monitoreo y control de la calidad de las aguas, flora, fauna y suelos de los ecosistemas de manglar presentes en las ciénagas, estuarios, deltas y lagunas de las zonas costeras de los litorales colombianos» (MADS, 2017).+++



Foto: Carlos Mario Tamayo. Via Parque Isla de Salamanca.
<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/ecoturismo/region-caribe/via-parque-isla-de-salamanca/>

Zonas secas

«En Colombia 245.342 Km² son zonas secas (21.5 %), las cuales están sufriendo una rápida pérdida, fragmentación y degradación de sus ecosistemas. La creciente adopción de tecnologías de la Revolución Verde, deforestación, minería, ganadería intensiva y extensiva, desarrollo urbano, extracción y comercio de fauna y flora, sistemas de producción inadecuados, uso inadecuado de fuentes de agua superficial y subterránea, quemas indiscriminadas y cultivos ilícitos, han producido procesos como erosión, compactación o lixiviación de nutrientes, contaminación, salinización y sodificación. Todo lo anterior dentro de una visión limitada, sin hacer un balance a largo plazo de los efectos sobre el ecosistema, aún cuando se conoce de antemano la baja tasa de recuperación de estos»

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos/zonas-secas>



Foto: Robinson Galindo. Parque Nacional Natural Macuira.
<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/ecoturismo/region-caribe/parque-nacional-natural-macuira/>

Notas: * Para más información, ver <http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/reservas-forestales/reservas-forestales#resoluciones>

** Para más información, ver <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/>

*** Para más información, ver <http://runap.parquesnacionales.gov.co/>

+ Para más información, ver http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2012/dec_1640_2012.pdf

++ Para más información, ver <http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos/humedales#normativas>

+++ Para más información, ver <http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos/manglares#enlaces>

• Para más información, ver <http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos/zonas-secas>

Anexo 2. Parques Nacionales que trascienden los límites político-administrativos de los departamentos

Departamento	Área del sistema	Extensión total del área ha. Resolución	Porcentaje del departamento en el pnn	Corporación autónoma
CAQUETÁ	PNN Alto Fragua Indiwasi	68000	0.851%	Corpoamazonia
CAUCA	PNN Alto Fragua Indiwasi	68000	0.003%	CRC
HUILA	PNN Alto Fragua Indiwasi	68000.00	0.009%	CAM
CUNDINAMARCA	PNN Chingaza	76600	2.353%	Corpoguavio
META	PNN Chingaza	76600	0.238%	Cormacarena
CAUCA	PNN Complejo Volcánico Doña Juana	65858.931	2.012%	CRC
NARIÑO	PNN Complejo Volcánico Doña Juana	65858.931	0.207%	Corponariño
PUTUMAYO	PNN Complejo Volcánico Doña Juana	65858.931	0.000%	Corpoamazonia
CAQUETÁ	PNN Cordillera de los Picachos	444740	0.195%	Corpoamazonia
META	PNN Cordillera de los Picachos	444740	2.399%	Cormacarena
CAQUETÁ	PNN Cueva de Los Guácharos	90000	0.000%	Corpoamazonia
CAUCA	PNN Cueva de Los Guácharos	90000	0.037%	CRC
HUILA	PNN Cueva de Los Guácharos	90000	0.261%	CAM
HUILA	PNN Cueva de Los Guácharos	90000		CAM
ARAUCA	PNN El Cocuy	306000	7.294%	Corpoorinoquia
BOYACÁ	PNN El Cocuy	306000	5.660%	Corpoboyaca
CASANARE	PNN El Cocuy	306000	0.032%	Corpoorinoquia
TOLIMA	PNN Las Hermosas	125000.00	4.259%	Cortolima
VALLE DEL CAUCA	PNN Las Hermosas	125000	1.107%	CVC
ANTIOQUIA	PNN Los Katios	72000	0.194%	Corpouraba
CHOCO	PNN Los Katios	72000	1.474%	Codechoco
CALDAS	PNN Los Nevados	38000	1.161%	Corpocaldas
QUINDIO	PNN Los Nevados	38000	1.356%	CRQ
RISARALDA	PNN Los Nevados	38000	5.139%	Carder
TOLIMA	PNN Los Nevados	38000	1.239%	Cortolima
CAUCA	PNN Nevado del Huila	158000	1.521%	CRC
HUILA	PNN Nevado del Huila	158000	1.382%	CAM
TOLIMA	PNN Nevado del Huila	158000	3.982%	Cortolima
ANTIOQUIA	PNN Paramillo	460000	2.156%	Corpouraba

Departamento	Área del sistema	Extensión total del área ha. Resolución	Porcentaje del departamento en el pnn	Corporación autónoma
CORDOBA	PNN Paramillo	460000	15.799%	CVS
BOYACÁ	PNN Pisba	45000	1.514%	Corpoboyaca
CASANARE	PNN Pisba	45000	0.010%	Corpoorinoquia
CAUCA	PNN Puracé	83000	0.304%	CRC
HUILA	PNN Puracé	83000	3.424%	CAM
CAQUETÁ	PNN Serranía de Chiribiquete	2782353.6	26.559%	Corpoamazonia
GUAVIARE	PNN Serranía de Chiribiquete	2782353.6	9.890%	CDA
CAQUETÁ	PNN Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi	97189.6	0.017%	Corpoamazonia
CAUCA	PNN Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi	97189.6	2.995%	CRC
HUILA	PNN Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi	97189.6	0.178%	CAM
PUTUMAYO	PNN Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi	97189.6	0.175%	Corpoamazonia
CESAR	PNN Sierra Nevada de Santa Marta	383000	1.845%	Corpocesar
GUAJIRA	PNN Sierra Nevada de Santa Marta	383000	7.604%	Corpoguajira
MAGDALENA	PNN Sierra Nevada de Santa Marta	383000	8.701%	Corpamag
CUNDINAMARCA	PNN Sumapaz	154000	2.643%	CAR
HUILA	PNN Sumapaz	154000	0.215%	CAM
META	PNN Sumapaz	154000	1.793%	Cormacarena
CHOCO	Pnn Tatamá	51900	0.576%	Codechoco
RISARALDA	Pnn Tatamá	51900	3.427%	Carder
VALLE DEL CAUCA	Pnn Tatamá	51900	0.114%	CVC
AMAZONAS	PNN Yaigoje Apaporis	1056023	4.453%	Corpoamazonia
VAUPÉS	PNN Yaigoje Apaporis	1056023	10.486%	Corpoamazonia
GUAVIARE	RNN Nukak	855000	20.775%	CDA
VAUPES	RNN Nukak	855000	0.154%	CDA
NARIÑO	SF Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande	10204.26	0.000%	Corponariño
PUTUMAYO	SF Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande	10204.26	0.374%	Corpoamazonia
BOLÍVAR	SFF El Corchal «El Mono Hernández»	3850	0.053%	Cardique
SUCRE	SFF El Corchal «El Mono Hernández»	3850	0.261%	Carsucre

Anexo 3. Proceso de declaratoria o ampliación de áreas protegidas

En consonancia con los compromisos internacionales sobre diversidad biológica adoptados por el país y con los preceptos constitucionales, la legislación y política vigentes en Colombia, que buscan la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas completo, representativo, eficazmente gestionado y bien conectado, se desarrollan procesos sociales participativos de carácter técnico, a partir de los cuales nuevas áreas protegidas se crean o amplían en cualquiera de las categorías del SINAP. El proceso de declaratoria de una nueva área protegida o de ampliación de una existente conjuga elementos biofísicos, sociales, económicos y culturales, contextualizados a las condiciones particulares de las cuales nace la iniciativa o propuesta de creación de un área protegida o ampliación de una existente. Dicha iniciativa es analizada, concertada y armonizada con intereses locales, regionales y nacionales. Para tal fin, se diseñó una ruta de declaratoria de áreas protegidas (adoptada mediante Resolución 1125 de 2015 por el MADS), que se desarrolla en tres fases: preparación, aprestamiento y declaratoria, durante las que se realiza diferentes actividades (Figura 23).



Figura 23. Ruta de declaratoria de un Área Protegida

Fuente. Alianza para la conservación de la biodiversidad, el territorio y la cultura

Como se evidencia en la figura, la creación de un área protegida no se realiza al azar, sino que es un proceso estratégico en el que intervienen equipos interdisciplinarios e interinstitucionales. Además, cuenta con la participación comunitaria desde el inicio. Con todo lo anterior, se busca la generación de decisiones informadas que conduzcan a la prevención de conflictos socioambientales, garantizar la protección de los derechos de los actores sociales e institucionales relacionados con la iniciativa, y legitimar la creación y el manejo de la nueva área protegida en un territorio a partir de la construcción colectiva del mismo.

El tiempo de creación o ampliación de un área protegida es heterogéneo, ya que depende de la información existente (biológica, social, jurídica sobre tenencia de la tierra), el financiamiento, las condiciones de orden público, la madurez asociativa y el nivel formativo de los grupos comunitarios, si es necesario hacer o no consulta previa y la diligencia en la generación de certificaciones por parte de las instituciones nacionales, entre otros aspectos. Por ejemplo, la creación del Parque Natural Nacional (PNN) Yai-goje Apaporis fue en tiempo récord: menos de dos años; aunque cabe mencionar que la mayoría de estudios fueron realizados a finales de los noventa, por lo que solo fue necesario actualizarlos y complementarlos. Sin embargo, en otros casos, como el del PNN Playona Acandi, este proceso puede durar un poco más de diez años.

Proceso de formulación y adopción del plan de manejo

Tal como se mencionó, el plan de manejo es el instrumento de planeación de las áreas protegidas, que tiene una vigencia de cinco años y se fundamenta en objetivos de conservación. Una vez declarada el área protegida, cada autoridad cuenta con un año para su formulación y adopción, retomando los planteamientos estratégicos diseñados en el documento síntesis de la declaratoria del área. En el caso de las ampliaciones, exigen un ejercicio de revisión, actualización o reformulación del instrumento de planificación para precisar los nuevos retos del área, en función de su ampliación en territorio.

Proceso de registro oficial de áreas protegidas

Consiste en ingresar la información sobre el área, por parte de la autoridad competente, en la plataforma del Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP)⁴⁴ de acuerdo con lo establecido en el art. 24 del Decreto 2372 de 2010. Dicha información es analizada (en el marco del proceso de contraste que adelanta Parques Nacionales Naturales de Colombia –PNNC) en relación con los objetivos de conservación, régimen de usos, categoría de manejo. Asimismo, se revisa información oficial disponible que cumpla con los atributos ecológicos mínimos (composición, estructura y función) que establezca la categoría de manejo, desde la métrica del paisaje (a escala 1/100 u otra unidad de análisis a escala de detalle). Finalmente, se verifica que la información cartográfica no presente inconsistencias o traslapes con otras áreas del SINAP.

El procedimiento finaliza con el registro de las áreas como áreas protegidas integrantes del SINAP (una vez que se verifique el cumplimiento de los diferentes niveles de información). El RUNAP permite evidenciar procesos de sustracción de áreas protegidas públicas cuyo régimen lo permita y, en otros casos, la cancelación del registro de Reserva Natural de la Sociedad Civil.

El registro también puede modificarse por realinderación o sustracción de las áreas registradas. Para esto, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 30 del Decreto 2372 de 2010.

Anexo 4. Articulación de áreas protegidas a las políticas públicas de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial: el paso siguiente en la conservación transfronteriza

Gisela Paredes-Leguizamón⁴⁵

La coherencia entre el modelo de ocupación del territorio, la regulación del uso del suelo y la continuidad en calidad y disponibilidad de los servicios ecosistémicos determinan la viabilidad territorial para el logro del bienestar humano en el corto, mediano y largo plazo. En las zonas de frontera, se configuran dos situaciones; por un lado, se ubican en los bordes político-administrativos de las naciones en los que los Estados ejercen soberanía y, por otro, conforman zonas próximas donde confluyen comunidades humanas que comparten condiciones geográficas, ecológicas, culturales e, incluso, necesidades sociales.

Las fronteras están alejadas de los sitios donde se toman decisiones; por tanto, su incidencia y participación en la construcción de políticas públicas de desarrollo, ordenamiento territorial y conservación ambiental es marginal. Sin embargo, son afectadas de forma directa o indirecta por las dinámicas generadas por megaproyectos, mercados globales, flujos migratorios o actividades ilegales (tráfico de fauna y flora, explotación de recursos mineros, forestales, hidrobiológicos y cultivos de uso ilícito, entre otros).

Iniciativas de conservación transfronteriza, como el Corredor del Cóndor (Perú, Ecuador) y el Corredor de Conservación Paya-Güepi-Cuyabeno (Colombia, Perú, Ecuador), han demostrado ser una opción técnica, social y política para la gestión de conflictos socioambientales, a partir del avance en la comprensión de la realidad desde una escala regional, la complementariedad entre procesos de planeación ambiental y el fortalecimiento de la sinergia en la operatividad local. Por eso, es necesario continuar fortaleciendo la incidencia de iniciativas como estas en el ordenamiento y desarrollo territorial fronterizo, ya que permiten contribuir a la superación de dificultades, como la aplicación simultánea y desarticulada de políticas, enfoques de desarrollo y ambiental en un mismo territorio y la potencialización y articulación de instrumentos e instancias existentes.

Colombia, Ecuador y Perú, integrantes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han acordado «promover el desarrollo equilibrado de los países desde la integración y cooperación económica y social; la generación de empleo y el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la subregión» y definieron, entre otros principios, «potenciar sosteniblemente los recursos de la biodiversidad de los países y profundizar la integración física y fronteriza entre los países miembros» (CAN, 2014). Estos países han avanzando en:

- **Formulación e implementación de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (PCIDF)**, cuyas finalidades son la estabilidad y seguridad subregional, la solidaridad y cooperación entre países, la complementariedad económica desde ventajas comparativas y el desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) (Decisión 459 de la CAN, 1999).
- **Concreción de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)**. En el artículo 9º de la Decisión 501 de 2001, se establecieron como actividades a desarrollar en las ZIF:

⁴⁵ Zootecnista Msc. Desarrollo Rural, Máster Ciencias de la Sostenibilidad y Cambio Global. Miembro Comisión Mundial de Áreas Protegidas.

procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural; impulso para el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos; intercambio de experiencias; ejecución de proyectos compartidos de infraestructura, y promoción de configuración de una estructura urbano-regional para ciudades fronterizas.

- **Construcción Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.** Adoptada mediante la Decisión 523 del 2002, reconoce al patrimonio biológico como una fortaleza y oportunidad para el desarrollo de la subregión y evidencia la necesidad de conservarlo y aprovecharlo sosteniblemente para el logro de la integración andina. Los objetivos estratégicos definidos son: «fortalecer iniciativas subregionales orientadas al manejo coordinado de ecosistemas transfronterizos y comunes» y «lograr que las políticas sectoriales y los proyectos de desarrollo con impacto subregional, incorporen la conservación y uso sostenible de la biodiversidad».
- **Estrategia de la Agenda Ambiental Andina.** Carta de navegación que guía las acciones conjuntas sobre cambio climático, biodiversidad y recursos hídricos.

Colombia Ecuador y Perú, como asociados a MERCOSUR, junto con otros miembros, aprobaron el desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), para

promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el medio ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.

Esta opera a través de Ejes de Integración del Desarrollo (EID): «franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales», y Procesos Sectoriales de Integración (PSI), mecanismos que «identifican los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región y propone[n] acciones que permitan superarlos».

Existen avances significativos en la definición, establecimiento de principios e instrumentos de ordenamiento territorial en Colombia (Ley de Desarrollo Territorial, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT–, determinantes de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial), Ecuador (planes de ordenamiento territorial) y Perú (zonificación ecológica y económica, estudios especializados, diagnóstico integral territorial, planes de ordenamiento territorial) (Paredes Leguizamón, 2013). Aunque, el ordenamiento territorial es una estrategia política, técnica y administrativa que orienta la toma de decisiones de los entes territoriales sobre el modelo de ocupación del territorio y sus formas de uso, el tema no está claramente identificado como una prioridad en el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (PowPA), las Metas de Aichi, los planes de manejo de áreas protegidas ni en las estrategias de conservación transfronterizas.

Por tanto, ante la proliferación y desarticulación de figuras e instrumentos de planificación aplicados en un mismo territorio, el incremento de conflictos de uso por la visión desintegrada del territorio y las múltiples apuestas sectoriales para el desarrollo, es fundamental que las iniciativas de conservación transfronterizas incluyan el tema. Algunos de los desafíos serían la complementariedad del enfoque ecosistémico con el de derechos, riesgo y urbano/regional, con base en los cuales se toman decisiones de ordenamiento; la participación en la discusión y construcción de un modelo de ocupación

territorial específico para zonas de frontera, desde una visión conjunta que parta de los servicios ecosistémicos, ecosistemas compartidos y problemas comunes, que orienten modelos de desarrollo apropiados para estas zonas, y la gestión de conflictos. Existen los instrumentos e instancias formales para esto, pero se requiere que estas dialoguen.

REFERENCIAS

Comunidad Andina de Naciones (CAN). (1999). *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC459.pdf>

CAN. (2001). *Decisión 501, Zona de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina*. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>

CAN. (2002). *Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino*. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/meetings/nbsap/nbsapcbw-sam-01/other/nbsapcbw-sam-01-estrategia-regional-es.pdf>

CAN. (2014) *Somos Comunidad Andina*. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>

Paredes-Leguizamón, G. (2011). «Análisis de los avances en la implementación del Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (PoWPA) en siete países de Sudamérica. Fundamento para toma de decisiones hacia el cumplimiento de las metas de Nagoya». En: *Revista Parques*, 2. Disponible en <http://www.redparques.org/revista/pdf/art43.pdf>

Paredes-Leguizamón, G. (2013). *Bases conceptuales y enfoques metodológicos para la formulación de políticas o normas que integren la biodiversidad en procesos de ordenamiento territorial*. Bogotá, PNNC.

Anexo 5. Formato de documento de síntesis de áreas protegidas en Planes de Ordenamiento Territorial

Parques Nacionales Naturales:

Nombre del Parque Nacional

Incluir foto del Parque

Incluir foto cuenca

Incluir fotos
comunidades locales

Incluir foto del municipio

DOCUMENTO SINTESIS PARA LA PARTICIPACION DEL PARQUE NACIONAL _____ EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO _____ DEPARTAMENTO _____

INTRODUCCIÓN

Conocedores que los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- son los “Instrumentos técnicos y normativos que orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”⁴⁶ y conocedores de la persistencia o incremento de presiones que ponen en riesgo los valores objetos de conservación de las áreas protegidas, tales como expansión de la frontera agropecuaria (agricultura y ganadería), sobre explotación de recursos tala, leñateo, cacería, pesca, minería, ocupación de tierras, megaproyectos e infraestructura, turismo no regulado, quemas e incendios, asentamientos humanos, vertimientos, introducción de especies, amenazas de origen geológico o hidrometeorológico que fueron identificadas en los planes de manejo y en el análisis de efectividad del Sistema de Parques (2017) se considera prioritaria la participación activa y cualificada de Parques en los procesos de ordenamiento territorial, como una de las estrategias que contribuyen en la gestión de las presiones que ponen en riesgo la integridad de las áreas.

En consonancia con esto y hacia el cumplimiento de la meta “100% Entidades territoriales y autoridades ambientales relacionadas con Parques Nacionales incorporan acciones tendientes a la conservación in situ en sus instrumentos de planeación y ordenamiento” estipulada en el Plan de Acción Institucional (PAI) de Parques Nacionales 2011-2019 y del objetivo 6 del Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia “Articular efectivamente la planeación y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio y la planificación de la gestión ambiental”. Parques Nacionales ha avanzado en la generación de instrumentos técnicos de orientación e institucionalización de la participación de los niveles nacional, regional, departamental y local de las áreas protegidas en los procesos de formulación, revisión o ajuste de los POT. Cabe resaltar que autoridades ambientales regionales tales como CORPOCALDAS⁴⁷, CARDER⁴⁸, CVC⁴⁹, entre otras, han elaborado instrumentos específicos para sus jurisdicciones, se recomienda al lector ponerse en contacto con ellos.

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, establece que las áreas protegidas son un determinante de ordenamiento territorial y que por tanto deben ser incorporadas en los Planes de Ordenamiento Territorial. Para tal fin, el formulador de planes de ordenamiento territorial, necesita saber de forma precisa cuáles son los datos imprescindibles a incluir de los planes de manejo de las áreas protegidas en los POT, de tal manera que se garantice que las áreas protegidas hayan sido incluidas de manera efectiva como determinante de ordenamiento territorial. En atención a todo lo anterior, a continuación el PNN _____ con el fin de avanzar en la articulación del Plan de Manejo del Parque en los diferentes componentes y documentos de soporte del Plan de

⁴⁶ Art. 9 Ley Desarrollo Territorial 388/1997, Reglamentado Art. 5, Decreto 879/1998.

⁴⁷ corpocaldas@corpocaldas.gov.co

⁴⁸ Julio César Isaza Rodríguez Subdirector de Gestión Ambiental Territorial jisaza@carder.gov.co

⁴⁹ Dirección de Gestión Ambiental. <http://cvc.gov.co/sites/default/files/2018-08/Resolucion-0574-2015-determinantes-ambientales-y-amenazas-a-procesos-planificacion-CVC.pdf>

Ordenamiento Territorial del municipio de _____, ha elaborado el presente documento síntesis que describe la información del área a ser incluida en el POT:

- i) reconocimiento de la existencia del Parque en el municipio mediante la inclusión en el componente general del POT de los datos generales del área protegida nombre, ubicación, superficie, límites, razón de ser (objetivos de conservación), cartografía, autoridad competente, zonificación de manejo del área, usos y actividades permitidas y prohibidas dentro del Parque, restricciones de usos y actividades en la zona de influencia
- ii) respeto a la normatividad, competencias institucionales de administración, procedimientos y regulaciones establecidas en el plan de manejo del área protegida,
- iii) incorporación del área protegida como suelo de protección en la clasificación de uso del suelo del POT
- iv) cumplimiento por parte del municipio y terceros de la zonificación y reglamentación de usos y actividades al interior del área protegida establecidos en el plan de manejo y armonización de la reglamentación del área protegida con los usos establecidos por parte del municipio en la zona circunvecina del área protegida, de tal manera que se prevengan, mitiguen o corrijan los posibles impactos de programas, proyectos o actividades que pongan en riesgo en el corto, mediano y largo plazo la viabilidad del área protegida y por tanto la continuidad, cantidad y calidad de los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano municipal y regional.
- v) diseño y desarrollo conjunto de programas, proyectos y actividades entre el Parque Nacional-Municipio que se incluyan en el programa de ejecución del POT



©Rodrigo Durán

INFORMACIÓN GLOBAL DEL ÁREA PROTEGIDA A SER INCORPORADA EN EL COMPONENTE GENERAL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL

Nombre del área protegida		Categoría del áreas Protegida:		
Entidad competente				
Acto administrativo y año de creación				
Superficie total del áreas protegida, ubicación geográfica y límites ⁵	Ubicación de área protegida por departamentos y municipios, límites coordinadas. Adjuntar shapes			
Localización y superficie del área protegida por entidad territorial	Departamento	Municipios	Veredas	Superficie
Razón de ser: Objetivos de conservación del área protegida				
Normatividad vigente sobre el área protegida:				
Principales conflictos por ocupación o uso				
Oportunidades de gestión conjunta				

50 Mapa No. _____. Localización del Área Protegida por departamento y municipios

INFORMACIÓN DEL AREA PROTEGIDA A SER INCORPORADA
EN EL COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL MUNICIPAL

Acorde con la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 del 2007 que reglamenta los determinantes de ordenamiento del suelo rural, las áreas protegidas hacen parte de la estructura ecológica principal que soporta el desarrollo socioeconómico de la población, por ello deben ser incluidas en la categoría de protección de suelo rural, en el marco de lo cual se deben definir los lineamientos de ordenamiento, la asignación de usos (principales, compatibles, condicionados y prohibidos) y establecer las medidas que garanticen la conservación de las áreas. Para tales fines, el plan de manejo del área protegida y el Plan de Acción del Subsistema de Áreas Protegidas son los instrumentos claves, por cuanto el primero define la zonificación de manejo, especifica los usos y actividades e identifica las medidas de manejo que garantizaran la conservación del área protegida y el segundo recoge información y procesos sobre ordenamiento de cuencas hidrográficas, zonas circuvencinas a áreas protegidas con función amortiguadora, conectividades ecológicas y zonas de reserva campesina, entre otros que contribuyen a desarrollar con visión regional la unidad de planificación rural.

A continuación se especifica la información del PNN⁵¹ _____ a ser incluida en los diferentes ítems del componente rural del POT _____ relacionados con suelo rural

Determinantes ordenamiento suelo rural	Plan de manejo del área Protegida	
Zonificación del área protegida ⁵²	Nombre y descripción de la zona	Ubicación y superficie

51 Cuando sea otra categoría de área protegida diferente al Sistema de Parques Nacionales, se recomienda acudir a la autoridad ambiental regional competente o propietario de Reserva Natural de la Sociedad Civil para acceder al plan de manejo del área, detalle de zonificación y reglamentación de usos.

52 Incluir mapa de zonificación

Asignación de usos	Principal	Conservación de flora, fauna, bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas y culturales, con fines científicos, educativos, recreativos o estéticos. Acuerdo 13 de mayo 2 de 1977 delINDERENA.	
	Compatible	Actividades de educación, control y vigilancia, monitoreo	
	Condicionado	Uso	Requerimiento
		Restauración	Plan de restauración
		Ecoturismo	Plan de ordenamiento ecoturístico, concesión o licencia ambiental
		Abastecimiento hídrico	Concesión aguas superficiales, licencia ambiental
		Fotografía y filmación	Permiso fotografía
		Investigación	Permiso investigación
Prohibido	Explotación minera, hidrocarburos, producción agropecuaria, vertimientos, tala, caza, pesca		
Medidas de onservación	Desarrollar un régimen especial de manejo para las zonas de traslape de Resguardos Indígenas con el Parque (Ver anexo No2), a partir de los planes de vida y Plan de manejo del Parque		
	Desarrollar de manera participativa una Estrategia: Monitoreo, control y vigilancia de los valores de conservación		
	Orientar los procesos que apunten hacia la generación de sistemas de áreas protegidas		
	Desarrollar una propuesta de Educación ambiental, capacitación y comunicación para el manejo		
Unidad de planificación rural (Descripción de instrumentos y propuestas contiguas al área protegida cumplen función amortiguadora)	Conectividades existentes o posibles contribuyen a cumplir función amortiguadora:		
	Áreas protegidas contiguas al área protegida en descripción		
	Propuesta de zona con función amortiguadora:		
	Planes de ordenamiento de cuencas (POMCAS) en los que participa el área protegida:		
	Zonificación y reglamentación de usos en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 en las que está inmersa o aledaña al área protegida:		
	Reguardo indígena, Territorio colectivo o Zona de Reserva Campesina aledaño al área protegida:		

PROPUESTA DE TRABAJO CONJUNTO MUNICIPIO-PARQUE A
SER INCLUIDA EN EL PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Conflicto/oportunidad	Se manifiesta como	Propuesta
P.ej. Cambio Climático	Deglaciación. Cambio en los periodos de lluvias y sequias. Cambio de la temperatura.	Adaptación al cambio climático.
Turismo no regulado	Riesgo a turistas. Alteración de ecosistemas. Generación de incendios. Conta- minación.	Ordenamiento ecoturístico.

Anexo 6. Modelo de Oficio de áreas protegidas en Planes de Desarrollo Municipales

Doctor

XXXXX

Director XXXXX

La Ciudad

Cordial saludo.

Teniendo en cuenta que La competencia de la planeación del desarrollo reposa en los entes territoriales (Ley 152 de 1994), del ordenamiento territorial en los municipios (Ley 388 de 1997), en la nación¹ y departamentos² (LOOT Ley 1454 de 2011), en la protección y conservación del capital natural los recursos naturales y ordenamiento ambiental, en las autoridades ambientales y demás integrantes del Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993) y que la convergencia entre estos sistemas de planeación es incipiente, situación que genera conflictos entre sectores productivos, autoridades ambientales, entes territoriales, sociedad civil y comunidades, por ocupación del territorio y el uso de los servicios de los ecosistemas. Igualmente a que en los artículos 65 y 68 de la Ley 99 de 1993 se establecen claramente las funciones de los entes territoriales y temáticas que en materia ambiental deben ser incluidas en los programas, planes y proyectos de desarrollo, en consonancia con esto existen diferentes exhortaciones de la Procuraduría General de la Nación sobre la importancia de incluir el tema ambiental en los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial .³

Con base en lo anterior, atentamente nos permitimos manifestar nuestra voluntad de participar activamente en todas las fases de formulación e implementación del plan de ordenamiento territorial del municipio _____. Para dar inicio a este proceso, adjuntamos el documento síntesis para al presente documentomablemente queremos invitarlo al taller de Capacitación “DEL DEBER DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE INCLUIR LA BIODIVERSIDAD, AREAS PROTEGIDAS Y GESTION RIESGO EN LOS PLANES DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, que se desarrollará el próximo xxx y xxxx de xxxx del año en curso en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de xxxxx”

El evento cubrirá los gastos de alojamiento y desplazamiento para aquellas personas que lo requieran. Se anexa programación del Taller.

Cordialmente,

Xxxxxx

DEL DEBER DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE INCLUIR LA BIODIVERSIDAD, AREAS PROTEGIDAS Y GESTION RIESGO EN LOS PLANES DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Caso piloto de integración de las áreas protegidas en
ordenamiento territorial en

Municipio XXXXX – Región XXXXXX.

ANTECEDENTES

La competencia de la planeación del desarrollo reposa en los entes territoriales (Ley 152 de 1994), del ordenamiento territorial en los municipios (Ley 388 de 1997), en la nación⁴ y departamentos⁵ (LOOT Ley 1454 de 2011), en la protección y conservación del capital natural los recursos naturales y ordenamiento ambiental, en las autoridades ambientales y demás integrantes del Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993) y que la convergencia entre estos sistemas de planeación es incipiente, situación que genera conflictos entre sectores productivos, autoridades ambientales, entes territoriales, sociedad civil y comunidades, por ocupación del territorio y el uso de los servicios de los ecosistemas. Igualmente a que en los artículos 65 y 68 de la Ley 99 de 1993 se establecen claramente las funciones de los entes territoriales y temáticas que en materia ambiental deben ser incluidas en los programas, planes y proyectos de desarrollo, en consonancia con esto existen diferentes exhortaciones de la Procuraduría General de la Nación sobre la importancia de incluir el tema ambiental en los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial

Particularmente, los departamentos, distritos y municipios, fundamentados en el artículo 339 de la Constitución Política y el artículo 31 de la Ley 152 de 1994, deben ejecutar planes, programas y proyectos en un periodo de cuatro años, con base en el Plan de Desarrollo que es el “Instrumento rector de la planeación nacional y territorial, que sirve como fundamento normativo de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable del país, que responden a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno”. DNP, 2008. En tal sentido, los componentes sobre los cuales se elaboran e implementan los planes de desarrollo Territorial son los siguientes:

- Estratégico: Visión, Objetivos, Políticas, Estructura, Estrategias, Programas, Subprogramas, Proyectos y Metas.
- Plan de inversiones: Proyección recursos financieros, Plan plurianual de inversiones, Programas y subprogramas, Gestión financiera.

Igualmente que el procedimiento de elaboración, ejecución y cronograma Planes de Desarrollo se fundamenta en los principios de es el siguiente

Momentos/ etapas	Actividades	Principales responsables								Plazos
		Alcalde / Gobernador	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías sectoriales descentralizadas	Secretaría de Hacienda	Consejo Territorial de Planeación	Corporación Autónoma Regional	Consejo municipal o Asamblea departamental	
Elaboración participativa del plan de desarrollo	1 Alistamiento Institucional	x	x	x						Entre enero y febrero de 2012
	2 Elaboración de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo			x	x	x			x	
	3 Presentación de la versión preliminar del proyecto plan de desarrollo al Consejo de Gobierno		x	x						
	4 Consolidación del proyecto de Plan y presentación a la Corporación Autónoma Regional							x		
Discusión con los representantes de la sociedad civil	5 Concepto técnico de la Corporación Autónoma Regional	x		x					x	A más tardar el 29 de febrero de 2012
	6 Renovación del Consejo Territorial de Planeación	x		x					x	
	7 Presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Consejo Territorial con copia al Consejo municipal, distrital o Asamblea departamental						x		x	
Discusión y aprobación	8 Revisión, socialización y remisión del concepto al alcalde, alcaldesa, gobernador o gobernadora	x			x					A más tardar el 30 de abril de 2012
	9 Presentación del proyecto de Plan ajustado del Consejo municipal, distrital o Asamblea departamental	x			x				x	Mes de mayo de 2012
	10 Aprobación del plan de desarrollo 2012-2015								x	A más tardar el 30 de abril de 2012

Fuente: DNP, 2010.

Y que en complementación la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- Ley 1454/2011, de Desarrollo Territorial Ley 388/1997, Ley Gestión de Riesgo y de Desastres Ley 1523/2012, Ley 99 de 1993 y Decreto Único 1076/2015 Medio Ambiente y Plan Nacional Desarrollo Ley 1753/2015

“Todos por un nuevo país” se especifican algunos de los temas ambientales que deben ser considerados en la formulación, aprobación e implementación de planes de gobierno y planes de desarrollo, tales como:

Temas ambientales	Sustento normativo y de política
1. Determinantes ambientales de ordenamiento territorial.	<p>Art.10 Ley 388 de 1997 determinantes de ordenamiento territorial. Decreto 3600/2007 reglamentación uso suelo rural (Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas de especial importancia ecosistémica,...,)</p> <p>PND Capítulo VI crecimiento verde. Protección áreas de especial importancia ecosistémica artículos 172 humedales, 173 páramos, 174 Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales o implementación de esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos, 176 Plan Ordenamiento y Manejo Cuenca –POMCA-.</p> <p>Ley Organica de Ordenamiento Territorial Política general de ordenamiento territorial, localización grandes proyectos infraestructura, áreas seguridad y defensa, áreas protegidas nacionales, lineamientos urbanización y ciudades, lineamientos, criterios servicios públicos, Infraestructura social entre regiones, conservación áreas importancia histórica y cultural, definir principios economía y buen gobierno.</p> <p>Directrices, orientaciones OT (conurbación*), políticas asentamientos y centros urbanos, localización infraestructura física-social, integrar orientar proyección espacial planes sectoriales departamentales, los de municipios y Entidades Territoriales Indígenas, directrices orientaciones municipios de un Área Metropolitana, Dpto. y asociaciones Departamentos implementar programas protección especial conservación y recuperación medio ambiente.</p>
2. Gestión integral del recurso hídrico	<p>Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico. Objetivo 1. OFERTA: Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país. • Objetivo 2. DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país. • Objetivo 3. CALIDAD: Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico. • Objetivo 4. RIESGO: Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua. • Objetivo 5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico. • Objetivo 6. GOBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad⁴⁴ para la gestión integral del recurso hídrico.</p> <p>Decreto 1541/1978, Decreto 1594/1984 sobre usos del agua (Concesiones de agua, permisos usos de agua y de vertimientos).</p> <p>Decreto 3930/2010 sobre vertimientos</p> <p>Decreto 3100/2003 Art.12 plan de saneamiento y manejo de vertimientos</p>
3. Articulación programa educación ambiental con el PEI	<p>Ley 115 de 1994]: Art.23 Proyecto Educación Institucional áreas obligatorias y fundamentales Educación Ambiental..</p>
4. Gestión de riesgo y cambio climático	<p>Ley 1753/2015: Art.39 integración de la gestión del riesgo y la planificación territorial y del desarrollo. Art.40 incorporación de la gestión del riesgo en la planificación. Art.41 Ordenamiento Territorial y planificación del desarrollo. Decreto reglamentario</p>

CONPES 3700 /2011Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.	
5. Desarrollo rural con enfoque territorial.	<p>Ley 1753/2015 PND.Artículo 249°. Programa Nacional de Reconversión Pecuaria Sostenible. Transformación del campo</p> <p>Artículo 100°. Mecanismos de intervención integral en territorios rurales (Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales, Adecuación de tierras e infraestructura de riego, Habitabilidad rural, Infraestructura productiva y de comercialización y Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral). Artículo 103°, Formalización de la propiedad rural.</p> <p>Artículo 121°. Reparación Colectiva. Infraestructura social y comunitaria como medidas de reparación colectiva. Artículo 124°, Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos.</p> <p>ESTATUTO MUNICIPAL, LEY 1551 de 2012, Artículo 3. Funciones de los municipios: Numeral 9: “Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes... y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural...”</p> <p>Decreto 3600/2007. Art.2 Determinantes de ordenamiento territorial suelo rural</p>
6. Control y vigilancia	<p>Ley 373/2009 Procedimiento sancionatorio ambiental.</p> <p>Ley 99 /1993 Numeral 6 artículo 65 responsabilidad alcaldía, política en coordinación con el SINA del control y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales.</p> <p>Ley 1753 /2015 Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” Artículo 171. Prevención de la deforestación de bosques naturales.</p>
7. Planificación y manejo de áreas protegidas, Declaratoria nuevas áreas, prioridades de conservación .	<p>Decreto Único Reglamentario 1076/2015 (Decreto 2372/2010 Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Decreto 622/1977 Sistema de Parques Nacionales, Decreto 1996/1999 Reservas Naturales de la Sociedad Civil).Resolución 1125/2015 que adopta la ruta de declaratoria de áreas protegidas.</p> <p>CONPES 3680/2010 Lineamientos estratégicos para consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SIINAP-</p>
8. Participación en la formulación o ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial con planes de manejo de las áreas protegidas.	<p>Ley 388/1997 de Desarrollo Territorial Art.10.. Decreto 3600/2007 Art.2 Determinantes ambientales</p> <p>Ley 1454 /2011. Art. 10 Esquemas asociativos entidades territoriales; Art.12 Asociación de departamentos, para convenios o contratos Plan; Art.29 competencias ordenamiento territorial nacional, departamental, municipal,</p>

Con base en todo lo anterior y a partir de los principios de coordinación, ordenación de competencias (complementariedad, concurrencia y subsidiaridad), participación, sustentabilidad, desarrollo armónico de las regiones, establecidos art.3, Ley 152 de 1994, atentamente nos permitimos invitarlo a participar en el taller “Del deber de las administraciones municipales de incluir la biodiversidad, áreas protegidas y gestión riesgo en los planes desarrollo y ordenamiento territorial”

AGENDA:



OBJETIVO

Socializar los avances del proceso de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial en el municipio de San Juan Nepomuceno como aporte a los procesos de formulación o revisión de instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial en la región Montes de María.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Orientar y promover a las administraciones municipales, para que incluyan en sus instrumentos de planificación (Planes de Ordenamiento y Planes de Desarrollo) la biodiversidad, áreas protegidas y gestión de riesgo, con el fin de gestionar conflictos socio ambientales y conservar la biodiversidad regional como estrategia para el desarrollo y ordenamiento territorial.
- Socializar los resultados de las consultorías del proyecto de Parques Nacionales y la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza –UICN- denominado “Integrated Planning to Implement the CBD Strategic Plan and Increase Ecosystem Resilience to Climate Change”, como insumo para los procesos de planeación de los próximos gobernantes San Juan Nepomuceno-Montes de María en lo relacionado con desarrollo y ordenamiento territorial.
- Elaborar un plan de trabajo para continuidad del proceso y acompañamiento institucional al proceso de formulación, revisión y ajuste de instrumentos de ordenamiento territorial.



Oficina Regional para América del Sur
Av. República del Salvador N34-127 y Suiza
Quito - Ecuador
Tel: 593 2 3330 684
Fax: 593 3331668
www.iucn.org/sur
 twitter.com/UICN_SUR
 facebook.com/UICN.SUR

