



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Propuesta de un método de integración de la  
planificación territorial y la gestión del agua como  
herramienta para el ordenamiento territorial en  
Colombia.

Arq. Rodolfo Alberto Del Prado Quiroz

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Minas

Departamento de Geociencias y Medio Ambiente

Medellín, Colombia

2019



Propuesta de un método de integración de la  
planificación territorial y la gestión del agua como  
herramienta para el ordenamiento territorial en  
Colombia.

**Arq. Rodolfo Alberto Del Prado Quiroz**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de

**Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo.**

Directora

**Ing. Civil. Ph.D. Verónica Botero Fernández**

Codirectora

**Ing. Agrícola. Ph.D. Eugenia González Castrillón**

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Minas

Departamento de Geociencias y Medio Ambiente

Medellín, Colombia

2019

*Dedicatoria*

*A mis padres, por su ejemplo de vida.*

*A Mónica y Juan Camilo,  
por su apoyo, comprensión y motivación incondicional.*

## **Agradecimientos**

A mis directoras de tesis Verónica Botero y Eugenia González que supieron orientar mis ideas con su experiencia y conocimiento. Gracias por su paciencia y dedicación para ayudarme a realizar este proyecto.

Al arquitecto y amigo Pedro Torres y a la arquitecta Shirley Miller por su consejo oportuno y claro en momentos de confusión.

Al profesor Armando Arteaga de la Facultad de Arquitectura sede Medellín por su acompañamiento y crítica constructiva.

A todos los docentes de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo de la sede Medellín con los que tuve la grata oportunidad de compartir.

A mis jefes en el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín por su apoyo constante.



La presente investigación tiene como motivación principal el planteamiento de un método para la integración de dos mecanismos del desarrollo que propician la gestión ambiental en Colombia como son la planificación territorial y la gestión del agua; el método propuesto aborda la problemática de los conflictos derivados de la multiplicidad de instrumentos, normativas, planes y guías que carecen de armonización. Por décadas, en Colombia, la gestión en el territorio se ha caracterizado por tener un enfoque sectorial, lo que ha generado confusión al momento de aplicar los mecanismos; la adopción y puesta en marcha del enfoque de gestión integrada de recursos hídricos aceptado en el mundo ha permitido cambiar la manera en que se implementa la gestión ambiental en general, enfatizando el recurso agua como articulador de las políticas de desarrollo.

El análisis de conflictos se abordó de dos maneras: de un lado como aquello que se debe superar o por el contrario, verlos como la oportunidad de generar mecanismos alternativos para lograr una gestión territorial más efectiva a partir del acercamiento a la población; el trabajo realizado se inscribe en esta segunda opción.

El análisis multiescalar revela que el enfoque de gestión por instrumentos que involucra la planificación territorial y la gestión del agua, tiene fortaleza para enfrentar las problemáticas dado que del total de factores analizados que lo afectan, el mayor porcentaje son positivos, revelando un escenario de cambio más favorable. Igualmente se trata de dos mecanismos de protección ambiental muy diferentes entre sí aunque con objetivos similares (desarrollo equilibrado, gestión integrada) lo que puede facilitar estrategias de integración.

Se pudo constatar que la gestión integrada con enfoque de cuenca hidrográfica en Colombia es válido siempre y cuando se parta del reconocimiento de la interacción entre mecanismos de gestión comunitaria, institucionales y de organización territorial; por tanto se puede hablar de integración en la gestión territorial en la medida que la participación democrática de las comunidades directamente implicadas en las decisiones sea el eje de los procesos de formulación de políticas e instrumentos.

**Palabras clave:** Integración de políticas, gestión integrada de recursos hídricos, gestión comunitaria, ordenamiento de cuencas.

## Abstract

This research has as main motivation the approach of a method for the integration of two development mechanisms that favor environmental management in Colombia such as territorial planning and water management; The proposed method addresses the problem of conflicts arising from the multiplicity of instruments, regulations, plans and guides that lack harmonization. For decades, in Colombia, management in the territory has been characterized by a sectoral approach, which has generated confusion when applying the mechanisms; The adoption and implementation of the integrated water resources management approach accepted in the world has allowed us to change the way in which environmental management is implemented in general, emphasizing the water resource as an articulator of development policies.

The conflict analysis was approached in two ways: on the one hand as that which must be overcome or on the contrary, see them as the opportunity to generate alternative mechanisms to achieve a more effective territorial management from the approach to the population. The work done is part of this second option.

The multiscale analysis reveals that the instrument management approach that involves territorial planning and water management has the strength to face the problems given that of the total analyzed factors that affect it, most are positive, revealing a more favorable scenario of change. Likewise, these are two very different environmental protection mechanisms, although with similar objectives (balanced development, integrated management), which can facilitate integration strategies.

It was found that integrated management with a watershed approach in Colombia is valid as long as it starts from the recognition of the interaction between community management, institutional and territorial organization mechanisms; Therefore, one can speak of integration in territorial management to the extent that the democratic participation of the communities directly involved in the decisions is the axis of the policy and instrument formulation processes.

**Keywords:** policy integration, integrated water resources management, community management, watershed management.

# Contenido

	Pág.
Resumen.....	VI
Índice de Figuras .....	X
Índice de Tablas .....	XI
Introducción.....	1
<b>CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>4</b>
Alcance de la investigación.....	4
El problema de estudio.....	7
Preguntas de investigación.....	7
Objetivos.....	8
Hipótesis de trabajo .....	8
<b>CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>9</b>
2.1 Marco normativo e institucional de la planificación territorial y la gestión del agua....	9
2.2 Competencias de planificación territorial y de gestión del agua .....	17
2.3 Instrumentos de gestión territorial.....	24
2.3.1 Instrumentos de planificación territorial y legislación minera .....	24
2.3.2 Instrumentos de gestión del agua.....	30
2.3.3 Instrumentos de Gestión del riesgo.....	35
2.4 Marco general para la gestión integral .....	36
2.5 Conflictos.....	41
<b>CAPÍTULO 3. DESARROLLO METODOLÓGICO Y RESULTADOS .....</b>	<b>54</b>
3.1 Metodología .....	54
3.2 Análisis multiescalar .....	57
3.3 Factores de cambio a partir del análisis.....	67
3.4 Resultados del análisis bajo condiciones de gestión integrada y sostenible.....	71
<b>CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE UN MÉTODO PARA LA INTEGRACIÓN .....</b>	<b>79</b>
4.1 Componente normativo.....	80
4.2 Componente institucional .....	81
4.3 Componente de organización territorial .....	83
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>86</b>
BIBLIOGRAFÍA.....	90
ANEXOS.....	96

Anexo 1. Entrevistas personales.....	96
Anexo 2. Respuestas a solicitudes de información y comunicados de entidades.....	98

Índice de Figuras	X
	Pág.
Figura 1. Territorio continental y marino de Colombia.....	6
Figura 2. Línea de tiempo de la normativa territorial y del agua.....	13
Figura 3. Marco institucional de Políticas e instrumentos en Colombia.....	15
Figura 4. Aspectos determinantes de política sectorial.....	17
Figura 5. Organización territorial de Colombia.....	18
Figura 6. Competencias de ordenamiento territorial.....	20
Figura 7. Competencias de gestión del agua. Ley 99 de 1993.....	21
Figura 8. Normativa y principales instrumentos de planificación territorial.....	28
Figura 9. Normativa de gestión del agua y principales instrumentos.....	33
Figura 10. Marco general de la gestión integral del recurso hídrico en Colombia.....	38
Figura 11. Diagrama general del marco de GIRH por la Asociación Mundial del Agua - AMA .....	39
Figura 12. Superposición de la división política y Macrocuencas hidrográficas.....	42
Figura 13. Conflicto por localización de usos incompatibles.....	44
Figura 14. Conflicto por Uso actual del suelo en la Región metropolitana AMVA.....	45
Figura 15. Conflicto de uso en áreas protegidas por usos actuales en pasto en la región AMVA .....	46
Figura 16. Localización zona urbana de Mocoa con respecto a la confluencia de ríos .....	51
Figura 17. Panorámica de la tragedia en Mocoa.....	51
Figura 18. Concurrencia de autoridades ambientales en la cuenca del río Aburrá.....	62
Figura 19. Porcentaje de afectación de los principios de gestión.....	72
Figura 20. Diagrama Conceptual del método de integración.....	80
Figura 21. Diagrama conceptual de la formulación de política.....	82

## Índice de Tablas

XI

Pág.

Tabla 1. Diferencias entre normativa continental y marino-costera en Colombia.....	4
Tabla 2. Ecosistemas en Colombia por tamaño (en has).....	5
Tabla 3. Marco normativo sectorial.....	10
Tabla 4. Actores institucionales para la Planificación territorial y la Gestión del agua.....	16
Tabla 5. Estructura de Planificación del Recurso hídrico, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos.....	31
Tabla 6. Etapas del desarrollo metodológico.....	54
Tabla 7. Ejemplo de matriz para análisis multiescalar.....	55
Tabla 8. Matriz No. 1 de análisis para conflictos de competencias y jurisdicciones.....	57
Tabla 9. Matriz No. 2 de análisis para conflictos entre usos del suelo y del agua.....	59
Tabla 10. Matriz No. 3 de análisis para conflictos entre usuarios del suelo y del agua.....	60
Tabla 11. Matriz No. 4 de análisis para conflictos entre instituciones.....	63
Tabla 12. Línea de tiempo de instrumentos de planificación territorial y gestión del agua.....	64
Tabla 13. Caracterización de expertos consultados.....	66
Tabla 14. Principios para valorar el riesgo de afectación del sistema de gestión.....	67
Tabla 15. Cálculo de rangos del riesgo de afectación del sistema de gestión.....	69
Tabla 16. Matriz de calificación de riesgo.....	70
Tabla 17. Oportunidades de cambio para factores de riesgo alto.....	74
Tabla 18. Oportunidades de cambio para factores de riesgo medio.....	76
Tabla 19. Oportunidades de cambio para factores de bajo riesgo.....	77
Tabla 20. Escenario de sincronización de planificación-gestión.....	83



## Introducción

Por décadas, ha prevalecido en Colombia el enfoque sectorial de las políticas que enmarcan tanto la planificación del territorio (PT), la gestión del agua (GA) y la legislación minera como aspectos clave que inciden en el territorio y permiten cumplir los objetivos del desarrollo socioeconómico buscando mejor calidad de vida de la población en general.

Conceptualmente la Ley 152 de 1994 estableció la planificación del desarrollo económico como la base desde la que se estructuran las políticas sectoriales, las directrices, desarrollos normativos e instrumentos con que se dispone hoy para hacer efectiva la gestión en los territorios. Por su parte el Código de Recursos Naturales de 1974 se erigió como el punto de inflexión a partir del cual se concibe la política ambiental del país y se le otorga al agua un papel fundamental para la gestión ambiental.

Sin embargo, se debe reconocer que subsisten dos (2) aspectos que determinan la concepción de políticas con efecto directo en el territorio: de un lado, el modelo de desarrollo determina en gran medida el consumo de recursos, las formas de ocupación del territorio, la distribución de la producción, entre otros factores del desarrollo y de otro lado, la forma de estado y organización territorial como aquella relación entre territorio, poder y población propia de una nación desde la que se derivan los instrumentos de gestión ambiental con énfasis en el recurso agua como factor determinante del desarrollo.

Fue la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente – CIAMA realizada en Dublín en enero de 1992, el espacio de discusión global en el que el enfoque de *Gestión Integrada de Recursos Hídricos* – GIRH<sup>1</sup> - se convirtió en el referente internacional más aceptado, incluso hasta hoy, para orientar la definición de políticas del agua con incidencia en el territorio.

En tal sentido se ha venido fortaleciendo el debate a nivel mundial sobre la importancia de que exista una estrategia explícita de uso del territorio que tenga carácter estructurante y le dé sentido a la gestión de los recursos hídricos (Del Moral,

---

<sup>1</sup> La GIRH “es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales”. Definida por la Asociación Mundial del Agua (GWP, siglas en inglés). Fue la base para ser adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas realizada en Río en junio de 1992. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>

2009); es decir, la política de agua no puede estar desarticulada de la toma de decisiones de ocupación del territorio. Es a partir de este enfoque que el concepto de *Integración* de políticas toma más fuerza.

En Colombia, aunque el enfoque de GIRH ha sido incorporado en la formulación de política de recursos hídricos, puede decirse que está desarticulada de la política territorial por varias razones: la formulación de políticas se realiza desde dos agencias gubernamentales separadas como son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS- y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCYT- los cuales generan un conjunto de normas, instrumentos, directrices, que aunque son importantes en sus pretensiones, crean un entorno confuso de aplicar que deriva en conflictos como superposición de competencias, de escalas, alcances, jurisdicciones, de intereses por el suelo y agua, desfase en los tiempos de aplicación de instrumentos, todo esto con efectos sobre los territorios.

Se identifican también otros factores que desfavorecen la integración: la reducida capacidad de gestión y autonomía de las entidades territoriales y autoridades ambientales para resolver los problemas en su jurisdicción; la ausencia de integralidad entre la planificación del desarrollo socio-económico (planes de desarrollo) que va en un sentido y la planificación del desarrollo físico espacial (ordenamiento o planificación territorial – PT) va en otro, desconociendo el territorio. Esta situación dificulta un posible escenario de integración y se evidencia por ejemplo en que las estrategias planteadas en los planes de desarrollo, aunque conceptualmente se proyectan al largo plazo, sus objetivos, programas y proyectos tienen horizontes de corto plazo respondiendo sólo a los intereses de los gobiernos de turno sin una visión prospectiva de futuro.

La presente investigación considera la importancia de explorar nuevas formas de gestión territorial a partir del entorno de gobierno y organización territorial en que se aplica el paradigma de la gestión integrada del agua y de los recursos asociados. Con base en el análisis de dicho entorno a nivel local e internacional se alcanza una aproximación clara del camino a recorrer no sólo para minimizar los conflictos existentes sino también propiciar la integración de los aspectos clave para proyectar una gestión ambiental más efectiva.

La situación de acceso y disponibilidad de agua a nivel mundial se ha tornado crítica y es causa de conflictos especialmente en regiones como África, América Latina y Asia, entre otras razones, por la desigualdad en el acceso y la distribución inequitativa que terminan incidiendo en gran medida en la ocupación del territorio.

Dadas las consideraciones anteriores, el presente trabajo se orienta desde varios capítulos a saber:

Un primer capítulo en el que se expresan los elementos que orientan el trabajo como la definición del problema de estudio, la pregunta de investigación, los objetivos e hipótesis.

El segundo capítulo se ocupa de establecer el marco teórico que va a permitir precisar los conceptos sobre los cuales gira la investigación; el concepto de ambiente global y de gestión ambiental en Colombia en distintas etapas, dentro del discurso medio ambiente-desarrollo y la relación con el despliegue de políticas sectoriales.

También se identifican los instrumentos de planificación territorial y de gestión del agua en Colombia así como el entorno en el que se desenvuelven en función del sistema que los genera. Se indaga de forma breve la situación a nivel mundial (Europa, Norteamérica, América Latina) como referentes de comparación con Colombia, observando sus características y elementos principales.

El tercer capítulo presenta el desarrollo metodológico mediante el análisis multidimensional tanto del entorno en que se aplican los instrumentos de gestión del agua y de planificación territorial, sus relaciones, las inconsistencias y conflictos más relevantes. Se expresan los resultados del análisis que permitirán encaminar la propuesta de método de integración.

El cuarto capítulo se ocupa de la propuesta de integración propiamente dicha detallando los componentes que se basan en los análisis anteriores.

En el capítulo quinto se describen las conclusiones y recomendaciones derivadas del trabajo de investigación.

## CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

### Alcance de la investigación

Tomando en consideración el hecho que Colombia es un país con una superficie total de 2.070.408 kilómetros cuadrados (Figura 1), de los cuales casi la mitad (45%) es territorio de soberanía marítima (DANE, 2019), no se pretende desconocer la importancia del ámbito marino en términos del desarrollo, pero para efectos del alcance de investigación, se tratarán las aguas continentales por las siguientes razones:

- El desarrollo normativo así como los instrumentos que tienen injerencia en el territorio marino son más limitados (Ver tablas 1 y 2) en comparación con los que interactúan en el territorio continental, en razón también a la cantidad de ecosistemas que se encuentran (IDEAM, 2015), lo que propicia una mayor cantidad de problemáticas de estudio y análisis.
- El sistema urbano de las ciudades del país con mayor población, problemáticas urbanas, producción industrial y niveles de contaminación, se centra en el territorio continental (Sistema de ciudades DNP, 2014).
- El producto interno bruto del país está generado desde los centros urbanos que se localizan, básicamente sobre el sistema natural de cordilleras (central y oriental) (PNGIRH, 2010), (DNP, 2017).
- Es vital considerar que la mayoría de las alteraciones que sufren las zonas marinas y costeras se deben a las actividades ubicadas en ámbitos continentales (PNUMA, 2003).

Normativa ámbito marino-costero	Normativa ámbito continental
Política nacional del océano y de los espacios costeros -PNOEC año 2018 Actualiza el CONPES de 2002 y la política del año 2007	Política nacional de gestión integral del recurso hídrico - PNGIRH - 2010
	Plan Hídrico nacional - 2013
	Plan estratégico de macrocuencas - 2013
	Plan de ordenamiento del recurso hídrico - PORH
	POMCA (Decreto 1640 de 2012)

**Tabla 1.** Diferencias entre normativa continental y marino-costera en Colombia.

Elaboración propia.

Ecosistemas marinos y costeros (en has)		Ecosistemas continentales (en has)
insulares	8.475	92.691.148
marinos identificados	472.773	
costeros	767.499	
acuáticos:	20.528.919	
<b>TOTALES</b>	<b>21.777.666</b>	<b>92.691.148</b>

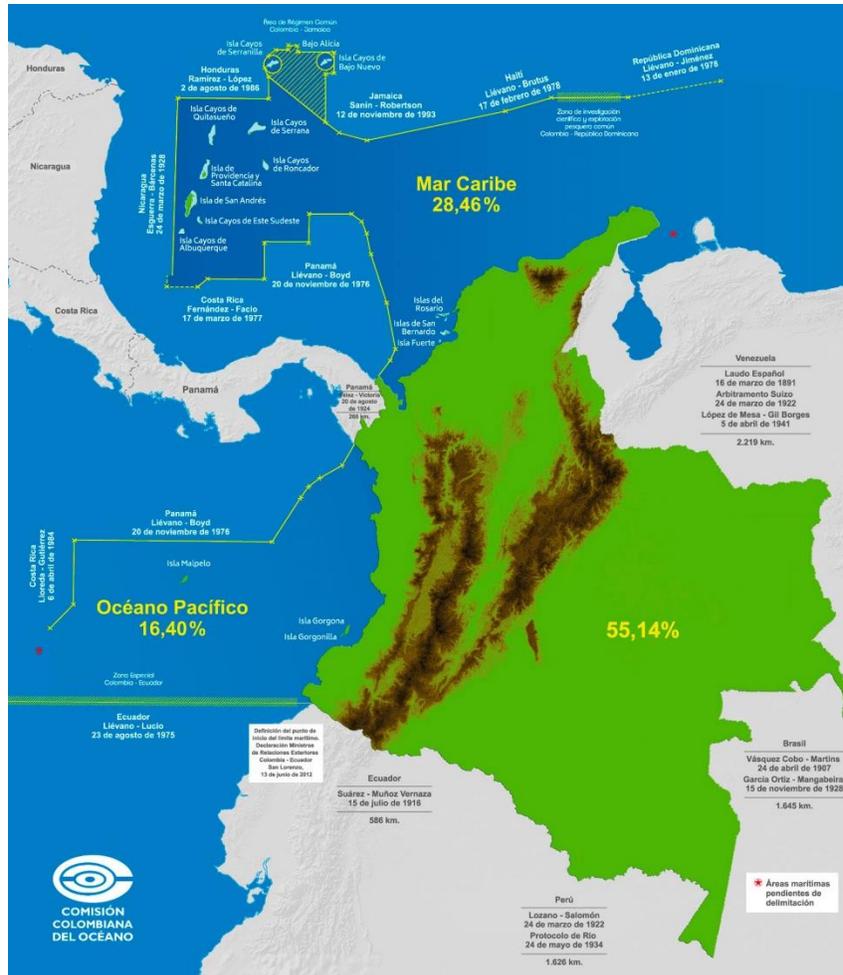
**Tabla 2.** Ecosistemas en Colombia por tamaño (en has).

Elaborado con base en clasificación IDEAM, 2015

Según el IDEAM (2015) los ecosistemas marinos identificados (472.773 has) corresponden al 0,51% del área total marina, lo que en cálculos sencillos significa que los ecosistemas marinos y costeros se acercan a unas 76.000.000 has aproximadamente.

En la implementación de las políticas sectoriales, la gestión del recurso hídrico se ha mantenido entre dos énfasis separados: un recurso referido al agua potable y servicios públicos (utilitario) y otro como recurso objeto de conservación y protección (estratégico ambiental) (PNUMA, 2003). El presente trabajo gira en torno al segundo enfoque, es decir, el recurso como elemento estratégico para la gestión territorial.

Con respecto al análisis de los mecanismos de desarrollo que inciden en el territorio, el trabajo se centra en los mecanismos de planificación territorial y la gestión del agua.



**Figura 1.** Territorio continental y marítimo de Colombia.

Tomada de <http://www.cco.gov.co/docs/edu/mapa-limites-maritimos-colombia-hd-2018.jpg>

Comisión Colombiana del océano - 2018.

## **El problema de estudio**

En Colombia, el entorno creado por la forma de estado unitario y la organización que adopta en el territorio, conlleva a que la formulación de políticas se realice desde agencias gubernamentales separadas como son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCYT) y el Ministerio de Minas las cuales no se coordinan (DNP, 2014).

La problemática de estudio se ocupa de los conflictos que se generan por la multiplicidad de instrumentos, normativas, planes y guías que involucran la planificación territorial, gestión del riesgo y de gestión del agua que carecen de armonización (PGAU, 2008)<sup>2</sup>. Aunque son importantes en sus pretensiones, generan confusión al momento de aplicarlas con consecuencias en el territorio (ibíd., p.22) que se caracterizan desde varias dimensiones: jurídica, espacial y de escala. Las tensiones y conflictos (PNGIRH, 2010) se presentan entre los distintos actores (Dourojeanni, 1994, 2009) como entidades territoriales, autoridades ambientales, gremios económicos y comunidades.

## **Preguntas de investigación**

La inquietud que genera el estudio se refiere a la relación agua-territorio indagando sobre la efectividad de la planificación territorial frente a los objetivos de gestión del agua en Colombia y la capacidad para generar una respuesta coherente con expresión en el territorio para minimizar los conflictos. Con esta premisa la reflexión conlleva a plantearse las siguientes preguntas que guiarán el trabajo investigativo.

¿Cuáles son los conflictos que impiden armonizar los instrumentos de gestión ambiental en Colombia?

¿Es posible definir una forma de integración que contribuya a minimizar los conflictos que genera en los territorios la multiplicidad de instrumentos de planificación territorial y de gestión del agua?

¿Cómo evaluar los conflictos que se derivan en los territorios por la multiplicidad de instrumentos de planificación territorial y de gestión del agua?

---

<sup>2</sup> Política de gestión ambiental urbana. 2008. Pág. 22.

Documento Bases para la formulación de la política general de ordenamiento territorial. 2014. DNP. Pág.8.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Proponer un método aplicable a las ciudades colombianas, que integre los instrumentos de planificación territorial con los de gestión del agua que contribuya a generar mecanismos alternativos para lograr una gestión ambiental más efectiva.

### **Objetivos Específicos**

- Identificar los instrumentos de gestión en el territorio relacionados con el ordenamiento, de gestión del agua y del riesgo a nivel nacional, departamental y municipal que inciden en la estructuración del territorio.
- Determinar las relaciones existentes entre los instrumentos de gestión del territorio, para analizar tanto las dificultades como el potencial para su integración.
- A partir de un análisis multiescalar de conflictos existentes, definir los mecanismos comunitarios, instrumentales y de organización territorial para construir un método de integración que articule la gestión del agua a la planificación territorial.

## **Hipótesis de trabajo**

Es posible desarrollar un método que incluya de manera articulada las políticas, normas e instrumentos generados a nivel sectorial y regional en términos de la planificación territorial y la gestión del agua en Colombia, que se constituye en una herramienta eficaz para la ordenación del territorio.

## **CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO**

### 2.1 Marco normativo e institucional de la planificación territorial y la gestión del agua.

#### El marco normativo

Al analizar los principales mecanismos mediante los cuales se definen los procesos de ordenamiento territorial y gestión del recurso hídrico en Colombia, es necesario abordar el marco normativo e institucional que los genera, así como describir la jerarquía con la que están dispuestos para comprender su estructura y funcionamiento.

El ordenamiento jurídico que involucra la planificación territorial y la gestión del agua en Colombia se hace efectivo mediante tres elementos visibles en su jerarquía: Leyes y Decretos desde el ámbito nacional, Ordenanzas departamentales y Acuerdos del orden municipal.

Desde los años cincuenta en Colombia el desarrollo normativo ha promulgado un número importante de instrumentos legales cuyos objetivos son hasta el momento establecer las directrices para racionalizar las acciones tanto de planificación urbana como de protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales bajo preceptos de sostenibilidad, además de involucrar la participación comunitaria y democrática en la toma de decisiones del desarrollo (Tabla 3).

Como elementos importantes que complementan la normativa desplegada, se encuentra actualmente la legislación que se ocupa de la gestión del riesgo teniendo como instrumento legal primordial la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional encargado de administrarlo. Se configura la gestión del riesgo en elemento decisivo de los procesos de ordenamiento territorial ya que establece claras responsabilidades al presidente, gobernadores y alcaldes para integrar en la planificación del desarrollo y los planes de ordenamiento territorial las acciones estratégicas y prioritarias para su implementación (Art. 14 Ley 1523 de 2012).

Adicional a la normativa descrita se identifica la legislación minera que guía la extracción de minerales necesarios para impulsar el sector industrial nacional pero que a su vez incide en los procesos de ordenamiento territorial. En razón al crecimiento de la actividad extractiva no sólo en Colombia sino en el mundo, se

pretende que el sector minero actúe supeditado a las condiciones ambientales, sociales y culturales del entorno (Martínez y otros, 2013).

M E C A N I S M O			
<b>Planificación Territorial - Gestión del riesgo</b>	<b>Gestión del Agua</b>	<b>Legislación Minera</b>	
Ley 88 de 1947 Plan regulador	Ley 9 de 1979 Código sanitario	Ley 57 de 1987	<b>Ley 1757 de 2015 Mecanismos de participación comunitaria</b>
Ley 9 de 1989 de Reforma Urbana: Plan de Desarrollo como instrumento territorial	<b>Decreto Ley 2811 de 1974: Base de la política de protección del ambiente como patrimonio público</b>		
Constitución Política de 1991 democracia participativa - medio ambiente - descentralización			
<b>Ley 152 de 1994 de Plan de Desarrollo</b>	<b>Ley 99 de 1993: Configura el sistema nacional ambiental - SINA</b>	<b>Ley 685 de 2001 Código minero</b>	
<b>Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial</b>			
<b>Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial</b>			
Ley 1523 de 2012 política nacional gestión del riesgo		Ley 1382 de 2010 modifica la Ley 685 de 2001	
Ley 1625 de 2013 Régimen de las Áreas Metropolitanas			
Decreto 879 de 1998 reglamenta los planes de OT	Decreto 1541 de 1978 normas recurso agua	Decreto 2655 de 1988 código minero (derogado por la Ley 685 de 2001)	
Decreto 1082 de 2015 compila normativa sector administrativo de planeación	Decreto 1729 de 2002 (derogado por Decreto 1640 de 2012) Decreto 1200 de 2004 Inst de planificación ambiental regional		
Decreto	Decreto 1077 de 2015 reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio	Decreto 3930 de 2010 usos del agua	Decreto 1073 de 2015 compila normativa minera
		Decreto 2372 de 2010 Áreas Protegidas	
		Decreto 3570 de 2011 estructura del Minambiente	
	Decreto 893 de 2017 Planes de Desarrollo Territorial	<b>Decreto 1640 de 2012 define inst de planificación del recurso agua</b>	
	Decreto 1076 de 2015 compilatorio normas ambientales		
<b>Acuerdo</b>	Acuerdo Municipal de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial - POT		

**Tabla 3.** Marco normativo sectorial. Elaboración propia a partir de información secundaria.

Dentro del marco normativo por el que se desarrollan los procesos de planificación territorial y de gestión del recurso hídrico, antes de la promulgación de la Constitución de 1991 se debe destacar en el tiempo la Ley 9 de 1989 de reforma urbana que sienta las bases de la planificación del desarrollo como instrumento de ordenamiento territorial y el Decreto Ley 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código

Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente que se constituyó en la primera compilación de carácter ambiental en América Latina recogiendo los principios establecidos en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972.

Luego de promulgada la constitución de 1991 es de resaltar normas que desarrollan los ámbitos territorial y ambiental como son: la Ley 99 de 1993 (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), la Ley 152 de 1994 (por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), la Ley 388 de 1997 (por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991) y la ley 1454 de 2011 (por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial).

Hacia el año 2015 se dictaron importantes decretos reglamentarios con el objetivo de racionalizar, simplificar y actualizar el conjunto de normas existentes a la fecha que involucran a los sectores administrativos de planificación, vivienda, ciudad y territorio, ambiente y desarrollo sostenible; los decretos más destacados son los siguientes:

- Decreto 1082 de 2015 por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.
- Decreto 1077 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Decreto 1076 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Decreto 1073 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.
- Decreto 1079 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto único del sector transporte.

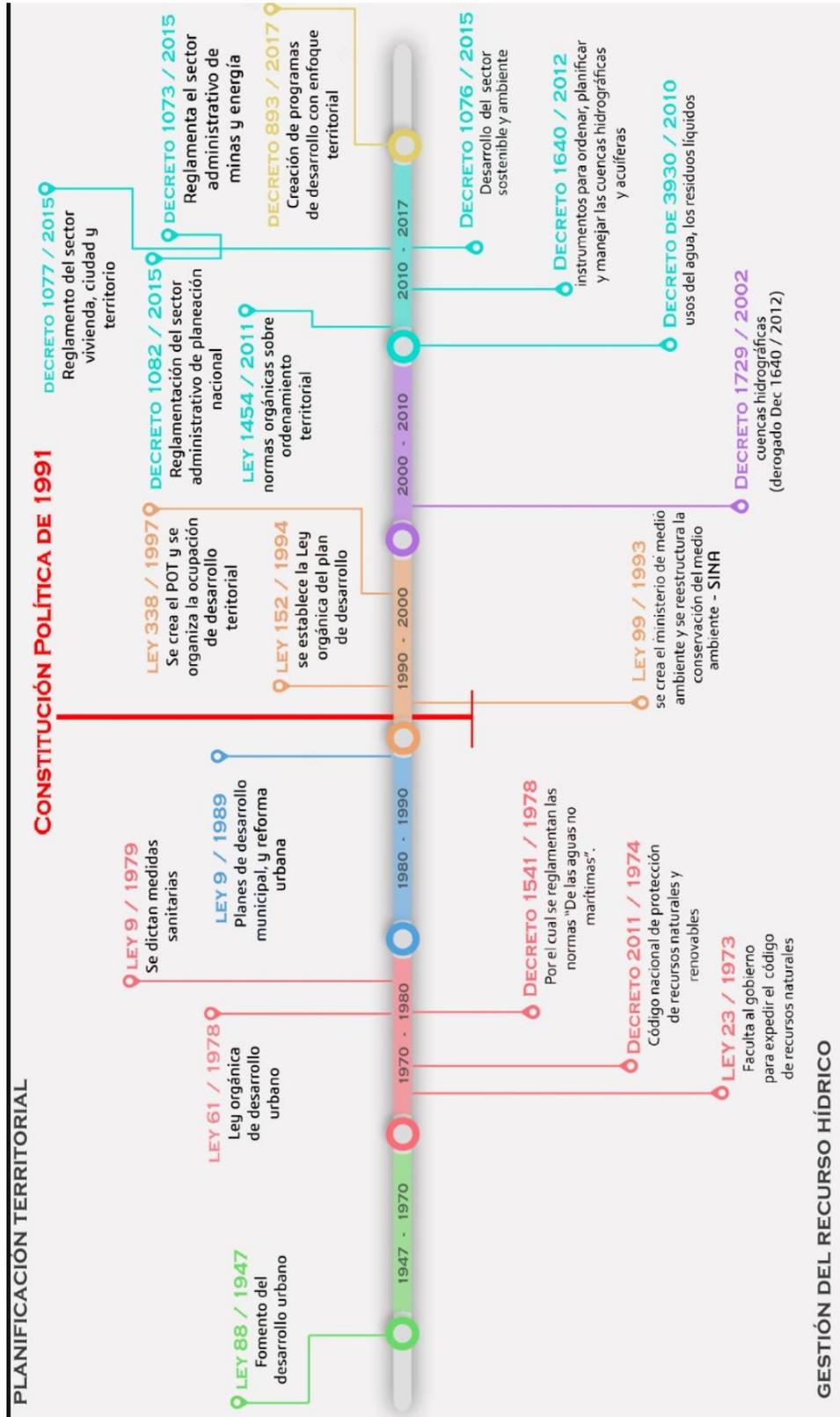
Como un elemento de legitimidad presente en el conjunto de leyes descritas subyace la participación democrática de los ciudadanos; fue la Constitución de 1991 como norma de superior jerarquía, quien definió como fines esenciales del Estado entre otros “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Art. 2).

Consecuente con los preceptos constitucionales, el Congreso de la República dictó la ley 134 de 1994 (por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana), regulando los principales mecanismos como son: la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el

cabildo abierto. Esta ley fue modificada recientemente la Ley 1757 de 2015 (por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática). El objetivo primordial de esta normativa es el de promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad (Art. 2 Ley 1757 de 2015).

La lectura del tiempo de implementación del marco normativo sectorial (Figura 2) permite identificar, de un lado, algunos hitos que marcaron la concepción de leyes posteriores como el Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos naturales) en lo ambiental y la Ley 9 de 1989 (Ley de reforma urbana) en el ámbito territorial; por otro lado, también se revelan períodos de inactividad normativa (de 15 años) en el tema de gestión ambiental por ejemplo entre 1978 (reglamentación de las aguas no marítimas) y 1993 (Ley 99 de 1993). Igual ocurre con la discontinuidad en temas territoriales al darse un desfase de 14 años entre la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011.

Figura 2. Línea de tiempo de la normativa territorial y del agua. Elaboración propia.



## Marco institucional

El marco institucional por el cual se definen los procesos de planificación territorial y de gestión del agua en Colombia se remite a una estructura de políticas que guardan relación con la forma de Estado unitario<sup>3</sup> adoptada desde el que se generan los lineamientos e instrumentos por parte de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>4</sup> - MVCYT, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS y el Ministerio de Minas y Energía – MINMINAS (Figura 3). Esta situación parecería desfavorable a la coherencia de formular una política integral desde un solo organismo que integre líneas de orden Ambiental y territorial tal como ocurre en Holanda con el Ministerio de Infraestructura y Ambiente (De J, Vries., y Wolsink, Maarten. 2009), (Comité nacional de evaluación hídrica de Holanda, - National Committee of Water Assessment, 2011) o en el Perú, en donde es el Ministerio de Ambiente quien coordina la política territorial con énfasis en aspectos ambientales<sup>5</sup>. Este país desarrolla una estrategia nacional que facilita la elaboración e implementación de la Zonificación Económica Ecológica -ZEE en tres niveles de gobierno y lograr que las diversas instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional, sectorial, regional y local, utilicen este instrumento técnico orientador de la planificación y la gestión del territorio.

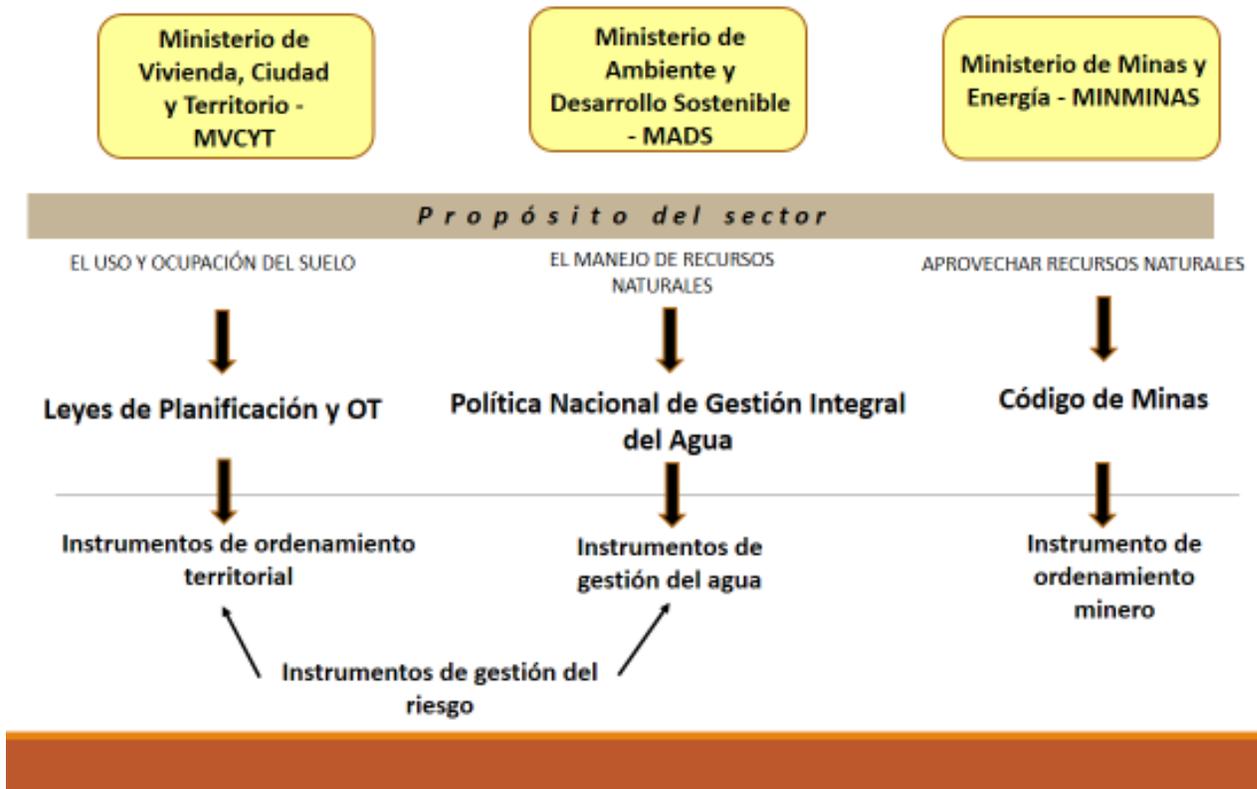
Sin embargo, se debe destacar la importancia que se cuente con un ministerio encargado del tema del medio ambiente dada la relevancia que el tema ha adquirido dentro de las políticas sectoriales a nivel mundial (PNUMA, 2003).

---

<sup>3</sup> Como describe Soto (2003), estado unitario significa estado uniforme en el que todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar (p.133), es decir el nivel central actúa sobre el todo; así en Colombia, la Constitución de 1991 define las reglas que han de seguirse a niveles de nación, departamento y municipio como entidades territoriales; al respecto el Artículo 1° de la carta establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”.

<sup>4</sup> La Ley 1444 de 2011 escinde el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial creando el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Mediante el Decreto 3570 de 2011 se 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.

<sup>5</sup> Estrategia nacional de zonificación ecológica económica – ZEE- y ordenamiento territorial. Ministerio de Ambiente del Perú. (2006). Instaurada desde 1997 por ley pero hasta 2004 se aprueba el reglamento técnico.



**Figura 3.** Marco institucional de Políticas e instrumentos en Colombia. Elaboración propia.

A partir de la estructura institucional en Colombia, el planteamiento de una estrategia territorial nacional es importante para desarrollar las políticas de PT y GA considerando que:

- Ejerciendo de verdad su autonomía y basados en la estrategia nacional, las subunidades son responsables de la ordenación del territorio en su jurisdicción (Constitución nacional, 1991).
- Es necesario concertar decisiones de desarrollo y ordenamiento territorial a largo plazo promoviendo la gobernanza multinivel que aproveche las bondades naturales, económicas, sociales y culturales presentes en las regiones considerando el escenario de posconflicto que vive el país<sup>6</sup>.
- El ordenamiento territorial tiene capacidad para articular variables y procesos económicos, sociales y ambientales en el territorio, y armonizarlos con el ambiente natural, social y construido<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2017. 20 años de Ordenamiento Territorial en Colombia. Pág. 11

<sup>7</sup> Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. DNP. 2014. Pág. 5

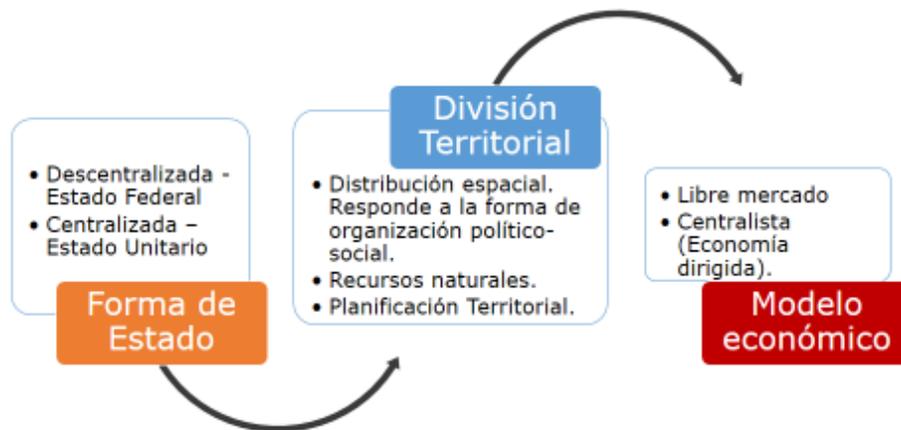
Consecuente con la estructura de políticas sectoriales intervienen distintas entidades que son las designadas por la Constitución (Art. 287) para llevarlas a cabo; fuera de la división general del territorio, las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Tabla 4); se corresponden según la escala o nivel territorial mediante el cual el Estado se organiza además de las competencias establecidas por las leyes y la Constitución nacional.

<b>Escala</b>	<b>Planificación territorial - Gestión del riesgo</b>	<b>Gestión del agua</b>
Nacional	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCYT + Ministerio de Minas y energía - Minminas	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS
Departamental-Regional	Gobernación	
	Corporación Autónoma Regional - CAR / Área metropolitana	
Municipal	Alcaldía - Concejo Municipal	Alcaldía - Empresas de servicios públicos
Local	Junta Administradora local - Junta de acción comunal	Consejo de cuenca - asociación de usuarios

**Tabla 4.** Actores institucionales para la Planificación territorial y la Gestión del agua.

Elaboración propia.

Por lo anterior, el marco institucional y las políticas sectoriales actúan en función de la organización territorial del Estado unitario y del modelo de desarrollo económico adoptado (figura 4). Se configura así un sistema correlacionado en el que se desarrolla la GIRH, el cual se describe más adelante en el documento.



**Figura 4.** Aspectos determinantes de política sectorial. Elaboración propia

## 2.2 Competencias de planificación territorial y de gestión del agua

Colombia como Estado unitario y descentralizado<sup>8</sup> (Art. 1 Constitución nacional) “se caracteriza porque tiene un solo centro de impulsión política y gubernamental. El poder político en el total de los atributos de sus funciones depende de un titular. Todos obedecen a una sola y misma autoridad, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes” (Rodríguez, 1990) citado por (Cubides, 2015).

Para efectos de administración del Estado, el territorio colombiano está dividido en *entidades territoriales*. En la constitución nacional están definidas como departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas (figura 5); a las regiones y provincias que se constituyan se les podrá dar el carácter de entidades territoriales en los términos de la Constitución y de la ley (Art. 286 Constitución nacional).

El país cuenta con 32 departamentos con funciones principalmente administrativas y de coordinación dentro de la estructura estatal y ejerce como instancia intermedia entre la nación y los municipios. A su vez cada departamento se divide en municipios y está dirigido y representado por un gobernador.

<sup>8</sup> La descentralización territorial tiene que ver con el otorgamiento o la transferencia por parte de la nación a los departamentos, distritos y municipios, de competencias, recursos y capacidades para elegir a sus gobernantes, tomar decisiones y generar recursos para que dentro de su autonomía, provean bienes y servicios públicos, regulen actividades y construyan democracia e institucionalidad. (Cubides, 2015).

Por su parte el municipio es la entidad fundamental de la división territorial y administrativa del país (Art. 311 CN); a la fecha existen 1101<sup>9</sup> municipios dirigidos y representados por un alcalde.

El distrito es una entidad territorial que se diferencia del municipio por las características especiales que poseen como centros de gobierno, área turística, industrial, histórica y cultural según el caso. Las ciudades de Bogotá, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla y Buenaventura ostentan el carácter administrativo de distritos.

Los territorios indígenas son áreas habitadas por pueblos indígenas que son propietarios colectivos del territorio. Se gobiernan por medio de consejos con base en reglamentación de los usos y costumbres de las comunidades.

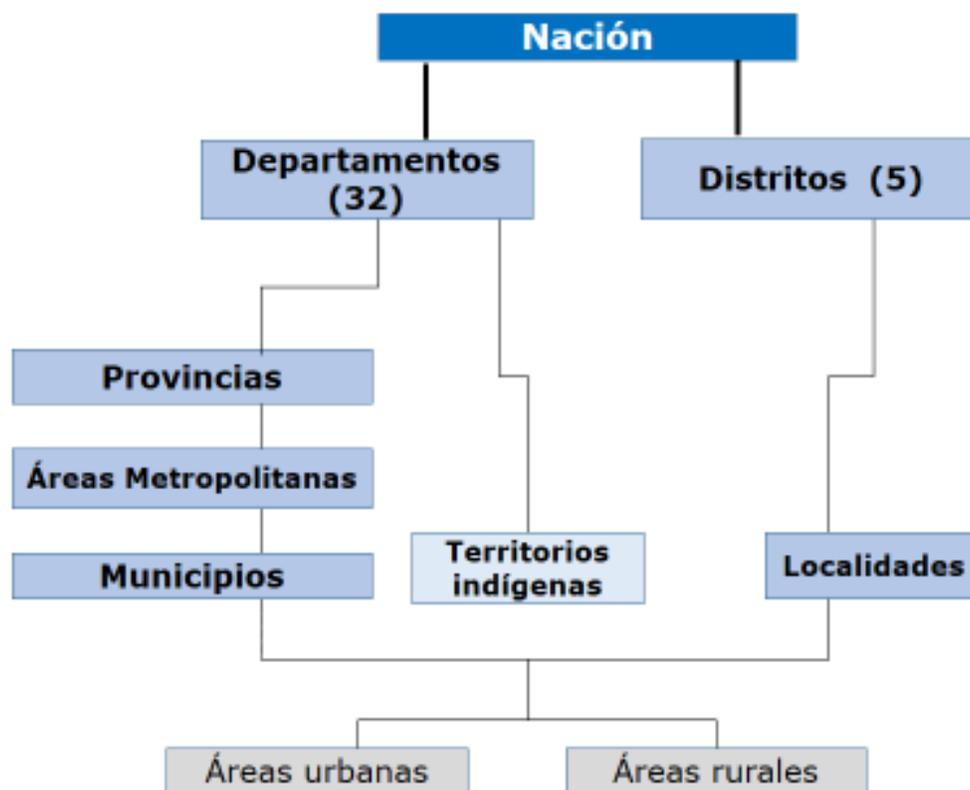
Adicionalmente en Colombia existen otras formas de división territorial denominadas áreas metropolitanas, creadas por la ley 128 de 1994, derogada por la Ley 1523 de 2013. En la actualidad existen constituidas legalmente seis áreas metropolitanas en Colombia (IEU, 2016): área metropolitana del Valle de Aburrá – AMVA, área metropolitana de Barranquilla – AMBQ, área metropolitana de Bucaramanga – AMB, área metropolitana de Cúcuta – AMC, área metropolitana centro occidente – AMCO y el área metropolitana de Valledupar – AMV.

Las áreas metropolitanas son entidades *administrativas* y aunque tienen autonomía al igual que las entidades territoriales, no se constituyen como una (IEU, 2016)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Además de los 32 departamentos se cuenta con 1 isla (San Andrés) y 20 áreas no municipalizadas. Tomado de <https://geoportal.dane.gov.co/pruebadivipola/> fecha 28 de junio de 2019

<sup>10</sup> Debates gobierno urbano. Publicación del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Pág. 8.



**Figura 5.** Organización territorial de Colombia. Elaboración propia.

El propósito nacional de dotar a las entidades territoriales de autonomía para la gestión de sus intereses (Art. 287 Constitución nacional), dentro de los límites de la misma carta y de las leyes, les permite ejercer los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.**
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

### **Competencias para la planificación territorial**

Tal como lo define el Art. 26 de la Ley 1454 de 2011, el ejercicio de las competencias se refiere a “la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales”. Atendiendo los principios para ejercer dichas

competencias, estas deben estar acompañadas de los recursos necesarios para llevarlas a cabalidad (principio 6: equilibrio entre competencias y recursos).

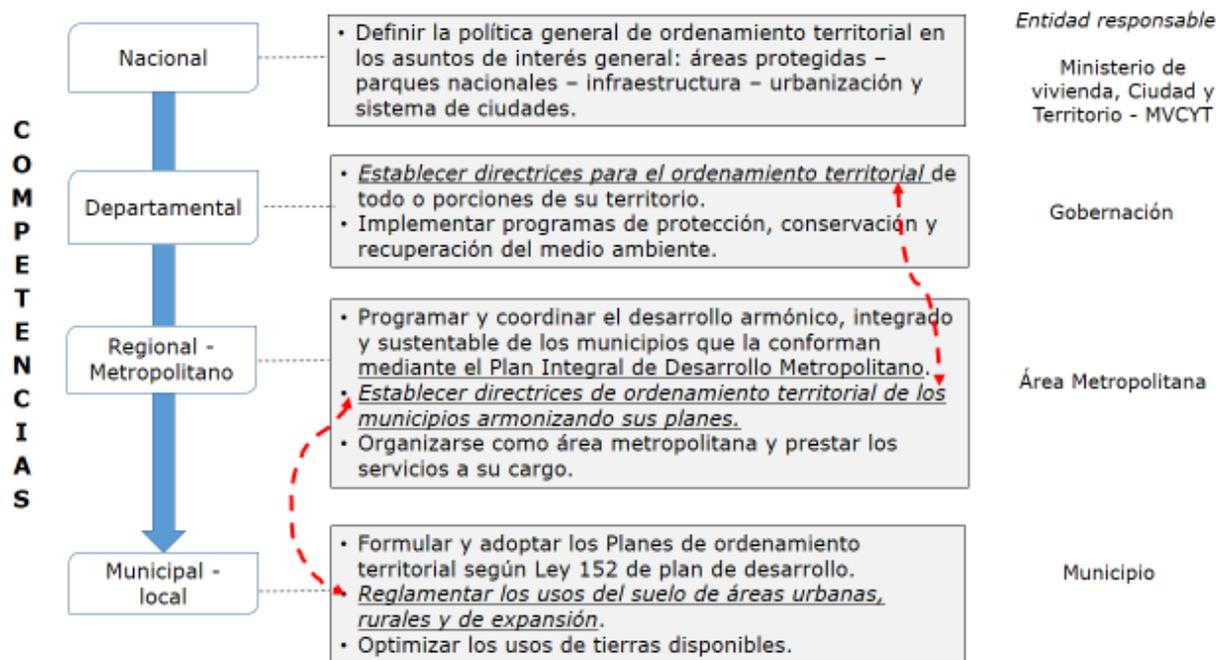
Consecuentemente, el ejercicio de las competencias (Art. 27 Ley 1454 de 2011) se lleva a cabo mediante el cumplimiento de ocho principios entre los que destacan:

**1. Coordinación.** *La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.*

**2. Concurrencia.** *La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.*

**3. Subsidiariedad.** *La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.*

Las competencias de planificación territorial son definidas jerárquicamente según la escala territorial en el Artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 y Ley 1625 de 2013 (figura 6) así:



**Figura 6.** Competencias de ordenamiento territorial.

Elaboración propia con base en marco jurídico.

Dentro de las competencias asignadas a las entidades territoriales, se debe destacar que los municipios o áreas metropolitanas con población superior a un millón de habitantes, ejercen competencias de autoridad ambiental dentro de su perímetro urbano (Art. 66 Ley 99 de 1993), lo que es consecuente con lo dispuesto en la Ley 1625 de 2013 (Art. 7).

Los procesos de urbanización que determinan los centros urbanos están presentes en los lineamientos de cada nivel territorial y deben articularse con los objetivos de desarrollo sectorial de acuerdo con el potencial ambiental y las limitaciones biofísicas, económicas y culturales.

Es relevante el énfasis que desde el nivel nacional tienen los aspectos ambientales para el desarrollo territorial al asignarle un lugar preponderante a las áreas protegidas y los parques naturales como asuntos de *interés general*, sin embargo no es explícito el recurso agua como elemento para dirigir la gestión territorial.

## Competencias para la Gestión del agua

La base normativa con la que se define las acciones en el área ambiental, parten de lo dispuesto en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, adoptado mediante el Decreto 2811 de 1974. Luego de cuatro décadas sigue siendo el referente para la conformación de políticas y lineamientos de orden ambiental en Colombia.

La ley 99 de 1993 por la cual se crea el ministerio del medio ambiente, reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales (Art. 4). La figura 7 detalla las competencias en materia de recurso agua.

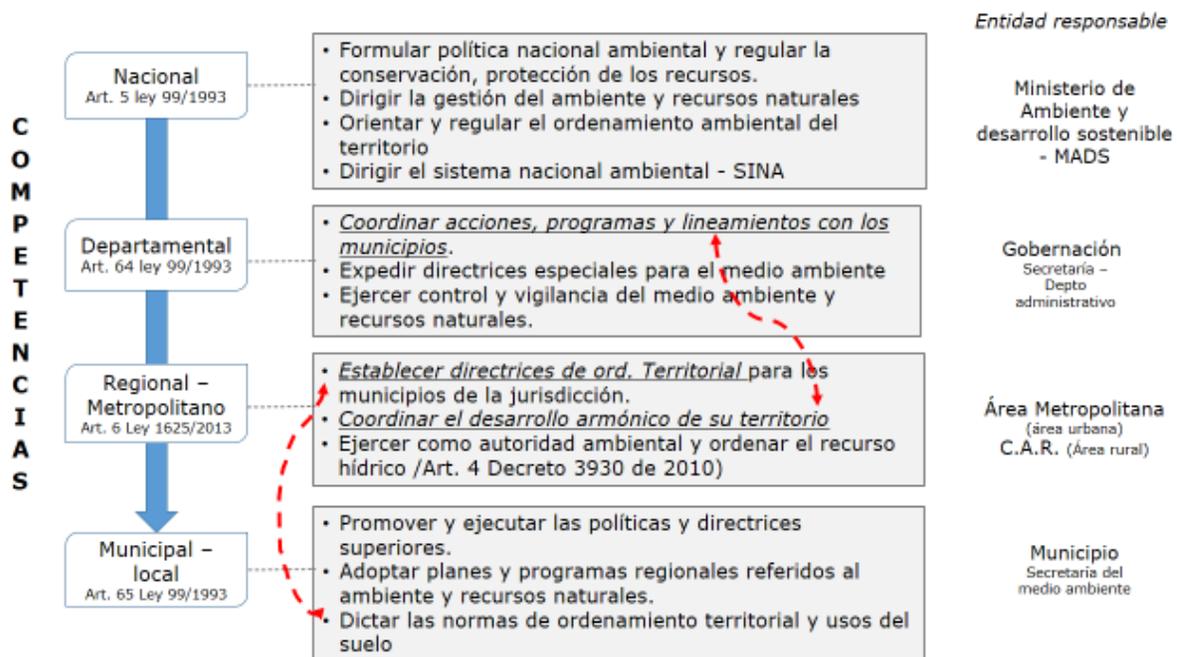


Figura 7. Competencias de gestión del agua. Ley 99 de 1993

Elaboración propia con base en marco jurídico actual.

En los niveles departamental y regional-metropolitano se evidencia duplicidad y/o superposición de competencias en cuanto a la *coordinación de acciones para el desarrollo del territorio*. Los departamentos, mediante la expedición de lineamientos de ordenamiento territorial sugieren medidas para ser acogidas por los municipios, pero la fecha no son de obligatorio cumplimiento para incorporarlos en sus planes de desarrollo y de ordenamiento POT (DNP, 2017).

### **Jerarquía en el ordenamiento ambiental y territorial**

La Ley 99 de 1993 plantea un concepto importante en su Artículo 7.- Del Ordenamiento Ambiental del Territorio entendido como “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”.

Al establecerse una zonificación ambiental del territorio para su apropiado uso y unas políticas de población, se evidencia que el ordenamiento ambiental **tiene un carácter determinante** para los planes de ordenamiento territorial, pues hace parte del conjunto de acciones instrumentales de la política ambiental y se constituye en la herramienta fundamental para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local porque sus diferentes elementos pueden ser considerados como formas pre-existentes de ordenamiento del territorio (Camacho, 2015). Dicho carácter es ratificado normativamente por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que determina que en el proceso de formulación de sus POT, los municipios y distritos deben tener en cuenta los siguientes determinantes que constituyen normas de superior jerarquía, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del Sistema Nacional Ambiental- SINA, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de **los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras**; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de

carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales; y

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos.

En razón a estos aspectos determinantes, al momento de formular, y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, los municipios deberán tener en cuenta como norma de jerarquía superior los lineamientos del POMCA referidos a: (i) la zonificación ambiental, (ii) el componente de programas y (iii) el componente de gestión del riesgo (Art. 2.2.3.1.5.6 del Decreto 1076 de 2015 del MADS).

## 2.3 Instrumentos de gestión territorial

### 2.3.1 Instrumentos de planificación territorial y legislación minera

En Colombia, el ordenamiento territorial hace parte de la estrategia de desarrollo a partir de la promulgación de la Ley 152 de 1994 – Ley del Plan de Desarrollo (Art. 41°) que comprende varias dimensiones: ambiental, económica, social y política; de esta forma se estructura conceptualmente el instrumento normativo denominado Plan de Desarrollo cuyo propósito es integrar las acciones del desarrollo bajo lineamientos que atiendan los que se consideran asuntos de interés nacional como son, la sostenibilidad, la competitividad, la equidad territorial y la gobernanza del territorio<sup>11</sup>. A partir de estos asuntos se configura el enfoque de planificación basado en lo normativo, desde el gobierno central.

Como parte de los lineamientos del desarrollo del país, el sector minero como renglón importante de la economía, durante años ha ejercido influencia en los

---

<sup>11</sup> Son aquellos temas centrales que requieren la formulación de política a nivel nacional dados sus impactos en el desarrollo sostenible y su importancia en el mediano y largo plazo. Tomado del documento Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial - DNP. 2014, pág 9.

asuntos territoriales partiendo de lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 (modificada por la Ley 1382 de 2010) por la cual se expide el código minero. Dicha influencia se había observado principalmente en la imposibilidad de las autoridades locales y regionales para establecer permanente o transitoriamente áreas de su territorio que estén excluidas de la actividad minera (Art. 37 Ley 685 de 2001); con la promulgación del Decreto 934 de 2013 (reglamentario del Artículo 37), como lo afirmó González (2014), “el ordenamiento minero no hace parte del ordenamiento territorial, y por ende no puede ser regulado por las competencias de las entidades territoriales”. La prohibición mencionada se refería expresamente a los planes de ordenamiento territorial formulados por las entidades territoriales en cumplimiento del Art. 7 de la Ley 388 de 1997. Es decir, las entidades territoriales competentes para ordenar su territorio, no podían prohibir las actividades mineras al formular sus planes y tendrían que acogerse a la información minera que ostentan las autoridades de orden nacional (Art. 38 Ley 685 de 2001). Esta situación fue subsanada por la Corte Constitucional en junio de 2016<sup>12</sup>.

“A pesar de que la legislación ambiental protege zonas de parques y páramos de la minería, en la década pasada el gobierno otorgó 38 títulos (36.400 has) ubicados en parques nacionales; 71 títulos (14.708 has) sobre reservas forestales; 416 títulos (106.118 has) en páramos y 44 títulos (9.013 has) en áreas Ramsar<sup>13</sup>” (Pulido, 2011) citado por Martínez, M., Peña, J., Calle, M., y Velásquez, F., (2013).

Para llevar a cabo los procesos de planificación territorial en el país, a continuación se describen los principales instrumentos:

## **Plan de desarrollo**

Mediante la implementación de la Ley 152 de 1994, el Plan de Desarrollo es el instrumento adoptado como el motor de toda política de desarrollo integral dirigido a las entidades territoriales, brindando las herramientas legales para implementar las estrategias que pretenden superar los desequilibrios sociales y económicos que afectan a la población en los distintos territorios.

---

<sup>12</sup> En junio de 2016, la Corte Constitucional declaró inexecutable dicho artículo, favoreciendo la competencia de los municipios y regiones para ordenar su territorio pudiendo excluir la minería mediante sus planes.

<sup>13</sup> La Convención sobre los Humedales, llamada la Convención de Ramsar, es el tratado intergubernamental que ofrece el marco para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. La Convención se adoptó en la ciudad iraní de Ramsar en 1971 y entró en vigor en 1975. Recuperado de <https://www.ramsar.org/es/acerca-de-la-convencion-de-ramsar> 8 de agosto de 2019.

En cada nivel territorial existe un plan de desarrollo planteado con enfoque territorial y aunque las estrategias para lograr objetivos remiten a aspectos muy importantes para el desarrollo nacional y regional, hay un contrasentido latente considerando que Colombia es un país fundamentalmente rural pero se le da mayor énfasis al ámbito urbano<sup>14</sup>.

Los problemas de los territorios son distintos, tanto desde sus propias dinámicas poblacionales y de ocupación en el tiempo como también se puede decir que son distintas las respuestas institucionales en materia de planeación y capacidad de gestión en cada nivel territorial<sup>15</sup> y que es uno de los principales obstáculos para que los municipios alcancen niveles de desarrollo acordes a sus problemáticas.

A pesar del avance conceptual frente al enfoque territorial en la planificación del desarrollo, este solo tiene expresión en áreas geográficas de escala municipal en unos casos y regionales en otro; como lo afirman varios estudios entre ellos, las *Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial* (ibíd, pág.27). El país ha carecido y carece de una visión integral y compartida sobre aquellos asuntos de interés nacional antes mencionados, que le dé jerarquía a un modelo de desarrollo más acorde con las características locales. La falta de dicha visión es el elemento más visible que impide institucionalizar la planificación territorial como práctica y política para estructurar la acción coordinada del estado y la sociedad en torno a objetivos comunes de largo plazo.

Es importante destacar el tránsito normativo de la Ley 388 (Ley de carácter ordinario) a la Ley 1454 de 2011 (Ley orgánica)<sup>16</sup> en cuanto a que el asunto reglamentado, el ordenamiento territorial y la organización político administrativa del país, adquieren una dimensión protagónica para el desarrollo, ya que mediante leyes orgánicas, incluso con debates más calificados que en las ordinarias, se regulan asuntos en los que se involucran por ejemplo derechos fundamentales y materias de interés nacional.

Los avances hacia la construcción de un *modelo de ordenamiento territorial* como política estatal son importantes y se ven por ejemplo en la creación y puesta en

---

<sup>14</sup> Sistema de ciudades. DNP. 2014

<sup>15</sup> 20 Años de Ordenamiento Territorial en Colombia. MVCyT. 2017. Para ilustrar, ver los casos de Murindó en Antioquia, Sipí en Chocó, Mosquera en Nariño, Yopal en Casanare comparados con municipios de mayor capacidad como por ejemplo Medellín, Cali, Bogotá. Páginas 84-90.

<sup>16</sup> Según la Sentencia C-494/15 de la Corte Constitucional, la Ley orgánica se diferencia de otro tipo de ley por: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y; c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales

funcionamiento de la Región Administrativa de Planeación Especial – RAPE- de Cundinamarca y Bogotá (Art. 30°, LOOT), las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá, de Bucaramanga, Valledupar, Barranquilla, Cúcuta y Centro occidente.

Sin embargo, si bien la LOOT planteó nuevos esquemas de asociación entre entidades territoriales, falta reglamentarla, se desconocen los alcances de estos esquemas y, sumado a otros factores, hace que se mantenga la planeación del desarrollo atada a los límites administrativos que han sido traspasados por las dinámicas funcionales y relacionales actuales<sup>17</sup>.

Algunos de los más relevantes instrumentos propuestos en esta etapa son los planes de desarrollo con énfasis territorial PDET y los Contratos Plan para la Paz, provenientes de los Contratos Plan<sup>18</sup> denominados originalmente en el Plan de Desarrollo 2010-2014.

### **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.**

La Ley 1625 de 2013 (deroga la ley 128 de 1994) le otorga también, competencias de Planificación de su territorio a las Áreas Metropolitanas que en desarrollo de sus funciones y en atención a la Ley 152 de 1994, “debe elaborar y ejecutar un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano – PIDM -” cuyo objetivo general es establecer un marco estratégico general con visión metropolitana y regional integrada para dirigir, programar y coordinar el desarrollo sostenible del territorio bajo su jurisdicción”. De las disposiciones contenidas en este Plan se derivan normas obligatoriamente generales que prevalecen sobre los POT que adopten los municipios que integran el área metropolitana en cuanto se refiere a los Hechos Metropolitanos (Art. 7° Ley 1625 de 2013).

### **Plan de Ordenamiento Territorial - POT**

El ordenamiento del territorio a través de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT-, reglamentado por la Ley 388 de 1997, tiene por objeto dar a la planeación económica y social (definida en el Plan de Desarrollo Municipal - PDM) su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Como instrumento de planificación territorial de primer nivel ha mantenido el enfoque prospectivo y sectorial.

---

<sup>17</sup> Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. DNP. 2014. Pág. 11

<sup>18</sup> Este modelo de política pública, que se creó hace 32 años en Francia a través de los llamados Contratos Plan Estado-Regiones y se adoptó en Colombia hace cinco años. También ha sido aplicado en Inglaterra y España. Tomado en diciembre de 2018 de <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>.

En el Art. 6° de la Ley 388 de 1997 se plantea que el objeto de la misma se materializa mediante:

- 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.*
- 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.*
- 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.*

Con base en lo anterior se observa que el ordenamiento territorial está planteado sólo a escalas de territorio local y regional, sin hacer propuestas por fuera de estos límites administrativos, generando una visión desarticulada y sectorizada del territorio además que el énfasis del plan está puesto en el suelo urbano.

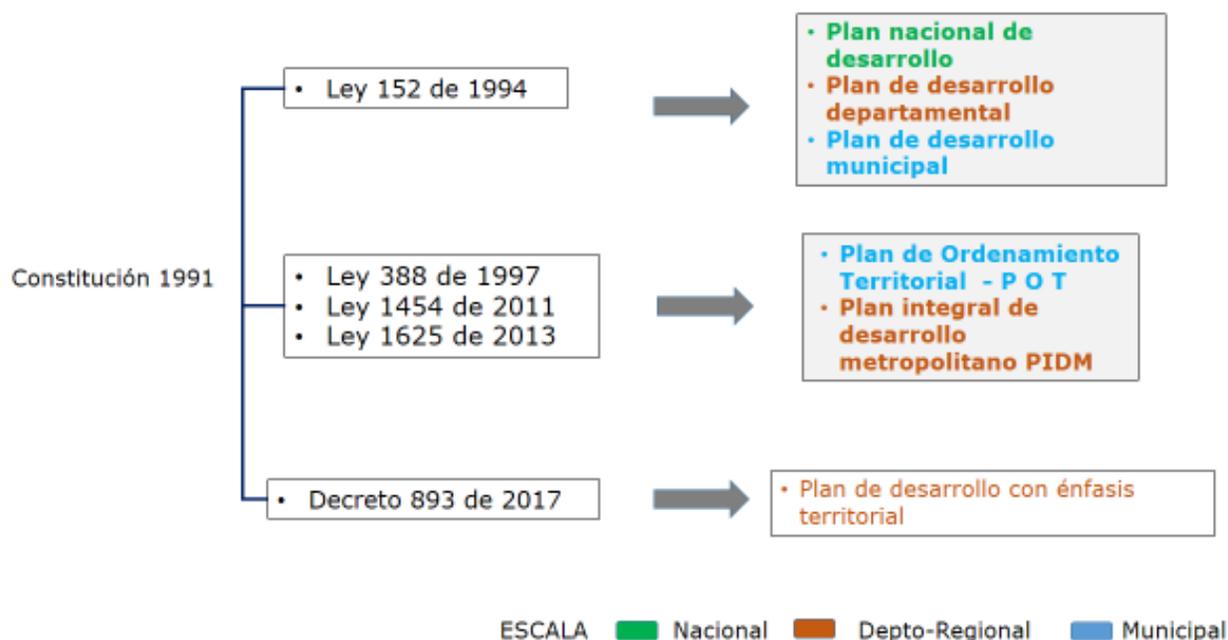
La Ley 388 de 1997 proporcionó el marco sobre el que el estado Colombiano se propuso armonizar las disposiciones impartidas por de la ley de reforma urbana del año 1989 con las de la Constitución Nacional de 1991, los municipios del país hoy tienen formulado un instrumento de ordenamiento territorial (Art. 9°) que, según su población se denominan:

- Esquema de ordenamiento territorial - EOT, para municipios con población inferior a 30.000 habitantes.
- Plan básico de ordenamiento territorial - PBOT, para municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- Plan de ordenamiento territorial – POT para los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.

A lo que remite esta clasificación es que, si bien se considera la diversidad poblacional y cultural de los municipios y distritos, también es muy probable que sea el espejo de la situación de disparidad en la capacidad de gestión que ostentan las entidades territoriales para dirigir sus propios asuntos. Es decir, se tienen tantos instrumentos de ordenamiento como municipios tiene el país (1.101 según el DANE, 2019). Además los contenidos de los instrumentos son distintos en sus énfasis lo que dificulta la articulación territorial (DNP, 2014-2017).

Desde la promulgación de la Constitución Nacional en el año 1991, en el país estaba pendiente el tema de la asignación de competencias de ordenamiento territorial para municipios y departamentos hasta la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011. Esto significa de un lado, que hay un desfase de 20 años en la toma de decisiones de descentralización de competencias y por otro, retraso en el cumplimiento de las disposiciones de orden constitucional.

Sin duda que la LOOT es importante en el contexto actual, pero para que su implementación sea más viable, el país debe superar el enfoque político-administrativo de división territorial que predomina actualmente y considerar una estrategia territorial alternativa que se construya a partir de la valoración de otros elementos como por ejemplo la base natural (zonas de vida-regiones naturales), la vocación y capacidad de uso del territorio y sobre todo las necesidades y expectativas de la población. Los principales instrumentos de planificación territorial existentes se muestran en la figura 8.



**Figura 8.** Normativa y principales instrumentos de planificación territorial. Elaboración propia.

Para complementar los instrumentos territoriales, más recientemente y con base en la coyuntura política y social que dio lugar a la terminación del conflicto armado en el país y la posterior firma del Acuerdo de Paz en noviembre 24 de 2016, se gestaron instrumentos para el desarrollo territorial con el objeto de la focalización y la convergencia de los diferentes niveles de gobierno en la reconstrucción de los territorios donde la violencia destruyó la institucionalidad pública retrasando el

desarrollo. Fue el Decreto 893 de 2017 la norma que reglamentó los denominados Planes de Desarrollo con Énfasis Territorial – PDET<sup>19</sup>.

Según lo expuesto, en Colombia el planteamiento de una estrategia territorial nacional es importante para desarrollar las políticas de PT y GA considerando que:

- Ejerciendo de verdad su autonomía y basados en la estrategia nacional, las subunidades son responsables de la ordenación del territorio en su jurisdicción.
- Es necesario concertar decisiones de desarrollo y ordenamiento territorial a largo plazo promoviendo la gobernanza multinivel que aproveche las bondades naturales, económicas, sociales y culturales presentes en las regiones considerando el escenario de posconflicto que vive el país<sup>20</sup>.
- El ordenamiento territorial tiene capacidad para articular variables y procesos económicos, sociales y ambientales en el territorio, y armonizarlos con el ambiente natural, social y construido<sup>21</sup>.

### 2.3.2 Instrumentos de gestión del agua

En el año 1984 mediante el Decreto 1594 (derogado parcialmente por el Decreto 3930 de 2010) se modificó parcialmente el Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales) y se expuso la línea base para abordar el ordenamiento del recurso hídrico enfocado hacia la preservación de las características naturales del mismo y su mejoramiento hasta alcanzar la calidad apta para el consumo humano. De este proceso de revisión surge la PNGIRH (Documento de política, 2010).

Como resultado de la PNGIRH, la gestión del recurso hídrico en el país se realiza con perspectiva de cuenca hidrográfica mediante cuatro grandes acciones, a saber: planificación, administración, seguimiento y monitoreo, y manejo de conflictos relacionados con el agua (PNGIRH, 2010). La política se implementa a través de un marco normativo e instrumental que permite el planteamiento y desarrollo de la gestión Integral del Recurso Hídrico bajo el objetivo de gobernanza.

Esta investigación destaca la importancia del enfoque de cuenca tal como lo ha descrito Dourojeanni (1994), debido a que constituye una unidad adecuada para la planificación ambiental del territorio, porque que sus límites fisiográficos se mantienen en un tiempo considerablemente mayor a otras unidades de análisis,

---

<sup>19</sup> Planes de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 de los gobiernos del presidente Santos.

<sup>20</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2017. 20 años de Ordenamiento Territorial en Colombia. Pág, 11.

<sup>21</sup> Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. DNP. 2014. Pág. 5

además involucra una serie de factores y elementos tanto espaciales como sociales, que permiten una comprensión integral de la realidad del territorio<sup>22</sup>.

El tema hídrico es observado desde dos aspectos fundamentales como son la Oferta (disponibilidad) y la demanda. Desde la disponibilidad, el país cuenta con una importante fuente de recursos representados en aguas continentales y marinas.

Como se mencionó en el capítulo 1, el alcance del trabajo se centra en las aguas continentales y dentro de esta clasificación se destacan (PNGIRH, 2010):

- Aguas superficiales.
- Aguas subterráneas – Acuíferos.
- Páramos.
- Humedales, ciénagas y embalses.
- Glaciares

Dentro de las marinas se pueden distinguir:

- Aguas Marinas y Estuarinas.

A continuación se describen los elementos principales de cada acción:

Acción 1 de planificación:

Dando cumplimiento a lo establecido en la PNGIRH del año 2010, el Decreto 1640 de 2012 (incorporado en el Decreto 1076 de 2015, reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible por el MADS) definió a nivel nacional la estructura de planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos por niveles (MADS, 2015) así como los instrumentos para ejecutarla:

- Nivel 1, corresponde a cuencas objeto de Planes Estratégicos de Macrocuencas en 5 Áreas Hidrográficas: Magdalena-Cauca, Caribe, Pacifico, Amazonas, Orinoco. (Decreto 1076 de 2015. Art. 2.2.3.1.2.1.)
- Nivel 2, corresponde a 41 Zonas Hidrográficas en cuencas objeto de instrumentación y monitoreo. Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico. (Art. 16 Decreto 1640 de 2012)

Este programa lo implementan el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito

---

<sup>22</sup> Tomado de Guía técnica para la formulación de POMCAS. MADS. 2014, p. 11.

Vives de Andreis" - Invermar en coordinación con las Autoridades ambientales competentes.

- Nivel 3, corresponde a cuencas objeto de ordenación y manejo, en 316 Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente. POMCA. (Estudio nacional del agua 2019).
- Nivel 4, Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica. PIOM.
- Nivel 4, Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos, en 64 unidades espaciales.
- El Plan Hídrico Nacional es el mecanismo para materializar la PNGIRH mediante programas y proyectos que desarrollan sus líneas estratégicas.
- También la normativa vigente definió la obligación para las autoridades ambientales de implementar otros instrumentos de gestión como: Plan de Gestión Ambiental Regional – PGAR-, el Plan de Acción-Trienal – PAT-, el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV (Decreto 1640 de 2012).

La Tabla 5 resume los instrumentos mencionados:

Unidad espacial de análisis	No. de unidades	Escala	Instrumento	Objeto	Entidades involucradas
Macrocuena (1)	5	1:500.000	Plan Estratégico	Establecer lineamientos concertados	Ministerios-Institutos-CAR´S-Gobernaciones-Gremios
Zona Hidrográfica (2)	41	1:100.000	Programa Nacional de Monitoreo	Red nacional de monitoreo (calidad y cantidad)	Ministerios - Institutos - CAR´S
Subzona o subsiguiente (3)	316	1:25.000	POMCA	Ordenación del recurso agua y los recursos asociados	Ministerios-CAR´S-Gobernaciones-Alcaldías-Gremios - ONGS
Acuíferos (4)	64	1:25.000	Plan de Manejo Ambiental	Medidas de manejo y protección ambiental	CAR´S-Alcaldías-Gremios-usuarios
Microcuencas (4)	ND	1:10.000	Programa de Manejo Ambiental	Medidas de manejo y protección ambiental	CAR´S-Alcaldías-Gremios-usuarios

**Tabla 5.** Estructura de Planificación del Recurso hídrico, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos. Adaptado con base en (MADS, 2015).

Acción 2 de administración:

La administración del recurso agua se realiza desde dos premisas como son la demanda (uso eficiente y uso y aprovechamiento) y calidad (ordenamiento y vertimientos y reúso de aguas residuales) y son aplicados por las autoridades

ambientales (CAR´S, Parques Nacionales); a partir de estas consideraciones se generan los siguientes instrumentos:

- Instrumentos de regulación. Concesiones, reglamentadas por el Decreto 1541 de 1978, permisos de vertimientos (reglamentados por el Decreto 3930 de 2010) o autorizaciones ambientales (Ley 99 de 1993) necesarios para el uso, aprovechamiento de los recursos naturales renovables y demás regulaciones para el control de la contaminación. La Ley 373 de 1997 reglamentó el programa de uso eficiente y ahorro del agua.
- Instrumentos económicos. Tasas por uso del agua, (reglamentado por Decreto 155 de 2004 y 4742 de 2005). Tasas por vertimientos (reglamentadas por Ley 99 de 1993 y Decreto 3930 de 2010), los cuales se orientan a la protección del medio ambiente y al uso racional de los recursos naturales. Son aplicados para generar una estrategia eficiente de mínimo costo con el objeto de lograr niveles de contaminación aceptables, provocar un incentivo permanente para la disminución de la contaminación y la utilización de tecnologías no contaminantes.
- Plan de Ordenamiento del recurso hídrico - PORH. Es el instrumento enfocado en definir la destinación y aprovechamiento del recurso hídrico materializado mediante programas y proyectos (Decreto 3930 de 2010).

La unidad administrativa especial Parques Nacionales Naturales de Colombia como autoridad ambiental tiene a su cargo otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley (Art. 1.1.2.1.1. del Decreto reglamentario 1076 de 2015). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- también es designada como autoridad ambiental para otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Arts. 2 y 3 del Decreto 3573 de 2011).

Acción 3 de seguimiento y monitoreo:

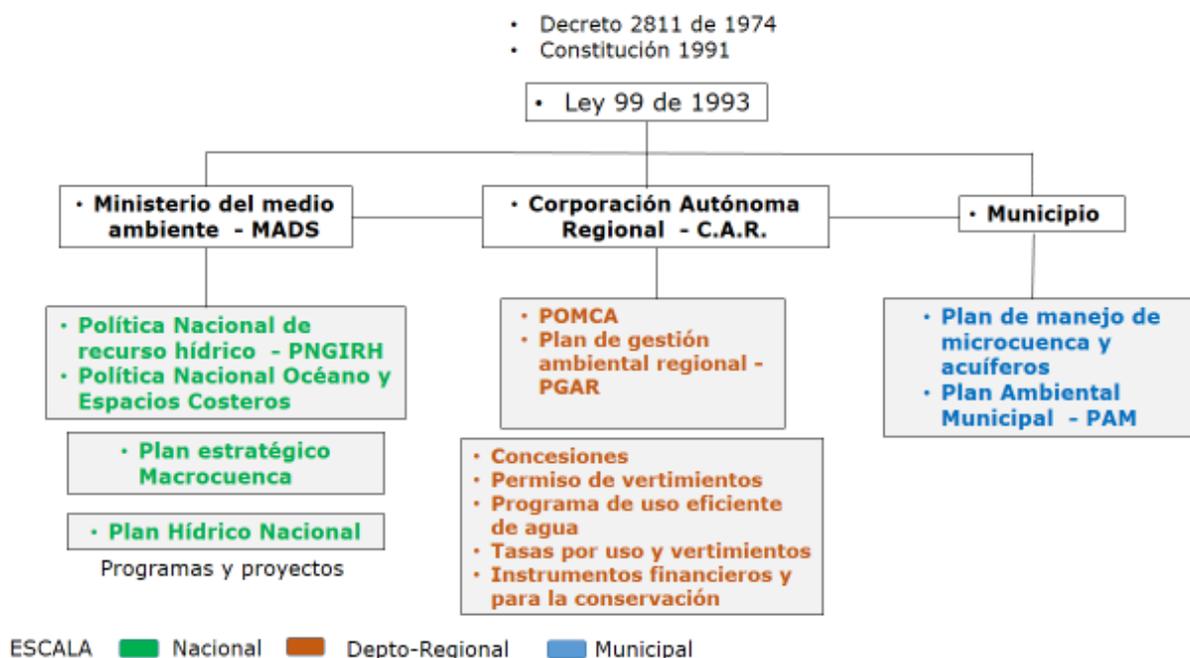
Esta acción de gestión en el país hace énfasis en aspectos de disponibilidad y calidad del recurso con más desarrollo en el tema de aguas superficiales que en el de aguas subterráneas.

- Instrumentos de información. Este instrumento se materializa en el Sistema de Información de Recurso Hídrico- SIRH, el cual integra y estandariza el acopio, registro, manejo y consulta de datos, bases de datos, estadísticas, sistemas, modelos, información documental y bibliográfica, reglamentos y protocolos que facilita la gestión integral del recurso hídrico.

Acción 4 de manejo de conflictos:

El manejo de conflictos se presenta transversal como elemento de gestión del agua y enfatiza en ámbitos de cuenca hidrográfica lo que es un avance muy importante en el país porque este enfoque la reconoce como ámbito geográfico básico del que depende la sostenibilidad del ser humano, define la capacidad productiva y su vocación, bien sea como abastecedora de agua, producción forestal, biodiversidad, medio de protección y considera la presión que se ejerce sobre ella (Cardona, 2013).

De acuerdo con la descripción anterior, en la figura 9 se resumen los instrumentos de gestión del agua según las competencias asignadas por ley a cada entidad territorial además de las entidades responsables:



**Figura 9.** Normativa de gestión del agua y principales instrumentos. Elaboración propia.

Existen otros instrumentos que contribuyen a la gestión del recurso hídrico como los financieros (transferencias del sector eléctrico, inversiones de los entes territoriales), instrumentos para la conservación de áreas protegidas y planes de manejo de áreas de importancia estratégica.

Dentro de la gestión, el componente de planificación se muestra con mayor desarrollo al desplegar instrumentos en cada nivel territorial destacándose los más estratégicos el Plan de Macrocuenca y el POMCA siendo este último el articulador de los demás instrumentos dado que es norma de superior jerarquía<sup>23</sup>, que parte de un diagnóstico y termina en la planificación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales en la unidad hidrográfica, con énfasis en el recurso hídrico. Tiene una particularidad referida a que está diseñado para ser desarrollado por ciclos de 10 años en los que se repiten las fases según cambien las condiciones de la cuenca, sin dejar de considerar los avances obtenidos en ciclos anteriores.

Los instrumentos de administración son aplicados fundamentalmente por las autoridades ambientales, Parques nacionales, que para el caso son las Corporaciones Autónomas Regionales, para niveles departamentales y regionales y según la escala del proyecto es la Autoridad Nacional de Licencias la entidad encargada.

Con todo lo anterior, la estructura del sector agua en el país es amplia, definiendo niveles de intervención partiendo de la identificación precisa de las características naturales de las unidades hidrográficas en el país, comenzando con la macrocuenca, luego dividiéndose en las demás subunidades. El cuerpo de instrumentos aparece ordenado y consecuente con la estructura natural. En el siguiente apartado se analiza la relación con el ordenamiento territorial y los aspectos que favorecen o dificultan la integración.

Pero a pesar de la coherencia de la política e instrumentos, al país le falta trabajar en las fases de implementación, cultura del agua y mejoramiento de la gobernabilidad referida a manejo de conflictos, estilos de vida, capacidad de adaptarse a los cambios (MADS, 2015).

### 2.3.3 Instrumentos de Gestión del riesgo

Con la promulgación de la Ley 1523 de 2012 por el cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, en el país se crea la estructura para la gestión del riesgo. El Decreto 1807 de 2014 establece los lineamientos para incorporarla en los planes de ordenamiento territorial en Colombia. Los instrumentos son:

---

<sup>23</sup> Al momento de adoptar el POT los municipios deberán tener en cuenta, entre otros como determinantes, aspectos como la zonificación ambiental, y el componente programático y de gestión de riesgo del POMCA. Así lo determina el numeral 1 del Art. 10° de la Ley 388 de 1997 por lo que se considera norma vinculante.

- Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos.
- Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo y estrategias de respuesta a emergencias - ERE.

La ley dispone que habrá además un Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. “La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población” (Art. 1 Ley 1523 de 2012).

#### 2.4 Marco general para la gestión integral

En Colombia “la gestión integral del recurso hídrico es un concepto basado en la idea de que los diferentes usos del recurso son excluyentes e interdependientes surgiendo como respuesta a la “crisis del agua” expresada en la presión insostenible sobre el recurso hídrico, debida a la creciente demanda de agua, la contaminación y el crecimiento demográfico” (PNGIRH, 2010).

Los principales postulados de la gestión integral del recurso hídrico (Solanes y Jouravlev, 2007), fueron retomados en la política colombiana promulgada en 2010:

- La integración de la gestión del agua para todos sus usos, con el objetivo de maximizar los beneficios globales y reducir los conflictos entre los usuarios.
- La integración en la gestión de intereses económicos, sociales y ambientales, tanto de los usuarios directos del agua como de la sociedad en su conjunto.
- La integración de la gestión de todos los aspectos del agua (cantidad, calidad y tiempo de ocurrencia) que tengan influencia en sus usos y usuarios.
- La integración de la gestión de las diferentes fases del ciclo hidrológico.
- La integración de la gestión a nivel de cuencas, acuíferos o sistemas hídricos interconectados.
- La integración de la gestión de la demanda de agua con la gestión de la oferta.
- La integración de la gestión del agua y de la gestión de la tierra y otros recursos naturales y ecosistemas relacionados.

Basada en los anteriores postulados, dicha política se fundamenta en los siguientes principios (PNGIRH, 2010):

**Bien de uso público:** El agua es un bien de uso público y su conservación es responsabilidad de todos.

**Uso prioritario:** El acceso al agua para consumo humano y doméstico tendrá prioridad sobre cualquier otro uso y en consecuencia se considera un fin fundamental del Estado. Además, los usos colectivos tendrán prioridad sobre los usos particulares.

**Factor de desarrollo:** El agua se considera un recurso estratégico para el desarrollo social, cultural y económico del país por su contribución a la vida, a la salud, al bienestar, a la seguridad alimentaria y al mantenimiento y funcionamiento de los ecosistemas.

**Integralidad y diversidad:** La gestión integral del recurso hídrico armoniza los procesos locales, regionales y nacionales y reconoce la diversidad territorial, ecosistémica, étnica y cultural del país, las necesidades de las poblaciones vulnerables (niños, adultos mayores, minorías étnicas), e incorpora el enfoque de género.

**Unidad de gestión:** La cuenca hidrográfica es la unidad fundamental para la planificación y gestión integral descentralizada del patrimonio hídrico.

**Ahorro y uso eficiente:** El agua dulce se considera un recurso escaso y por lo tanto, su uso será racional y se basará en el ahorro y uso eficiente.

**Participación y equidad:** La gestión del agua se orientará bajo un enfoque participativo y multisectorial, incluyendo a entidades públicas, sectores productivos y demás usuarios del recurso, y se desarrollará de forma transparente y gradual propendiendo por la equidad social.

**Información e investigación:** El acceso a la información y la investigación son fundamentales para la gestión integral del recurso hídrico.

El propósito central de la PNGIRH es la sostenibilidad del recurso hídrico considerando la población como factor fundamental al ser objeto de la oferta, demanda y calidad del recurso además de ser objeto de acciones de mitigación de riesgos.

La forma en que se materializan las acciones propuestas en la política, para cumplir con los objetivos, es a través de la aplicación de los distintos instrumentos (de

planificación, económicos, de administración, normativos, etc) que buscan atender la problemática (oferta, demanda, calidad) en la cuenca hidrográfica como espacio geográfico; es allí donde interactúan los actores (autoridades ambientales, instituciones, usuarios) que se distinguen según su alcance territorial en nacional, regional o local.

De los instrumentos se despliegan un conjunto de programas y proyectos y actividades que son priorizados en el Plan Hídrico Nacional, en los Planes de gestión ambiental regional PGAR de las autoridades ambientales (CAR´S) y los POMCA, pero que se ven afectados en su implementación debido a los limitados recursos y capacidades para atender la totalidad de la problemática (MADS, 2014).

Destaca como elemento muy importante también dentro del marco de gestión de los recursos, la gobernabilidad (diferente a gobernanza), que al involucrar a los distintos actores, hace posible que las relaciones entre ellos se den de manera armónica, efectiva, eficiente y eficaz (PNGIRH, 2010).

Por lo tanto, la importancia del concepto de gobernabilidad radica en que “reconoce la prioridad del agua como elemento fundamental para la vida en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada” (MADS y Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2019).

Sin embargo, es necesario enfatizar en los matices que diferencian ambos conceptos y que se constituyen en pieza clave para orientar la gestión. El enfoque de la *gobernabilidad* se centra en el mejoramiento de la capacidad del gobierno para gobernar<sup>24</sup>, considerando los demás actores como sujetos de ese gobierno.

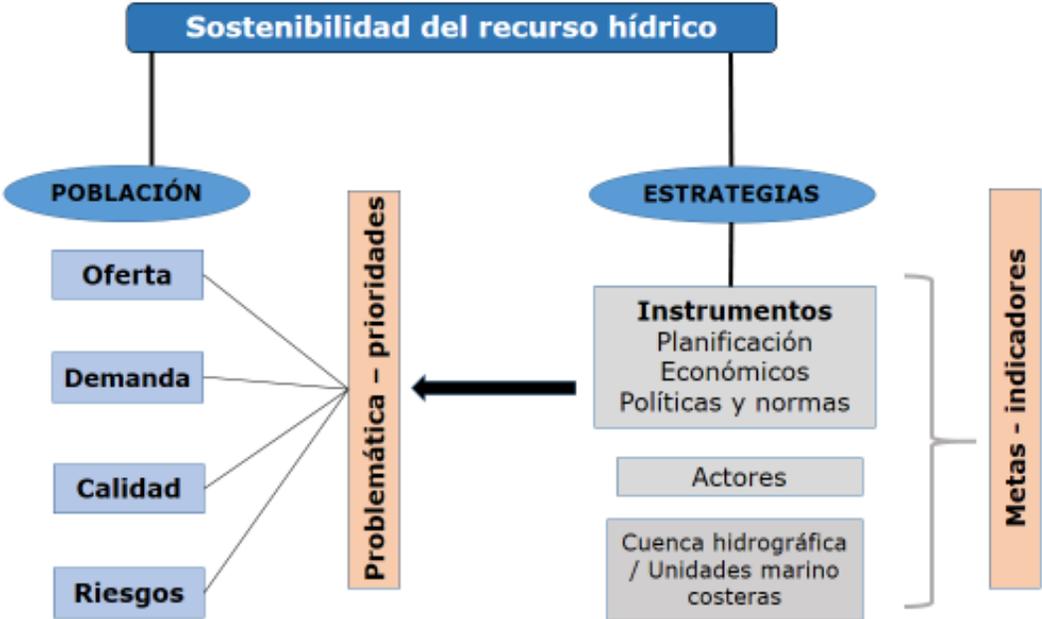
Un enfoque más actual es el de la *gobernanza*, el cual reconoce que aunque el gobierno mejore su capacidad de atender los asuntos públicos, no es suficiente, por lo que se requiere trascender la acción hacia la descentralización territorial del poder político (Barroso, 2009). Por lo tanto, el poder debe ser compartido entre los diferentes niveles de gobierno donde las comunidades son valoradas en la toma de decisiones, dada la complejidad de los asuntos públicos.

Es este último enfoque el que se adopta en el presente trabajo, en concordancia con los conceptos desarrollados por Ostrom (1990) que propende por la gestión de los bienes comunes mediante la implementación de estrategias de coordinación como único medio para alcanzar los objetivos de gestión y planificación.

---

<sup>24</sup> Recuperado de <http://journalrural.com/gobernabilidad-y-gobernanza-local/#sthash.wfOde6t7.dpbs>

Como resultado de la aplicación de postulados y principios, el marco general por medio del cual se lleva a cabo la gestión integral del recurso hídrico en Colombia se puede apreciar en la figura 10.



**Figura 10.** Marco general de la gestión integral del recurso hídrico en Colombia.

Elaboración propia con base en la PNGIRH, 2010.

Comparativamente en el ámbito internacional, la gestión integral del recurso hídrico está estructurada desde la Asociación Mundial para el Agua (2017) a partir de tres elementos que son: (i) un ambiente facilitador de políticas, estrategias y legislación adecuadas para el desarrollo y la gestión sostenible de los recursos hídricos, (ii) poner en su lugar los papeles institucionales mediante el cual poner en práctica las políticas, estrategias y legislación, y (iii) el establecimiento de los instrumentos de gestión que estas instituciones requieren para realizar su trabajo.

La figura 11 resume el marco general para la GIRH que contextualiza los tres principios anteriores.



**Figura 11.** Diagrama general del marco de GIRH por la Asociación Mundial del Agua - AMA.

Fuente: <https://www.gwp.org/en/About/why/the-need-for-an-integrated-approach>

Las diferencias entre los dos marcos de gestión descritos radican básicamente en las relaciones entre sus elementos y el énfasis de algunos de ellos: en el marco de la AMA la estructura es jerárquica para disponer los tres elementos constitutivos proponiendo las políticas y participación comunitaria como eje del sistema; los instrumentos de gestión se basan en la eficiencia económica mientras que el papel de las instituciones se fundamenta en la equidad social.

En el marco colombiano se plantea una estructura horizontal en la que los elementos principales (población y estrategias) tienen igual peso para el sistema, colocando énfasis en los instrumentos para solucionar problemáticas específicas de la oferta, demanda y calidad del recurso agua lo que se constituye en el foco de la política para alcanzar el objetivo último de sostenibilidad del mismo.

Se debe destacar en el marco de acción colombiano, que se hace explícito que el espacio fundamental de la gestión es la cuenca hidrográfica así como la consideración del riesgo, lo que no se evidencia en el marco de la AMA.

La inquietud que se genera es si mediante la aplicación de los distintos instrumentos bajo el marco o sistema de GIRH, se resuelven los conflictos.

## 2.5 Conflictos

La complejidad de la relación agua-territorio remite a debates intensos en lo social en razón a la presencia del agua en todas las actividades de producción y reproducción social, con su función básica en los sistemas naturales, independientemente de su abundancia o escasez relativa; esto en parte se explica por su valor simbólico, de identidad y significado cultural. Es decir, “discutir sobre política de agua significa poner en discusión las formas de ocupación del territorio” (Del Moral, 2009). Con respecto a la sostenibilidad ambiental, no hay gestión del agua sin gestión del territorio (Peñas, 2016).

Básicamente un conflicto significa, lucha, pelea, problema, materia de discusión (Real Academia de la Lengua, 2012). Es una situación que enfrenta dos o más **actores** sociales, empresariales o institucionales que se involucran en una contraposición de intereses que afectan sus derechos en torno al **uso, manejo, aprovechamiento o degradación de determinado recurso** o de los ecosistemas de los que el recurso depende (Observatorio Colombiano de la Gobernanza del Agua - MADS, 2019).

Para el presente trabajo se tomaron como referencia los tipos de conflictos del agua que guardan relación con la planificación territorial estudiados por Liber y Justo (2015) de la siguiente manera:

- Conflicto entre usos.
- Conflicto entre usuarios.
- Conflicto con actores no usuarios.
- Conflictos intergeneracionales.
- Conflictos interjurisdiccionales y de competencias.
- Conflictos institucionales.

Con base en los elementos estudiados en el capítulo dos, de esta clasificación se pueden extractar como principales conflictos para efectos de análisis en el trabajo, los conflictos interjurisdiccionales y de competencias, entre usos, entre usuarios, e institucionales.

Como elemento adicional a consideración en el análisis, los conflictos involucran actores que tienen distintos alcances territoriales y distintas formas de impactar el recurso agua y el territorio; estos actores pueden variar según la ubicación en el país como ya se expuso en el capítulo dos de este trabajo.

En Colombia, el escenario propiciado por el marco de actuación de la GIRH que da lugar a la implementación de las políticas e instrumentos objeto de la investigación,

permite identificar los conflictos relacionados principalmente con las competencias y jurisdicción de las entidades territoriales y autoridades ambientales, temporalidad en la oportunidad de implementación de las normas e instrumentos, escala de formulación y planificación del territorio y del agua e intereses en el uso del suelo y del agua así<sup>25</sup>:

.- Entre el ordenamiento territorial y de cuencas hidrográficas como elemento más recurrente en el país<sup>26</sup>.

.- Conflictos por usos del suelo en que se incumple la normativa generados como ejemplo, por ocupación con actividades económicas incompatibles con suelos de protección, suelos con vocación diferente o con condiciones de riesgo por movimientos en masa e inundaciones (Sánchez, 2013).

.- Falta de unidad en el ordenamiento territorial en el que están involucrados las autoridades ambientales, sectores productivos y comunitarios, lo que propicia confusión de roles entre estos actores (DNP, 2017).

En la actualidad, la expresión de la intervención del territorio que relaciona la planificación territorial y la gestión del agua en Colombia se puede encontrar en dos elementos de gran visibilidad (figura 12): el Sistema de Ciudades y la Zonificación Hidrográfica (Áreas hidrográficas) por Macrocuencas (IDEAM, 2015).

Estos dos elementos a escala nacional muestran la inconsistencia espacial entre la división político-administrativa del territorio y la distribución por áreas hidrográficas en Colombia, que marca la desarticulación conceptual de la forma de ocupación y la disponibilidad del recurso agua. Es la cuenca del Magdalena – Cauca (24% del área total del territorio) la que tiene la mayor ocupación, aporta únicamente el 12,5%<sup>27</sup> de la oferta hídrica nacional y sin embargo soporta aproximadamente el 70% de la población además de que genera el 85% del PIB, con todas sus consecuencias e impactos sobre los recursos naturales, ante la carencia de programas efectivos de control<sup>28</sup> (Ojeda, 2000).

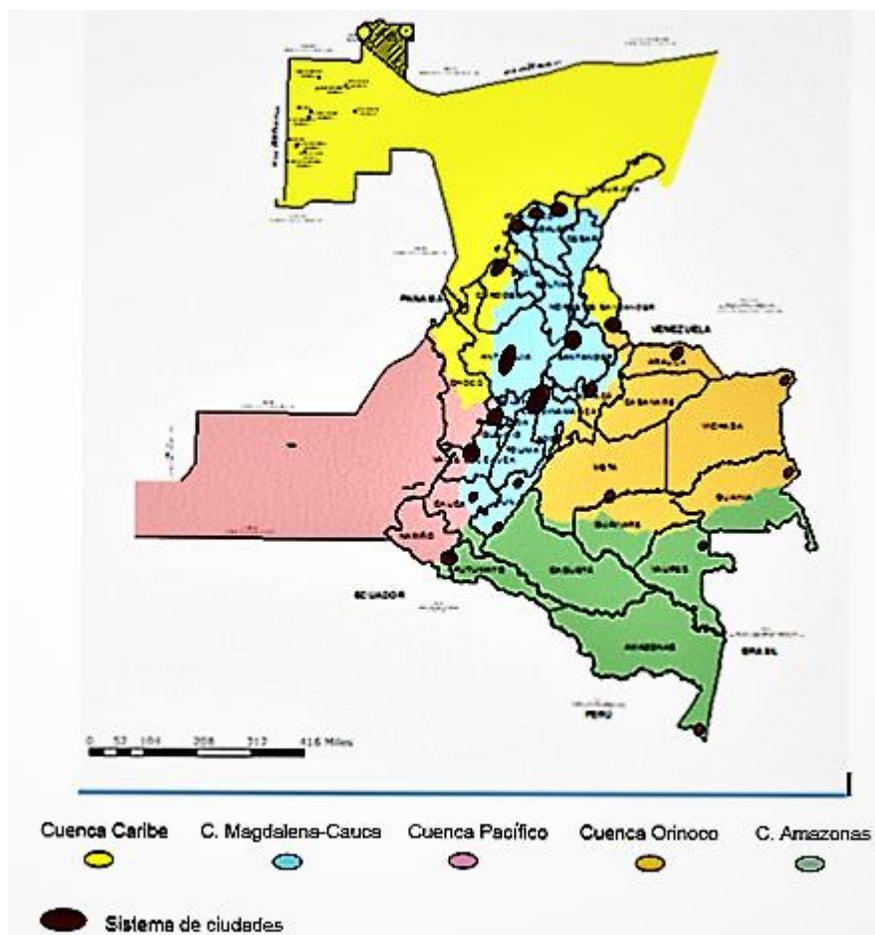
---

<sup>25</sup> Afirmaciones tomadas de entrevistas con funcionarios de CORANTIOQUIA (16 de enero de 2018-7:30 am – 1 de agosto de 2018 9:00 am), Área Metropolitana del Valle de Aburrá (7 de febrero de 2018 10:00 am), integrantes del Consejo de Cuenca del Río Aburrá (Agosto de 2018 y febrero 11 de 2019). Ver tabla No. 13 de caracterización de expertos en la página 67 y en Anexo 1 al final.

<sup>26</sup> PNGIRH. 2010, p.72.

<sup>27</sup> Se refiere a la oferta hídrica superficial OHD según el Estudio Nacional del agua de 2019. En el año 2014 era de 13,5% del total del país. pág. 55

<sup>28</sup> Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en Colombia. 2000. CEPAL. P.11.



**Figura 12.** Superposición de la división política y Macrocuencas hidrográficas.

Elaboración propia con base en <http://sigotn.igac.gov.co> para el año 2013.

Esta disparidad entre urbanización y agua disponible obliga a buscar fuentes de abastecimiento por fuera de los límites administrativos de las unidades territoriales, incidiendo en la gestión de tales áreas de abastecimiento y originando conflictos (González, 2009).

Como contraste, el 76% restante del área del territorio nacional (874.000 km<sup>2</sup>), en donde se encuentran las vertientes del Orinoco, Amazonas, Pacífico, Sinú, Atrato, Catatumbo y Sierra Nevada de Santa Marta, contribuyen con el 89% de la oferta hídrica natural superficial, albergando el 30% de la población (ENA, 2019). La situación de la oferta hídrica ambiental en estas regiones no presenta aún el estado de deterioro de la cuenca Magdalena-Cauca; no obstante, los factores que afectan la regulación hídrica y la calidad del agua, en los actuales momentos, están siendo objeto de intensas presiones, debido a razones económicas y sociopolíticas (Ojeda, 2000).

En el siguiente apartado se ilustran los cuatro tipos de conflictos en Colombia, derivados de la aplicación de multiplicidad de instrumentos, normas, guías, manuales, así como la interacción de los diversos actores involucrados:

## **Conflictos por usos del agua y del suelo**

### *Incompatibilidad entre usos del suelo y del agua*

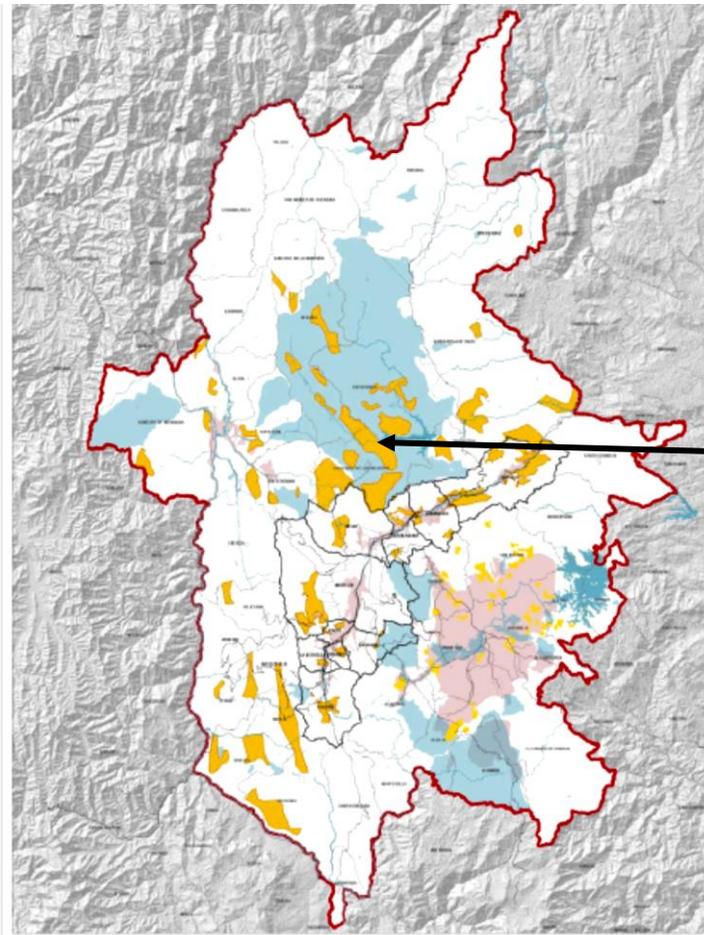
Cuando el recurso no satisface las diversas demandas que tiene el agua de una cuenca que incluye usos actuales, nuevos usos y/o posibilidad de reservar recurso para aprovechamientos futuros (riego, abastecimiento de agua potable, residuos sólidos, generación hidroeléctrica, minería, etc.). Aquí las disposiciones de autoridades ambientales entran en conflicto con las que emanan de entidades territoriales a través del POT municipal.

Como ilustración de este conflicto se tiene por ejemplo: el área metropolitana del Valle de Aburrá determinó que “de las 109 áreas aptas para la disposición final de residuos sólidos, delimitadas por el PGIRS 2006 (actualmente en revisión), 16 áreas presentan conflictos ambientales por su ubicación dentro de zonas de protección del recurso hídrico superficial para el abastecimiento de acueductos. Así mismo, otros 38 polígonos, especialmente localizados en el valle de San Nicolás, se encuentran sobre áreas de potencial hídrico subterráneo” (figura 13). Estas conclusiones de la situación de gestión regional se presentaron en noviembre de 2017 por parte del equipo de funcionarios del área metropolitana del valle del Aburrá –AMVA que coordina la formulación del PEMOT (plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial).

Además existen 8.260,7 has que no están clasificadas como suelo de protección y que hacen parte del Cinturón externo propuesto por el Cinturón Verde Metropolitano del Valle de Aburrá. La discontinuidad de los suelos de preservación, conservación y restauración de la EEP<sup>29</sup>, tiene como resultado la fragmentación de la conectividad ecológica en el valle de Aburrá. Se evidencian entonces los suelos que deben pertenecer a la EEP, y que sólo están determinados en los POT como suelos de protección o incluso no tienen ningún tipo de clasificación relacionada con su conservación.

---

<sup>29</sup> EEP: Estructura ecológica principal.



Zonas en color ocre identificadas como potenciales sitios de disposición final de residuos, sin embargo se localizan al interior de la delimitación de zonas de protección del recurso hídrico (en azul) superficial para el abastecimiento de acueductos.

**Figura 13.** Conflicto por localización de usos incompatibles.

Fuente: Presentación PEMOT- Área Metropolitana del VA. Nov 2017

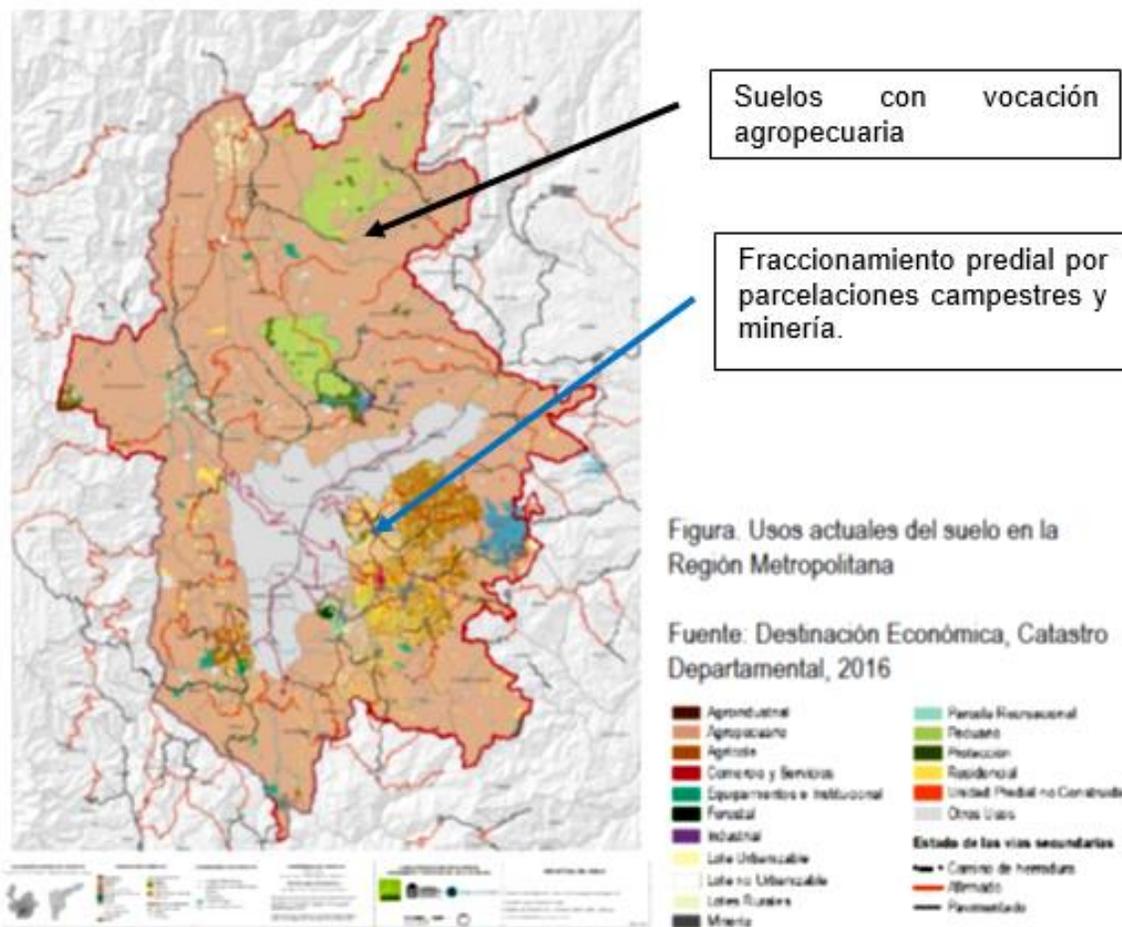
Aquí es evidente que la capacidad de los municipios para garantizar la protección del agua en sus territorios mediante la definición de usos, está en entredicho ya que áreas de protección definidas en sus POT no son compatibles con las disposiciones emanadas desde una autoridad ambiental regional con respecto a la disposición de residuos sólidos.

Lo anterior sin dejar de considerar que las zonas en azul definidas como protección del recurso agua (área generadora), de la que se abastece el área metropolitana (área receptora) están por fuera de su delimitación administrativa<sup>30</sup>. Esta situación ocasiona conflictos entre los municipios y los usuarios ya que ambos están sometidos a cargas por el hecho de ser suelos de conservación; los usuarios no las pueden emplear para fines distintos y los municipios a comprarlas para conservar

<sup>30</sup> El área metropolitana del Valle de Aburrá se abastece en un 96% de dos embalses: La Fe, con una capacidad útil de 12,1 millones de metros cúbicos, y Río Grande II, con 150,9 millones de metros cúbicos de capacidad. (González, 2009).

fuentes de agua (Sánchez, 2013). Aquí, incide también la capacidad de gestión institucional de los municipios del área generadora para ordenar su territorio.

Dentro de la misma región, la minería por ejemplo, se presenta como actividad de conflicto en el AMVA (figura 14) considerando que del total de suelos en la región con vocación agroproductiva (26,2 %), el 15,9% tienen títulos mineros incidiendo en la seguridad alimentaria<sup>31</sup>; además el 13,3% de estos títulos corresponden a áreas protegidas en la región.

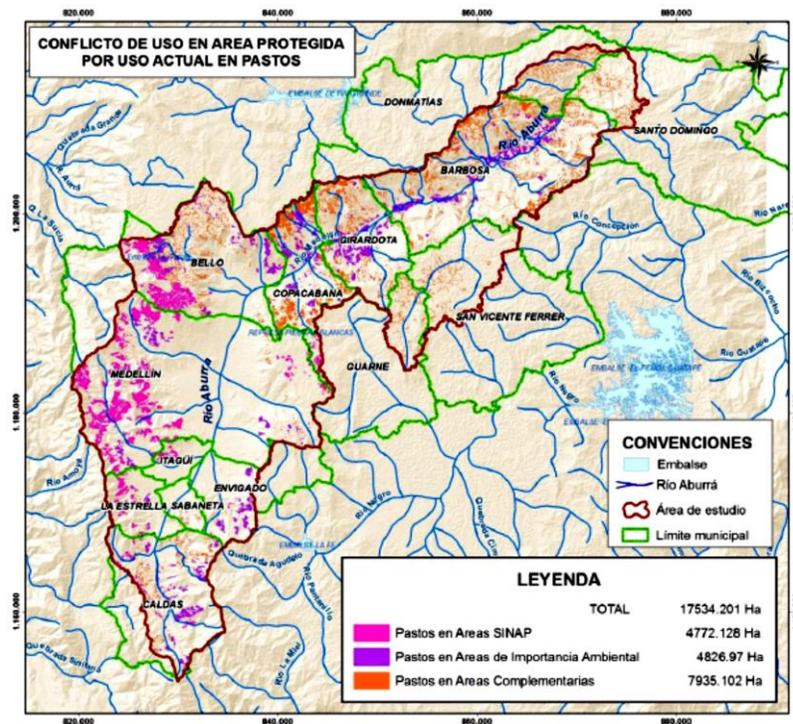


**Figura 14.** Conflicto por Uso actual del suelo en la Región metropolitana AMVA.

Fuente: Presentación PEMOT nov. 2017.

<sup>31</sup> Citado en presentación PEMOT por el Área metropolitana- Diapositivas No. 124 y 127. Datos del Plan de ordenamiento territorial agropecuario. 2017.

También en esta región, de acuerdo con las conclusiones del análisis metropolitano realizado para el POMCA del río Aburrá en 2016, “el oriente de la región metropolitana presenta mayores extensiones de suelo para uso agropecuario, sin embargo es la Subregión donde existen mayores conflictos de uso del suelo por la presión de las nuevas dinámicas poblacionales y urbanísticas, con alto nivel del fraccionamiento predial para parcelaciones de vivienda campestre, ocasionando una disminución y presión sobre los suelos de protección” (figura 15).



**Figura 15.** Conflicto de uso en áreas protegidas por usos actuales en pasto en la región AMVA.

Fuente: Presentación PEMOT nov. 2017.

Uno de los conflictos por uso del suelo y del agua más representativos en Colombia puede identificarse a raíz de la construcción de proyectos hidroeléctricos como Hidroituango; como afirma Sánchez (2013), el principal impacto, desde el punto de vista de las comunidades, “ha sido el cambio en la tenencia de la tierra, y las implicaciones de este cambio en las relaciones sociales y comunitarias. La declaratoria de utilidad pública de los suelos necesarios para la realización del proyecto, establece que la primera opción de compra por un término de dos años es de la empresa ejecutora, en este caso EPM. Sin embargo al vencerse los términos, la empresa no notificó a los propietarios que ya podían disponer y hacer uso de los

predios. Por ejemplo, en la Vereda Orejón (Briceño) han pasado más de dos años, no les han comprado el terreno, no los dejan cultivar nada y no les han reconocido las pérdidas por no poder disponer de la tierra para cultivar”.

Continúa diciendo Sánchez (2013), que asociado a esta situación “el cambio en la vocación económica, podría considerarse el impacto con mayor afectación en las comunidades, al cambiar el uso del suelo y la tenencia de la tierra, las comunidades no pueden realizar las actividades económicas tradicionales que han realizado en el territorio”. Por lo tanto en este tipo de proyectos, los conflictos se materializan mediante cambios en el uso del suelo, que deriva en la generación del conflicto socio ambiental por cambio en la tenencia de la tierra, el cambio en la vocación económica, el desplazamiento voluntario e involuntario y la presión migratoria (Sánchez, 2013).

### **Conflictos entre usuarios**

No se refiere tanto al uso del recurso, como al comportamiento de los usuarios, con base en las características de los actores que comparten el recurso hídrico y sus intereses (Ramírez y Yepes, 2011). Como ejemplo, entre empresas privadas y usuarios.

Es el uso agropecuario el que genera mayor consumo de agua en Colombia y el mundo<sup>32</sup> y sin embargo en la legislación nacional no está considerado como de primer orden de necesidad al igual que el uso con fines de generación de energía (Decreto 3930 de 2010). Éste último con gran impacto en el territorio debido por ejemplo a la localización de embalses que emplean significativas áreas para su funcionamiento, trayendo consigo conflictos para los habitantes asentados allí (González, 2009), (Sánchez, 2013).

Como ejemplo, se puede mencionar la problemática del cultivo de arroz en el departamento del Casanare, que para su funcionamiento utiliza grandes áreas de humedales<sup>33</sup> ocasionando el desecamiento.

La ocupación del territorio y los usos del agua en un ambiente de GIRH debe propender por generar acuerdos entre los actores involucrados partiendo de la definición de asuntos de interés general. Al respecto, debe destacarse que los intereses en el suelo y el agua guardan relación con el desequilibrio existente en la

---

<sup>32</sup> Referencias de [http://www.fao.org/nr/water/aquastat/maps/World-Map.WithA.Twith\\_esp.htm](http://www.fao.org/nr/water/aquastat/maps/World-Map.WithA.Twith_esp.htm)

Documentos de Línea base para la formulación de los planes estratégicos de macrocuencas. 2015.

<sup>33</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/arroz-la-charla-pendiente-entre-ambientalistas-y-agricultores-articulo-689099> 12 de abril de 2017.

representatividad política que las regiones y departamentos tienen en el poder político.

En tal sentido y luego de las últimas elecciones legislativas en el país en 2018, 10 departamentos quedaron sin representación en el senado<sup>34</sup>; esto se debe al sistema electoral denominado circunscripción nacional, es decir, los elegidos son representantes en el Congreso de todo el país y no de una región, lo que sigue siendo un fenómeno recurrente desde la Constitución de 1991 que afecta negativamente la equidad territorial en términos de la participación en el desarrollo. Esto significa que regiones sin representación política en el congreso, tienen más dificultades para ser incluidas en las políticas sectoriales y planes de desarrollo.

Distinto a lo que ocurre con la circunscripción regional que se aplica para la elección de representantes a la Cámara, concejales y diputados permitiendo que todas las regiones estén representadas. Esta situación sin duda afecta la distribución de oportunidades de desarrollo en las regiones y favorece la segregación dado que se generan intereses en unos territorios más que en otros según los recursos que se puedan aprovechar.

Por lo tanto la participación de comunidades se percibe desde la posición tú participas, yo participo: ellos deciden.

## **Conflictos interjurisdiccionales y de competencias**

### *Conflicto por Competencias entre entes territoriales y autoridades ambientales.*

Se refiere a la tensión entre objetivos y competencias de entidades locales, municipales, regionales, nacionales, porque no corresponde la división político-administrativa con los límites físicos o territoriales de las cuencas (fragmentación y falta de coordinación).

Se ha identificado conflicto normativo por competencias en materia ambiental en la ciudad de Barranquilla entre Barranquilla Verde, antes el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB) y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA. Este conflicto se presenta por competencias de ambas autoridades dado que la Ley 99 de 1993 en su Artículo 23° creó las Corporaciones Autónomas Regionales con funciones ambientales al interior del perímetro urbano de

---

<sup>34</sup> Los 10 departamentos sin senadores son Arauca, Amazonas, Caquetá, Guainía, La Guajira, Putumayo, Quindío, San Andrés, Vichada y Vaupés. Referencia de <https://colombiacheck.com/chequeos> jueves 21 de marzo de 2019.

municipios y áreas metropolitanas, al tiempo que “Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1'000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales” por el Art. 66° (Zapata, 2015).

Es decir, en un mismo entorno urbano dos entidades ejercen funciones ambientales demostrando que no son claras las competencias de gestión del agua y de PT.

En la misma línea, otro ejemplo de conflicto por competencias se evidencia entre las autoridades ambientales y los entes territoriales básicamente por las diferencias de visiones del ordenamiento (PNGIRH, 2010); como ejemplo, ocurre entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y los Municipios que la conforman porque los planes de ordenamiento territorial formulados por cada ente no coordinan su visión frente a la unidad de cuenca hidrográfica<sup>35</sup>.

En esta misma región, el instrumento-POT- que es de nivel municipal entra en conflictos e inconsistencias en los procesos de concertación con las autoridades ambientales en temas como compromisos adquiridos para la revisión que no son incluidos en los planes, por ejemplo, áreas de importancia ambiental, declaratoria de áreas de protección ambiental, entre otras (documento de observaciones al POMCA del río Aburrá).

## **Conflictos institucionales**

Se caracteriza por enfrentamientos entre actores públicos y privados con acciones que impactan en la gestión y el aprovechamiento del agua que conllevan a la falta de coordinación entre autoridades ambientales y entidades que ejecutan infraestructura, medio ambiente, ordenamiento territorial, servicios, etc.

Como conflicto institucional se puede apreciar la situación generada por la escala de planificación para la gestión del agua y del suelo.

Uno de los ejemplos se ubica en el departamento de Antioquia; como se evidencia en los documentos que contienen las observaciones realizadas por el consejo de cuenca (2017) al POMCA regional del río Aburrá recientemente aprobado, las inconsistencias principales son: (i) las escalas de análisis que dieron como resultado la zonificación ambiental no consultan la escala de formulación y análisis con respecto al plan de ordenamiento territorial; (ii) los estudios realizados por el POT no

---

<sup>35</sup> La mayoría de los municipios no reconocen en sus planes de ordenamiento territorial la dependencia hacia otros territorios para el abastecimiento de agua y no proponen acciones conjuntas en relación a la protección de los ecosistemas estratégicos, a excepción de Medellín y Envigado. Citado en presentación PEMOT. 2017. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. diapositiva 15.

fueron tenidos en cuenta para la revisión del POMCA; también se toman de estudios con escalas de trabajo con alcance regional y metropolitano (1:100.000), mientras que la escala de trabajo de los POT (1:5.000) es más detallada para el ámbito municipal<sup>36</sup>.

Lo anterior genera por ejemplo, que dentro de la escala de análisis de la zonificación ambiental, no todos los suelos de protección definidos en los POT de los municipios sean incorporados en el principal instrumento regional para la gestión del agua lo que repercute directamente en la expedición de licencias urbanísticas en razón a las disposiciones de usos del suelo ya en marcha con los planes aprobados desde 2014 y más aún afectaría las zonas de expansión urbana de los municipios integrantes<sup>37</sup>.

El presente trabajo identificó otro elemento que ocasiona conflicto institucional relacionado con la temporalidad en la formulación e implementación de instrumentos.

Del mismo documento de observaciones antes descrito, se extracta el conflicto relacionado con la oportunidad y concurrencia en la implementación de los instrumentos; aquí se destaca que no se tienen en cuenta las vigencias de otros instrumentos de mayor jerarquía al plantear la zonificación ambiental en el POMCA regional (ibíd., p.3).

Una de las expresiones de la falta de coordinación entre planeación territorial y gestión del agua en Colombia, es que en distintas regiones y ciudades del país se han experimentado desastres naturales ocasionados por desbordamientos de ríos afectando poblaciones que, carentes de planeación urbana, se localizan equivocadamente en sus riberas. Hacia finales de marzo de 2017 la población de Mocoa (capital del Departamento de Putumayo) fue escenario de uno de los desastres en los que se conjugaron situaciones de falta de previsión en la planificación urbana y gestión del riesgo, en una zona urbana construida en la zona más baja de confluencia de tres ríos (Figuras 16 y 17).

Las autoridades ambientales aseguraron que entre las causas del desastre se pueden mencionar: la deforestación en cercanías a las fuentes hídricas, construcción de viviendas en rondas hídricas de los ríos y el impacto del cambio climático<sup>38</sup>. Es la demostración que las decisiones de planificación (uso del suelo) y de gestión del riesgo en el municipio no toman en cuenta determinantes ambientales permitiendo el asentamiento de población en zonas con amenazas por movimientos en masa e

---

<sup>36</sup> Información tomada del comunicado suscrito el 26 de junio de 2018 por los diez alcaldes del área metropolitana del valle de Aburrá dirigido al entonces ministro de Medio Ambiente.

<sup>37</sup> Tomado de entrevistas con funcionarios de autoridades ambientales en Medellín.

<sup>38</sup> Tomado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/causas-y-recomendaciones-tras-la-avalancha-en-mocoa-articulo-687442>. 1 de abril de 2017.

inundaciones. Además de lo anterior se revela la falta de control urbanístico por parte de la institucionalidad del municipio de Mocoa.



**Figura 16.** Localización zona urbana de Mocoa con respecto a la confluencia de ríos.

Fuente: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/tragedia-en-mocoa-cifras-de-la-avalancha/520864>



**Figura 17.** Panorámica de la tragedia en Mocoa. Fuente: <https://lasillavacia.com/historia/lo-que-muestra-la-tragedia-evitable-de-mocoa-60435>. 3 de abril de 2017.

El desastre fue el resultado de una mala distribución y uso del territorio (ausencia de control urbanístico) y la inadecuada gestión del riesgo, que se conjugaron con el comportamiento de los elementos naturales.

#### Conclusiones del marco normativo e institucional para la gestión territorial

El marco normativo e institucional en Colombia, en proceso de ajuste constante, es amplio para que las entidades cumplan con las competencias y funciones encomendadas. Las normas e instrumentos que se derivan de estos actúan bajo el enfoque de gestión integral de recursos enfatizando las problemáticas que las distintas regiones presentan.

La aplicación de los instrumentos así como la implementación de programas y proyectos, pretenden dar solución a las problemáticas del suelo y del agua pero existen factores diversos de carácter estructural que inciden en el desempeño adecuado del sistema; dichos factores son de tipo político, institucional, comunitario.

Es un desacierto ubicar la mayor parte de las ciudades con sus centros productivos en regiones, de un lado, con mayores retos desde lo geográfico que impone condiciones adversas para la accesibilidad, transporte, producción de alimentos y de otro, disponibilidad de agua y condiciones de riesgo; estas situaciones agravan la segregación de una gran extensión del territorio nacional (Amazonas, Orinoco y Pacífico) en el que por el contrario existen las condiciones propicias para impulsar proyectos ecológicos y de conservación a gran escala partiendo de la importancia biológica en estas regiones (IDEAM, 2019).

## **CAPÍTULO 3. DESARROLLO METODOLÓGICO Y RESULTADOS**

### **3.1 Metodología**

Considerando que el objetivo principal de esta investigación es el de proponer un método que integre los instrumentos de planificación territorial y de gestión del agua contribuyendo a generar mecanismos alternativos para lograr una gestión territorial más efectiva, en razón a la complejidad de las relaciones inherentes a los instrumentos de gestión territorial en un entorno de organización territorial y forma de estado determinado, cada grupo de instrumentos remite a acciones diferenciadas. Por lo tanto, es necesario que cualquier análisis sea abordado a partir de una estrategia metodológica basada en un enfoque multiescalar e interdisciplinario que permitirá un tratamiento integral de la problemática así como revelar la fuente de conflictos (Sanint, 2010). En la tabla \_\_\_ se describe la metodología para alcanzar los objetivos propuestos.

<b>Etapas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Actividades</b>	<b>Productos</b>
<b>1</b>	<b>Identificar los instrumentos de gestión en el territorio relacionados con el ordenamiento, de gestión del agua y del riesgo a nivel nacional, departamental y municipal que inciden en la ordenación del territorio.</b>	<p><b>Identificar y recopilar información: Mediante consulta bibliográfica y de fuentes web de sitios relacionados con instituciones de las leyes, normas, instrumentos de planificación, gestión del agua y gestión ambiental en Colombia. También se consulta información de otros países del mundo como referencia de comparación.</b></p> <p><b>Se complementa la labor con entrevistas y consultas a funcionarios de autoridades ambientales, entidades territoriales y dependencias del gobierno central (DNP, Ministerios), congresistas, diputados y concejales, líderes comunitarios para obtener la información que permite analizar la relación entre los instrumentos y la forma de estado y organización territorial de Colombia.</b></p>	<b>La identificación del marco normativo e institucional así como los instrumentos de gestión territorial, de gestión del agua y gestión del riesgo por nivel nacional, departamental-regional y municipal. Se identifican y contextualizan los conflictos existentes.</b>
<b>2</b>	<b>Determinar las relaciones existentes entre los instrumentos de gestión del territorio</b>	<b>Análisis multiescalar mediante la construcción de cuatro matrices involucrando los dos mecanismos de gestión territorial. Se describe el cumplimiento de la normativa y principios de gestión en las escalas (nivel territorial) identificando la acción de los instrumentos, planes y programas. Se construyen cuatro matrices para los siguientes conflictos: Competencias y Jurisdicción, entre usos del suelo y del agua, entre usuarios del suelo y agua y entre instituciones. Permite revelar los aspectos que afectan el sistema de gestión integral.</b>	<b>Se definen los factores más relevantes que propician el planteamiento de alternativas de gestión para construir método de integración.</b>
<b>3</b>	<b>Construir un método de integración que articule la gestión del agua y la planificación territorial a partir del análisis multidimensional de conflictos existentes</b>	<b>Con base en el análisis multiescalar se procede a evaluar el riesgo para el sistema de gestión.</b>	<b>Se construye el método de integración y sus componentes a partir de la calificación del riesgo de afectación del sistema en la fase anterior.</b>
<b>4</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>Con los resultados de análisis anteriores se formulan recomendaciones.</b>	<b>Describir los hallazgos de la investigación. Generar el documento final.</b>

**Tabla 6.** Etapas del desarrollo metodológico.

Se propuso que el análisis multiescalar se realizara mediante la construcción de cuatro matrices que corresponden a los conflictos más representativos, en las que se describen los aspectos más significativos de la aplicación de los instrumentos, programas y proyectos respecto de la planificación territorial y la gestión del agua en

las escalas nacional, departamental y municipal. Permite identificar los principales elementos que afectan los principios del sistema de gestión territorial.

Los elementos que afectan el sistema de gestión son llevados a una matriz para calificarlos según una escala de alta, media y baja (colores rojo, amarillo y verde, respectivamente) que definirá las prioridades de acción para solucionar los conflictos detectados.

Con base en la identificación de los tipos de conflictos del capítulo 2, las matrices son las siguientes:

Matriz No. 1

<b>Conflictos interjurisdiccional y de competencias</b>			
ESCALA	Mecanismo 1	Mecanismo 2	Impacto para el sistema de gestión
Nacional- Departamental- Municipal	Descripción de la aplicación de instrumentos, planes y programas así como el cumplimiento de normativa.		Factores que afectan el sistema de gestión

**Tabla 7.** Ejemplo de matriz para análisis multiescalar

Matriz No. 2

<b>Conflictos entre usos del agua y del territorio</b>			
ESCALA	Mecanismo 1	Mecanismo 2	Impacto para el sistema de gestión
Nacional- Departamental- Municipal	Descripción de la aplicación de instrumentos, planes y programas así como el cumplimiento de normativa.		Factores que afectan el sistema de gestión

Matriz No. 3

<b>Conflictos entre usuarios</b>			
ESCALA	Mecanismo 1	Mecanismo 2	Impacto para el sistema de gestión
Nacional- Departamental- Municipal	Descripción de la aplicación de instrumentos, planes y programas así como el cumplimiento de normativa.		Factores que afectan el sistema de gestión

Matriz No. 4

<b>Conflictos entre instituciones</b>			
ESCALA	Mecanismo 1	Mecanismo 2	Impacto para el sistema de gestión
Nacional- Departamental- Municipal	Descripción de la aplicación de instrumentos, planes y programas así como el cumplimiento de normativa.		Factores que afectan el sistema de gestión

### 3.2 Análisis multiescalar

Se propone un análisis que aborde la complejidad de las relaciones entre los instrumentos de gestión territorial dentro del marco normativo, institucional y conceptual permitiendo así comprender el comportamiento de la gestión a través de instrumentos de planificación territorial y de gestión del agua; mediante un método de *matrices* se puede alcanzar este objetivo (Sanint, 2010).

Para el análisis se toman en cuenta la aplicación de los instrumentos y normativa en las tres escalas territoriales

*Matriz 1 para conflictos de jurisdicciones y competencias de las autoridades ambientales y entidades territoriales. (Tabla 8).*

Matriz de análisis - Conflictos interjurisdicciones y por competencias			
NIVEL	MECANISMO DE DESARROLLO		Impacto para el sistema de gestión integral
	Planificación Territorial	Gestión del Agua	
Nacional	<p>.- Se cumplen las competencias por Ley 388/97 y Ley 1454/2011 en los asuntos de interés general.</p> <p>.- El plan nacional de desarrollo plantea pactos por sectores según prioridades en las regiones. (ley 152/94).</p>	<p>.- El MADS orienta el ordenamiento ambiental por cuencas hidrográficas involucrando la gestión del riesgo (Ley 99 de 1993 -Ley 1523/2012) PNGIRH, 2010.</p> <p>.- Amplia normativa e instrumentos para la gestión.</p>	<p><b>I1</b> El Ordenamiento Ambiental del Territorio predomina sobre el Ordenamiento Territorial. No está alineado con PND.</p> <p><b>I2</b> El sector minero es desarticulado del ordenamiento territorial y vulnera la competencia de los municipios.</p> <p><b>I3</b> Límites de cuenca diferentes a los administrativos.</p>
Departamental-Regional	<p>.- El Departamento define lineamientos de ordenamiento y coordina el desarrollo en los municipios (Ley 152/94).</p> <p>.- Las áreas metropolitanas son autónomas por Ley 1625 de 2013.</p>	<p>.- Los Departamentales imparten directrices especiales para el medio ambiente (Ley 99/93).</p> <p>.- El Decreto 3930 de 2010 le otorga competencias de GIRH a la autoridad ambiental.</p>	<p><b>I4</b> Existen lineamientos para ordenar territorio pero no para los 32 departamentos del país. Hay desigualdad y retraso. No son de obligatorio cumplimiento para municipios.</p> <p><b>I5</b> Ausencia de liderazgo y planificación de largo plazo en la mayoría de los departamentos.</p>
Municipal	<p>.- Los municipios cuentan con instrumento para ordenar su territorio - Artículo 6 Ley 388/97- Artículo 29 - Ley 1454 de 2011.</p> <p>.- Cuenta con Plan de desarrollo económico y social - Ley 152/94</p>	<p>.- La Ley 99/93 - Art. 66° - le asigna por igual a municipios con más de 1 millón de habitantes y áreas metropolitanas, competencias en materia ambiental.</p> <p>.- En cuanto a GIRH como autoridad administrativa, ejerce control y ejecuta programas.</p>	<p><b>I6</b> Los instrumentos de OT revelan la disparidad de la capacidad de gestión territorial.</p> <p><b>I7</b> Las prioridades en planes de desarrollo son distintas a las del ordenamiento territorial (plan de inversiones).</p>

**Tabla 8.** Matriz No.1 de análisis para conflictos de competencias y jurisdicciones.

Fuentes:

- Planes de desarrollo municipales - capítulo plan de inversiones.
- Ley 99 de 1993 - Ley 1625 de 2013 - Ley 152 de 1994 - Ley 1454 de 2011 - Decreto 3930 de 2010 - PNGIRH, 2010.
- Plan nacional de desarrollo minero. Unidad de planificación minera UPME- Minminas, 2017.
- Documento Bases para la formulación de política nacional de ordenamiento. (DNP. 2014).
- Documento 20 años de ordenamiento territorial en Colombia. (DNP, 2017).

Los alcances y competencias entre los niveles territoriales y autoridades ambientales en Colombia están superpuestos creando confusión en la gestión requiriendo procesos de largo alcance para lograr un cambio que impacte el sistema de gestión. El municipio como división básica del territorio compite con el área metropolitana que la contiene dado que esta entidad también formula un plan territorial<sup>39</sup> lo que debe revisarse en términos de la normativa asociada. Es débil la relación entre recurso agua y el ordenamiento territorial entre otras razones porque el ámbito natural de cuenca trasciende los límites de la división política y concurren varias entidades territoriales derivando en duplicidad de acciones, programas y proyectos.

*Matriz 2 para conflictos entre usos del suelo y del agua. (Tabla 9).*

---

<sup>39</sup> Se cumple una doble función tanto como autoridad ambiental y de planificación territorial lo que hace difusas las competencias.

Mariz de análisis - Conflictos entre usos del suelo y del agua			
NIVEL	MECANISMO DE DESARROLLO		Impacto para el sistema de gestión integral
	Planificación Territorial	Gestión del Agua	
<b>Nacional</b>	<p>- La política general de OT actualmente en construcción por el DNP y el MVCYT. (Ley 1454/2011)</p> <p>- Se definen usos generales para parques nacionales, áreas protegidas, proyectos de infraestructura y minería (Ley 1454 de 2011).</p>	<p>- La PNGIRH establece modelo espacial de gestión por cuencas.</p> <p>- Las prioridades de usos del agua (Decreto 3930 de 2010) no se cumplen (infraestructura, minería y energía).</p> <p>- La legislación minera excluye de las áreas prohibidas los páramos y humedales RAMSAR.</p>	<p><b>I8</b> Falta formular e implementar la PNOAT y modelo de ocupación del territorio.</p> <p><b>I9</b> A pesar que el Ord ambiental prevalece sobre el OT, la minería e infraestructura afectan regiones y municipios.</p> <p><b>I10</b> Las prioridades en el uso del agua por Decreto 3930 desarticuladas con sectores agrícola, industria (minería y generación de electricidad). El sistema de ciudades ocupa zonas con menor oferta hídrica nacional.</p>
<b>Departamental - Regional</b>	<p>- Se avanza en los lineamientos departamentales.</p> <p>- Se cuenta con un modelo de ocupación de siete departamentos a 2013. Hay retraso.</p> <p>- La ganadería y cultivos agrícolas van en contravía de usos de conservación.</p>	<p>- Se avanza en los POMCA y los PORH. -</p> <p>- Disparidad en tiempos de formulación e implementación por parte de autoridades ambientales y entes territoriales.</p> <p>- La zonificación de POMCA distinta a suelos de protección de los POT.</p>	<p><b>I11</b> Los usos del Decreto 3930 de 2010 no se articulan en los Planes Departamentales de desarrollo.</p> <p><b>I12</b> La zonificación ambiental de los POMCA no se coordina con los usos del suelo en los POT.</p> <p><b>I13</b> Se deben actualizar los POMCA (Decreto 1729/2002). Un porcentaje importante de cuencas no ha sido objeto de POMCA.</p>
<b>Municipal</b>	<p>- El instrumento POT define usos urbanos y rurales.</p> <p>- En los programas de ejecución de los POT se plantean programas de gestión del agua.</p> <p>- Se definen prioridades de inversión en los planes y el POT.</p>	<p>- Mediante el Plan Ambiental Municipal - PAM (Ley 99/93) se plantean inversiones para gestión del agua.</p> <p>- La gestión del agua involucra la responsabilidad de la población y demás actores.</p>	<p><b>I14</b> Hay desfase en los usos del suelo y las prioridades ambientales.</p> <p><b>I15</b> Se incorporan suelos rurales para usos residenciales (expansión urbana).</p> <p><b>I16</b> Los POT declaran áreas de protección desconociendo dinámicas de población rural.</p>

**Tabla 9.** Matriz No. 2 de análisis para conflictos entre usos del suelo y del agua.

#### Fuentes

- Planes de desarrollo departamentales y municipales (Ley 152 de 1994).
- Documentos de formulación de las cinco macrocuencas - MADS 2015.
- Documentos POMCA y PORH años 2015-2017
- Documento balance de lineamientos de ordenamiento territorial departamental en Colombia por DNP - 2013
- Documento balance 20 años de ordenamiento territorial en Colombia. (DNP. 2017)
- Documento Normativa minera en Colombia. (Martínez y otros, 2013).
- Sistema de ciudades. (DNP. 2014).
- Guía técnica para formulación de POMCA. (MADS, 2014)

Matriz 3 para conflictos usuarios del suelo y del agua. (Tabla 10).

Matriz de análisis - Conflictos entre usuarios del suelo y del agua			
NIVEL	MECANISMO DE DESARROLLO		Impacto para el sistema de gestión integral
	Planificación Territorial	Gestión del Agua	
Nacional	<p>- Agencias autónomas en MinMinas y Mintransporte dirigen actividad minera y proyectos (Decreto 1573 de 2010).</p> <p>- Se cuenta con planes nacionales de desarrollo y de ordenamiento minero.</p> <p>- La legislación minera (Ley 685/2001 y Ley 1382/2010) está por encima de los usos del suelo de los entes territoriales.</p>	<p>- La agencia nacional de licencias ambientales expide licencias por encima de los usos municipales (minería, energía, infraestructura) y de las comunidades campesinas.</p> <p>- Cultivos ilícitos y minería ilegal en el país afectan ecosistemas y recurso agua.</p>	<p><b>I17</b> Megaproyectos mineros, agroindustriales y de infraestructura, amplían frontera agrícola, desplazan comunidades y desestabilizan ecosistemas.</p> <p><b>I18</b> Ausencia y vacíos de autoridad para hacer cumplir las normas afectan la gobernanza del agua y del territorio.</p>
Departamental-Regional	<p>- La minería ocupa suelos de vocación forestal en contra de lineamientos de ordenación. (Ley 1454/2011)</p> <p>- Sectores ganaderos y pecuarios ocupan áreas protegidas.</p>	<p>- Gran potencial departamental de suelos con vocación forestal y de protección (Ley 99/93).</p> <p>- Los lineamientos de OT departamental consideran los ecosistemas hídricos.</p>	<p><b>I19</b> Falta incorporar en los departamentos, lineamientos de ordenación para el recurso hídrico.</p> <p><b>I20</b> Ausencia y vacíos de autoridad para hacer cumplir las normas afectan la gobernanza del agua y del territorio.</p>
Municipal	<p>- Los instrumentos POT(Ley 388/97) definen suelos aptos y restringidos.</p> <p>-</p>	<p>- Se dispone de instrumentos para protección y conservación (Plan ambiental municipios-Ley 99/93).</p>	<p><b>I21</b> Falta capacidad municipal y de autoridades ambientales para ordenar su territorio y controlar la expansión urbana.</p> <p><b>I22</b> Falta aplicar controles para usos incompatibles (expansión urbana, agrícola).</p> <p><b>I23</b> Comunidades de vocación agrícola invaden áreas de protección declaradas en los POT.</p>

Tabla 10. Matriz No. 3 de análisis para conflictos entre usuarios del suelo y del agua.

#### Fuentes

- Ley 685/ 2001 - Ley 152/94 -
- Plan nacional de desarrollo 2018-2022 del actual gobierno
- Documento Normativa minera en Colombia. 2013
- <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/antioquia-lucha-por-frenar-la-mineria-ilegal-117028>
- Plan Nacional de Desarrollo Minero 2017
- Documento balance de lineamientos de ordenamiento territorial departamental en Colombia por DNP - 2013
- Documento 20 años de ordenamiento territorial en Colombia. DNP. 2017
- Artículo: La lucha por la tierra en Colombia. 2015

- "<https://www.diagonalperiodico.net/global/23172-conflicto-por-la-tierra-colombia-esta-mas-vivo-nunca.html>
- Recuperado 12 de agosto 2019."

Uno de los elementos más notorios y que guarda relación con las competencias de entidades territoriales es que los contenidos de los instrumentos de ordenamiento son distintos para cada municipio (art. 9 ley 388/97); es decir, el resultado de ordenar el territorio de un municipio con 495.227 habitantes como Villavicencio con un tamaño de 1.313 km<sup>2</sup> (geoportal dane.gov.co) será distinto en el de Corozal, Sucre con 62.830 habitantes (2005) y una superficie de 203,4 Km<sup>2</sup> (DNP, 2017).

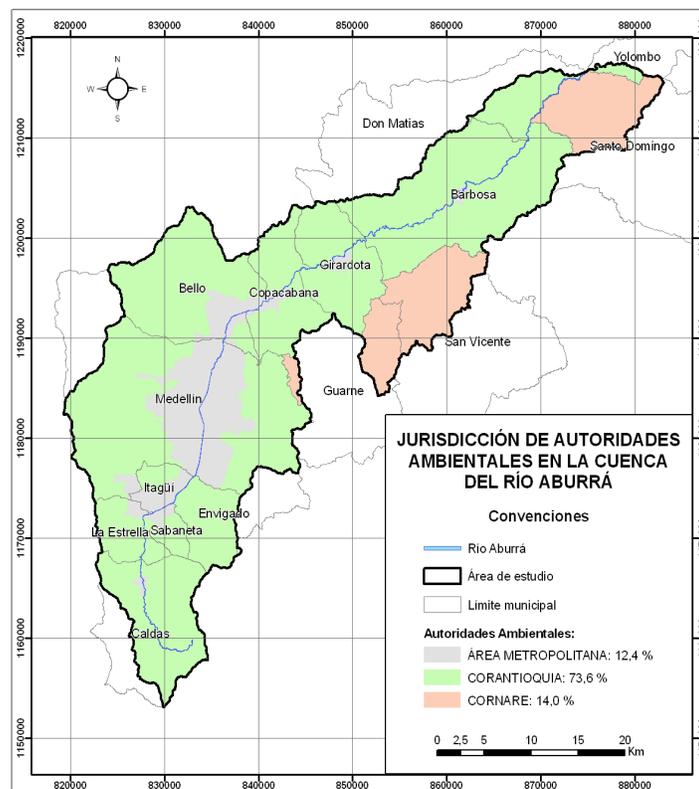
De igual forma, por ejemplo, el municipio de Cumaribo en el departamento de Vichada, con una superficie de 65.562 Km<sup>2</sup> similar a la del departamento de Antioquia (63.612 Km<sup>2</sup>) y una población de 23.990 habitantes, muestra la disparidad con la que se ordena el territorio en la actualidad. Tampoco es lo mismo ordenar un departamento como Antioquia con 125 municipios que uno como Vichada dividido en 4 localidades (DNP, 2017).

Tal situación se conjuga con las disparidades en la capacidad de gestión en los municipios y regiones (ver capítulo 2) para entender la magnitud de la situación. Dentro de la división territorial, el nivel departamental no se erige como ordenador de su territorio, su papel es el de orientar a los municipios mediante directrices o lineamientos de ordenamiento territorial que aún no son de obligatorio cumplimiento.

En la gestión ambiental regional por ejemplo, al interior del departamento de Antioquia la Corporación Autónoma Regional del centro de Antioquia – Corantioquia ejerce en el 64% del territorio, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en un 7%, la Corporación Autónoma Regional de los ríos Negro y Nare con el 21% y Corpourabá en un 15% (ver tabla 11); esto propicia que se desdibuje una visión estructural del territorio dificultando el cumplimiento del principio de *coordinación* (Ley 1454 de 2011) de las entidades presentes máxime si se tiene en cuenta que el suelo de clase rural es el que predomina en esta unidad geográfica.

Nótese en la figura 18 que al superponer la delimitación de la cuenca del río Aburrá con la delimitación municipal, existen municipios en los que no se incluye la totalidad de su territorio en la misma unidad, por ejemplo San Vicente, Guarne y Santo Domingo que pertenecen a la cuenca del río Nare; esta situación es recurrente en todas las regiones del país, como ya se analizó en el capítulo 2. La situación genera

conflicto de jurisdicción entre municipios y autoridades ambientales sobre todo al implementar los planes de ordenamiento y los planes de gestión ambiental.



**Figura 18.** Concurrencia de autoridades ambientales en la cuenca del río Aburrá.

Fuente: POMCA, 2017. [www.metropl.gov.co](http://www.metropl.gov.co)

Temas que se constituyen en factores de oportunidad para el cambio hacia una gestión más efectiva:

*Matriz 4 para conflictos entre instituciones. (Tabla 11).*

Matriz de análisis - Conflictos entre instituciones			
NIVEL	MECANISMO DE DESARROLLO		Impacto para el sistema de gestión integral
	Planificación Territorial	Gestión del Agua	
Nacional	.- Plan nacional de desarrollo (Ley 152/94) basado en pactos regionales para la equidad. Enfoque territorial. .- Equidad social es prioridad (plan nacional de inversiones).	.- La Ley 99/93 prohíbe explotación en zonas protegidas. .- Duplicidad de funciones ambientales por Ley entre las corporaciones y centros urbanos. (Ley 1625/2013).	<b>I24</b> Los pactos propuestos buscan la competitividad y el sector ambiental y del recurso agua, es secundario con menores recursos para la gestión (plan de inversiones).  <b>I25</b> La legislación e intereses privados propician conflictos entre entes territoriales y autoridades ambientales.
Departamental-Regional	.- Las áreas metropolitanas son autónomas por Ley 1625/2013. .- Los departamentos dan lineamientos pero no son de obligatorio cumplimiento para municipios. (Ley 1454/2011).	.- En algunos departamentos (7), el modelo de ocupación considera la gestión del agua. .- Entes territoriales y autoridades ambientales (plan de desarrollo - plan de gestión ambiental regional- POMCA) plantean prioridades.	<b>I26</b> Falta liderazgo departamental como nivel intermedio entre nación y municipios para articular instrumentos de gestión territorial.  <b>I27</b> Ausencia de capacidades para gestionar la protección y conservación de ecosistemas.  <b>I28</b> Las áreas metropolitanas contribuyen a descentralizar regiones.
Municipal	.- Diferentes tipos de instrumento POT según la población y tamaño de los municipios. (Ley 388/97) .- Planes de desarrollo (Ley 152/94) con énfasis diferentes según la región.	.- Municipios y empresas de servicios públicos de agua cumplen funciones.	<b>I29</b> Disparidades en capacidad de gestión en OT municipal y ausencia de coordinación institucional.  <b>I30</b> La diversidad de territorios es un potencial para planificación y gestión.

**Tabla 11.** Matriz No. 4 de análisis para conflictos entre instituciones.

#### Fuentes

- Plan nacional de desarrollo - Plan de inversiones 2018-2022
- Documento balance de lineamientos de ordenamiento territorial departamental en Colombia (DNP, 2013).
- Documento Bases para la formulación de política nacional de ordenamiento. (DNP, 2014).
- Acuerdo 48 de 2014 -Plan de ordenamiento territorial de Medellín.
- Documentos de Línea base en la formulación de las macrocuencas. MADS, 2015-2016.

La revisión de la vigencia en la que son formulados los más importantes instrumentos de planificación territorial y la gestión del agua en el país (ver Tabla 12), permite constatar la descoordinación existente en cuanto a la oportunidad y concurrencia entre ellos por parte de las instituciones; la planificación del desarrollo socio económico mediante los planes de desarrollo sigue siendo de corto plazo dominada por los intereses de cada período de gobierno de cuatro años en los tres niveles territoriales (nacional, departamental y municipal) lo que deja ver que la planificación es más reactiva que prospectiva. Destaca la coincidencia entre la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial por Ley 388 de 1997, que con un horizonte de largo

plazo (12 años) permite plantear acciones de mayor impacto en el tiempo al igual que los instrumentos más importantes de gestión del agua. Sería importante que coincidieran en el inicio de formulación e implementación.

Las vigencias de 10 años establecidas en el Decreto 1200 de 2004<sup>40</sup> no se articulan con los PGAR<sup>41</sup> con vigencias de 3 ó 4 años.

Con base en entrevistas a funcionarios de Corantioquia<sup>42</sup>, se identificó una de las situaciones conflicto entre autoridades y gobiernos municipales relacionada con las líneas de tiempo de adopción e implementación de los instrumentos que se traslapan generando en ocasiones duplicidad de planes y programas que desdibujan los verdaderos objetivos que persiguen. La tabla 12 muestra el panorama actual de relación de temporalidad y oportunidad en la implementación de los instrumentos de planificación y gestión.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO</b>																			
Plan Nacional de desarrollo 2014-2018																			
Plan de Desarrollo Depto. 2016-2019																			
Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019																			
Plan Integral de Dilo Metropolitano 2008-2020																			
CONTRATOS PLAN Y PARA LA PAZ (1)																			
Planes de Desarrollo con enfoque Territorial																			
<b>PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b>																			
Plan de ordenamiento territorial																			
<b>GESTIÓN DEL RECURSO AGUA</b>																			
Plan Estratégico de Macrocuenca																			
Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (2)																			
Planes de Ord. y Manejo de Microcuencas																			
(1) Se incluyen en el PND 2010-2014, se definió en la Ley 1454 de 2011 y se implementan a partir del año 2013.																			
(2) Existen Planes formulados bajo lineamientos del Decreto 1729 de 2002 (derogado por Decreto 1640 de 2012) que están en proceso de revisión por autoridades ambientales																			

**Tabla 12.** Línea de tiempo de instrumentos de planificación territorial y gestión del agua.

No se incluye en la tabla la vigencia de los planes de gestión del riesgo debido a que no está explícita en la Ley 1523 de 2012<sup>43</sup> debido a que es un aspecto transversal en

<sup>40</sup> Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan otras disposiciones.

<sup>41</sup> PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL. De obligatoria formulación y cumplimiento para las autoridades ambientales. La vigencia mínima es de diez (10) años.

<sup>42</sup> CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA. Autoridad ambiental de ámbito rural, creada por la Ley 99 de 1993.

<sup>43</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones".

las acciones territoriales y por tanto trasciende en el tiempo, directamente asociada a los procesos de revisión y ajuste de los POT municipales.

En el campo de la gestión del agua, los principales instrumentos generados por la política actual se formulan con horizontes de largo plazo (10 años) para el caso de los de escala nacional (Macrocuencas) y regional (Cuenca) que aunque parten de una visión del largo plazo no coinciden en el inicio de formulación porque los POMCA se formularon a partir del Decreto 1729 de 2002 (Derogado) y a partir del Decreto 1640 de 2012 se formulan con períodos de revisión de cinco (5) años.

La presente investigación valora la importancia del tema de escala de representación geográfica para la implementación en el tiempo de los principales instrumentos. Al respecto, en la tabla 10 se encuentra que la escala de los planos para formular los planes estratégicos de Macrocuenca es de 1:500.000, la del POMCA de 1:100.000 a 1:25.000 mientras que la escala de planificación del POT está entre 1:10.000 – 1:5.000.

Las escalas de análisis en los instrumentos de gestión del agua permite visualizar la totalidad del territorio nacional desde varias según las áreas observadas pero no se articula con la escala de detalle del POT como único instrumento municipal para el ordenamiento; esto conlleva a la necesidad de considerar una escala de análisis intermedio que opere como acople con la escala de análisis que ofrece el sector agua mediante determinantes intermedios para que se trascienda el ámbito municipal permitiendo una perspectiva más amplia de los elementos que se pretende ordenar y/o planificar.

Este aspecto sugiere un conflicto para la gestión integrada debido a que contribuye a desdibujar la comprensión de la realidad que se estudia y por consiguiente propicia distintas visiones sobre cómo planificar el territorio; porque lo que parece significativo o tiene sentido en una escala no se registra en otra con la misma intensidad o importancia (Valenzuela, 2005). Es decir, con qué criterio y quién define la escala adecuada para estudiar la realidad?

Este punto remite a un discurso más profundo e interesante que trata de la comprensión geográfica de los problemas socioambientales que aunque no se profundiza en este trabajo es pertinente considerar como elemento de gran valor al momento de planificar ya que condiciona la profundidad de los temas abordados como reitera Valenzuela (2005).

Los usos del suelo representan los intereses de distintos actores en el territorio: el estado, los gremios de la producción, los propios habitantes en zonas urbanas y rurales. El POT como principal instrumento define el uso y ocupación del territorio

municipal que debe guardar relación con las prioridades en el uso del agua definido desde el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993.

### 3.3 Factores de cambio a partir del análisis

El planteamiento de cualquier método que integre los instrumentos objeto del estudio, requiere que las medidas propuestas sean puestas en un entorno de viabilidad para entender qué tanto se pueden implementar así como el impacto que podrían causar al sistema de gestión.

La construcción de matrices para analizar los mecanismos de gestión del territorio y del agua permitió identificar **30** factores que impactan el sistema de gestión integral expuesto en el capítulo 2. Estos aspectos son considerados en el trabajo como oportunidades para mejorar la gestión territorial y son extractados de las matrices del apartado anterior. Complementariamente son resultado de una técnica de lluvia de ideas en las que participaron personas de distintas procedencias como: profesionales del derecho, funcionarios públicos de entidades territoriales y de corporaciones ambientales, académicos, líderes comunitarios. A continuación la tabla 13 muestra la caracterización de los expertos:

Nombre	Perfil	Entidad	Sector
Enrique Ángel Sanint	Ing.Civil-Magíster Recursos hídricos	Universidad Nacional de Colombia	Académico
Víctor Peñas	PH.D. en Geografía	Agencia Vasca del Agua	
Abdrés Díaz del Castillo	Magíster en Derecho	Universidad De Antioquia	
Gloria Liliana Gutiérrez Ortiz	Ingeniería Ambiental	CAR - CORANTIOQUIA	Institucional- Político
Margarita María Piza Molina			
Oscar Giraldo			
Camilo Andrés Correa R	Ingeniería Sanitaria-Ambiental	Área Metropolitana del valle de Aburrá	
Claudia Patricia Martínez			
Sebastián Muñoz	Ingeniería Sanitaria-Ambiental	Subdirector de Planeación Estratégica. Gobernación de Antioquia	
Andrés Uribe	Arquitectura-planificación	Gobernación de Antioquia	
Hernán Darío Alzate	Abogado -derecho ambiental Escritor, catedrático	Presidente Asamblea Departamental Antioquia	
Mireya Ossa	Ingeniería ambiental	Secretaría de Medio Ambiente Medellín	
Luis Guillermo Mesa	Abogado-derecho ambiental	Presidente del Consejo de cuenca del Río Aburrá	
Jorge Quiceno	Líder comunitario acueductos-junta de acción comunal	Organizaciones comunitarias corregimiento Santa Elena Medellín	

**Tabla 13.** Caracterización de expertos consultados.

Los expertos reseñados también contribuyeron para encontrar los valores dentro de una escala cuantitativa de 1 a 5 para asignarle puntaje a cada factor que afecta el sistema de gestión integrada a través de sus principios. Los indicadores para calificar el nivel de impacto se definieron con base en cuartiles según afectan los cinco principios así: Factores que impactan hasta 2 principios de gestión – riesgo Bajo. Factores que impactan 3 principios – riesgo Medio y factores que afectan más de 4 principios se calificaron como un riesgo Alto (Tabla 14).

Para la totalidad de los expertos consultados se contó con el consentimiento y autorización para ser nombrados en el presente trabajo.

Los principios de gestión integrada descritos en el capítulo anterior (Tabla 14) y que encaminan la política hídrica vigente, son utilizados para evaluar en cada factor de riesgo como medida del cumplimiento de los objetivos de la misma. Para efectos prácticos se agruparon en cinco tipos por temáticas afines así:

RANGO	CUARTIL	
Hasta 2	1	$1+0,5*(2-1)= 1,5$
3	2	$(2,5+3,5)/2= 3$
Más de 4	3	$4+0,5*(5-4)= 4,5$

**Tabla 14.** Cálculo de rangos del riesgo de afectación del sistema de gestión.

Principio de gestión	Tipo
Bien de uso público	<b>P1</b>
Uso prioritario	
Factor de desarrollo	<b>P2</b>
Información e investigación	
Unidad de gestión	<b>P3</b>
Integralidad y diversidad	<b>P4</b>
Ahorro y uso eficiente	<b>P5</b>
Participación y equidad	

**Tabla 15.** Principios para valorar el riesgo de afectación del sistema de gestión.

En la Tabla 16 se puede apreciar la disposición de los factores y cómo afectan el sistema.

Impacto	NIVEL			Principios de gestión integrada					Afectación del sistema		
	N	D	M	P1	P2	P3	P4	P5	Alta	Media	Baja
I1	X				X	X	X			+	
I2	X			X	X	X	X	X	-		
I3	X				X	X	X			+	
I4		X		X	X	X				+	
I5		X			X	X					-
I6			X		X			X			-
I7			X	X	X						-
I8	X				X	X	X			+	
I9	X			X	X	X		X	-		
I10	X			X	X		X	X	-		
I11		X		X	X	X		X	+		
I12		X		X	X	X	X	X	-		
I13		X		X	X	X	X	X	-		
I14			X	X	X			X		+	
I15			X	X				X			+
I16			X	X	X			X		+	
I17	X				X	X		X		-	
I18	X				X		X	X		-	
I19		X		X	X			X		+	
I20		X			X		X	X		-	
I21			X	X	X	X		X	+		
I22			X	X				X			+
I23			X	X	X		X			+	
I24	X			X	X		X	X	-		
I25	X						X	X			-
I26		X			X			X			-
I27		X		X			X	X		-	
I28		X						X			+
I29			X		X	X	X			+	
I30			X		X						+
Ponderación				17	25	13	14	21	8	13	9
									27%	43%	30%
				19%	28%	14%	16%	23%			

Tabla 16. Matriz de calificación de riesgo. Elaboración propia.

Para que la aplicación de los instrumentos, políticas y programas se articulen con el marco de gestión, se requiere que el enfoque conlleve al cumplimiento de los siguientes objetivos propuestos en la actual política hídrica en el país:

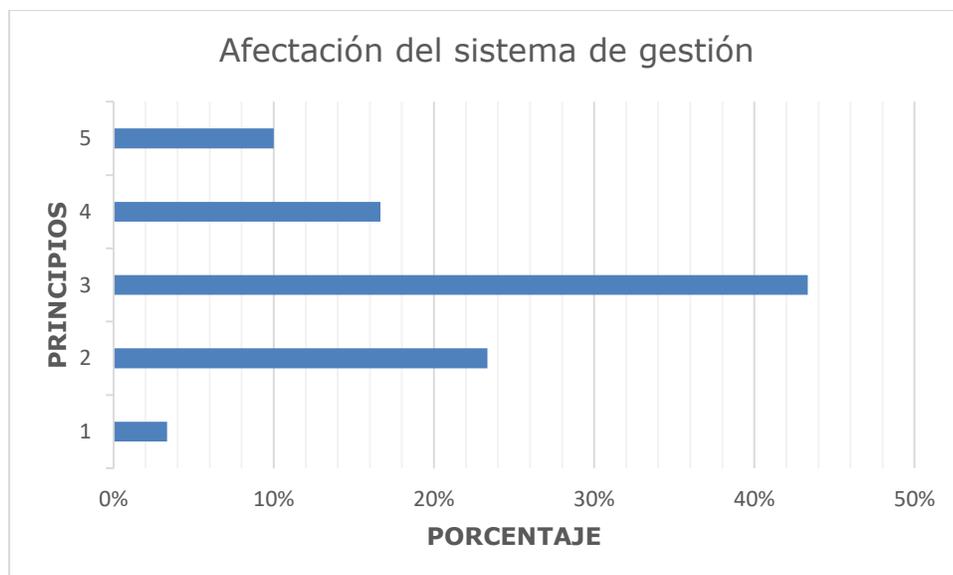
**Objetivo general:** Garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente (PNGIRH, 2010).

**Objetivos específicos:**

- 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 gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico.

### 3.4 Resultados del análisis bajo condiciones de gestión integrada y sostenible.

La valoración del riesgo de afectación del sistema de gestión, permitió evidenciar que de los 30 factores identificados, **8 (27%)** representan un riesgo alto, **13 (43%)** afectan medianamente al sistema y **9 (30%)** tienen bajo riesgo de afectar el sistema de gestión (Fig. 19).



**Figura 19.** Porcentaje de afectación de los principios de gestión.

La ponderación de la forma en que el conjunto de factores impacta los principios de gestión integrada, revela que es básicamente equilibrada sin embargo se destacan dos grupos de principios que resultan más afectados por los factores: el grupo No. 2 que agrupa *el agua como factor de desarrollo* articulada con *el acceso a la investigación e información*. También es sensible la afectación del grupo No. 5 conformado por los principios de *ahorro y uso eficiente del agua* relacionado con *la participación y equidad*.

Estos resultados evidencian como premisa de cambio, la necesidad de que se fortalezca la gobernabilidad del suelo y su relación con el recurso agua, en todos los niveles, por medio de unos mecanismos de gestión participativa y democrática que propicien el control ciudadano de las decisiones de las autoridades ambientales y entes territoriales, dirigiendo acciones que favorecen el cumplimiento de los objetivos de política. Por lo tanto las acciones que tiendan al manejo eficiente del agua tendrán que ser consideradas en cualquier estrategia de intervención.

Por su parte, los principios 1 y 2 son los que en menor medida son afectados por los impactos, lo que se puede interpretar como que existe fortaleza del sistema en cuanto a integralidad y unidad de gestión de sus elementos para afrontar las problemáticas existentes.

Cabe mencionar también que los factores o impactos se analizaron como negativos o positivos en función de dos aspectos: (i) La gobernanza, como la capacidad de trascender a la descentralización, la toma de decisiones y el empoderamiento de los

actores para incidir en la aplicación de los instrumentos y (ii) si las posibilidades de generar cambio están el corto o largo plazo. Como hallazgo importante, se encontró que el **54%** de los factores tienen tendencia ser positivos y que el **46%** restante tienden a ser negativos revelando un escenario de cambio más favorable.

Luego de la calificación de los factores, se procede a separarlos según el riesgo que representan para el sistema de gestión; para cada uno se construye una matriz complementaria que permitió encontrar las prioridades de acción en cada nivel territorial, indicativas de los elementos para construir el método de integración. A continuación se detallan dichas matrices y sus elementos:

Oportunidad para el cambio con base en factores de afectación alta.

Del análisis de factores que representan alto riesgo para el sistema de gestión (Tabla 17) se encuentra que los que favorecen mayores oportunidades de cambio son los relacionados con los conflictos entre los usos del suelo y del agua básicamente en los niveles departamental y nacional.

Para atender los demás conflictos entre usuarios, instituciones y por competencias, los factores para el cambio tienen un peso equilibrado para generar medidas.

Teniendo en cuenta que la asignación de usos del suelo es tema de competencia municipal (Ley 1454 de 2011) y que la prioridad en la destinación del agua está determinada por una norma de orden nacional (Decreto 3930 de 2010), serán los criterios de priorización allí establecidos los que sean incorporados en los POT municipales (principio de coordinación (CN y Ley 1454/2011). De igual forma los POMCA atenderán esta disposición normativa involucrando los usos definidos en los planes municipales.

También es importante favorecer la descentralización de los departamentos y regiones, trasladando competencias para regular el OT de su territorio no sólo mediante la expedición de lineamientos, sino con la implementación de un instrumento con carácter vinculante para los municipios.

NIVEL	Oportunidades para el cambio	
N a c i o n a l	I 2	La gestión del recurso agua debe ser asunto de política nacional de ordenamiento ambiental del territorio PNOAT por Ley 1454/2011 y en los planes de desarrollo de ley 152/94.
	I 9	
	I 10	En el mediano plazo la competencia para definir zonas mineras debe estar en cabeza de los departamentos.
	I 24	Conservar los ministerios actuales de VCYT y MADS separados, con coordinación del DNP, priorizando el ordenamiento ambiental del territorio.
D e p a r t a m e n t a l		Los lineamientos departamentales deben derivar en un instrumento de OT que defina usos específicos y sea la base para los POT municipales articulando el nivel nacional y el municipal.
	I 11	Se debe hacer trabajo de campo con las comunidades desde el diagnóstico para definir usos del suelo y del agua.
	I 12	Los programas de ejecución de POMCA y PORH deben incorporar los estudios municipales con sus escalas además de las necesidades de las comunidades (diagnósticos locales).
	I 13	
M p a l	I 21	Los programas de ejecución de POT y planes de desarrollo (inversiones) deben estar articulados (principios de coordinación y concurrencia Ley 1454 de 2011).

**Tabla 17.** Oportunidades de cambio para factores de riesgo alto. Elaboración propia.

Aunque es importante que la función ambiental esté presente en los ministerios, a pesar de los gobiernos de turno, se debe pensar por ejemplo, en restringir las facultades que tiene el presidente para fusionar ministerios, pero no sería una medida efectiva ya que el mismo gobierno no estaría dispuesto a limitar su ejercicio político. La propuesta general, más que perpetuar una estructura institucional, es que los mecanismos de acción participativa comunitaria se empoderen para ejercer control de las decisiones que se toman en las autoridades ambientales y entes territoriales, haciendo que los asuntos técnicos estén más cercanos a los intereses comunitarios.

Oportunidad para el cambio con base en factores de afectación media.

Para los factores que representan riesgo medio (Tabla 18), se encontró que principalmente las oportunidades para el cambio **están dirigidas a enfrentar los conflictos entre usuarios del agua y del suelo**, sobre todo en los niveles nacional y departamental, con una incidencia a la baja en el nivel municipal.

Por su parte, los factores asociados a conflictos entre usos y de competencias de las entidades, representan en conjunto un peso considerable para el cambio.

La desarticulación de las acciones que ejercen los usuarios debe corregirse con medidas que reordenen las competencias departamentales y regionales desde la ley así como la incorporación de los criterios de ordenación y asignación del recurso agua del Decreto 3930 de 2010 en los distintos planes. En el mismo sentido, los programas de ejecución de los POT y POMCA deben incluir el ahorro y uso eficiente del agua como estrategia principal.

Los diagnósticos locales y la identificación de necesidades construidos por comunidades, será de gran importancia al incorporarlos en los planes institucionales descritos (plan de desarrollo, POT).

NIVEL	Oportunidades para el cambio	
N a c i o n a l	I 11	La política nacional de OT con énfasis en recurso agua será construida conjuntamente entre MADS y MVCYT coordinados por el DNP.
	I 13	
	I 17	Estrategia de coordinación para otorgar licencias de grandes proyectos (minería, infraestructura) entre las agencias y los departamentos.
	I 18	
D e p a r t a m e n t a l	I 14	Otorgar a los departamentos la competencia de autoridad minera y de infraestructura para articular la nación y municipios (Art. 287 CN) ejerciendo coordinación y concurrencia.
	I 18	Los lineamientos de OT definirán usos del suelo adecuado según vocación de las subregiones.
	I 119	Incorporar en plan de desarrollo y POTD criterios obligatorios entre usuarios que afectan oferta de agua como estrategia de transparencia.
	I 120	
	I 127	Las autoridades ambientales deben incorporar el manejo de conflictos del agua y sistematizarlos como estrategia prioritaria en los PGAR.
M u n i c i p a l	I 114	Los POT deben priorizar programas de ahorro y uso eficiente del agua (Ley 373/97) y dinámicas de crecimiento poblacional.
	I 116	
	I 123	En diagnósticos POT se deben tener en cuenta las necesidades de comunidades que habitan ecosistemas hídricos que surten otras regiones.
	I 129	Las autoridades ambientales mediante PGAR deben articular prorama de ejecución definidos en los POT.

**Tabla 18.** Oportunidades de cambio para factores de riesgo medio. Elaboración propia.

Oportunidad para el cambio con base en factores de baja afectación.

En cuanto a los factores de bajo riesgo, la oportunidad de cambio está ligada a los conflictos entre instituciones, los cuales representan el mayor porcentaje de recurrencia seguidos en importancia por los de interjurisdicción y competencias. La tabla 19 permite apreciar las oportunidades detectadas.

<b>NIVEL</b>	<b>Oportunidades para el cambio</b>	
<b>N a c i o n a l</b>	125	Desde las políticas (OT y ambiental) se debe generar mecanismos comunitarios de control de las decisiones de autoridades ambientales.
<b>D e p a r t a m e n t a l</b>	15	El departamento ejerce como autoridad de ordenamiento para los municipios al disponer de instrumento propio. Principio de equilibrio de competencias.
	126	Articular en los POTD y POMCA las áreas productoras de agua que abastecen poblaciones externas a sus límites. Principio de equidad.
	128	Reglamentar LOOT para otorgar a las CAR capacidades de coordinación interinstitucional entre la nación y los municipios para la gestión ambiental territorial.
<b>M u n i c i p a l</b>	16	Reforma política para transferir recursos para fortalecer mecanismos de participación comunitaria para el ordenamiento municipal.
	17	Las prioridades se coordinan según el OT departamental y deben reflejarse en el plan de inversiones (Ley 152/94)
	115	Desde la fase de aprestamiento y diagnóstico la participación de comunidades de base será obligatoria.
	122	Estrategia de control urbanístico en los POT y planes de desarrollo para evitar conexiones de servicios en asentamientos ilegales
	130	Vincular los diagnósticos construidos por comunidades en sitio como insumo obligado para los planes.

**Tabla 19.** Oportunidades de cambio para factores de bajo riesgo. Elaboración propia.

De acuerdo con el análisis, se puede deducir que las acciones que involucran las relaciones entre competencias de entes territoriales y autoridades ambientales admite plantearlas en el mediano – largo plazo dado su bajo nivel de incidencia para afectar el sistema de gestión.

Como lugar común en el análisis de las dimensiones se encuentra que tanto las políticas, instrumentos, guías y demás mecanismos son elaborados y formulados por instituciones especializadas y organismos gubernamentales pero que en sus procesos de formulación las opiniones y conocimientos de las comunidades directamente involucradas en los conflictos no se ven reflejadas en su totalidad. Las comunidades son sujetos de aplicación de los mecanismos más no partícipes de su formulación y muy poco en la superación de conflictos.

Se revela una falencia del sistema de gestión por instrumentos en el componente de la participación de actores con intereses en la gestión del suelo y del agua; los instrumentos de gestión ambiental que se implementan actualmente plantean claramente una disposición más desde lo institucional (vertical) en lugar de buscar acercamientos más efectivos a las necesidades de la población; por lo tanto se torna más importante y urgente que las propuestas pasen por aquellos mecanismos que le permitan a los ciudadanos apropiarse de sus recursos y en consecuencia se tomen las decisiones tanto del uso del suelo como del agua.

También se puede deducir con lo anterior que los mecanismos de gestión comunitaria en Colombia necesitan apoyo desde el ámbito institucional para alcanzar niveles de incidencia importantes en el sistema de gestión, es decir, hay fuerte correlación entre estos dos tipos de mecanismos.

Del conjunto de impactos en los distintos principios del sistema de gestión, se encuentra que los que menos recurrencia de afectación tienen son los relacionados con los principios 3 y 4 que remiten a **la unidad de gestión y a la integralidad y diversidad**. Esto permite afirmar que el sistema de gestión mediante instrumentos tiene fortaleza para enfrentar las problemáticas.

## CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE UN MÉTODO PARA LA INTEGRACIÓN

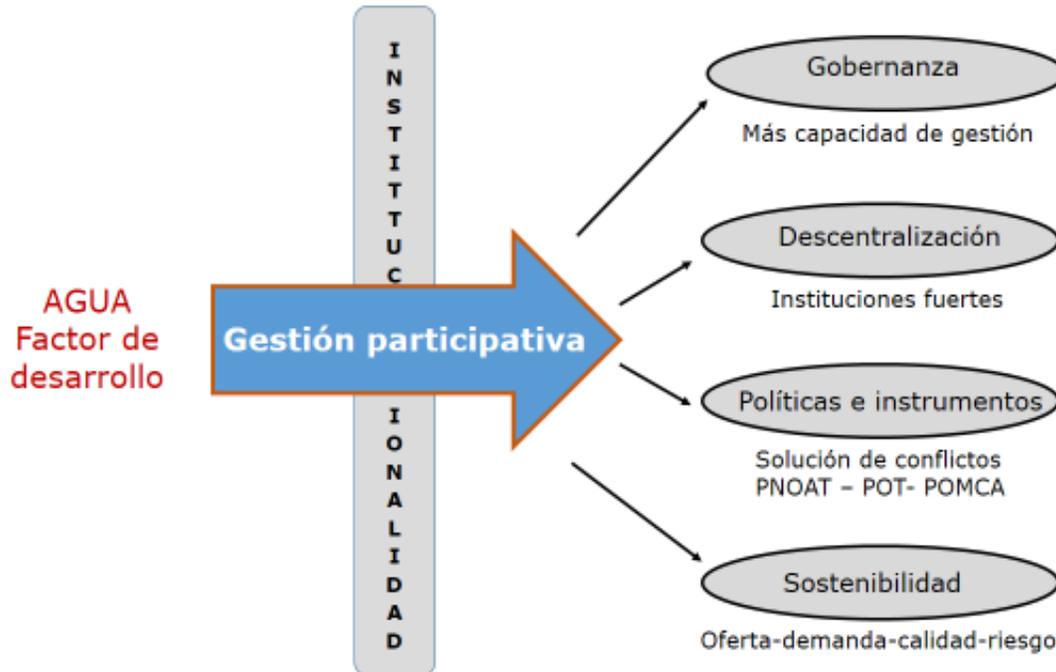
Con respecto a la estructura de gestión y los instrumentos existentes en Colombia, se propone un método que, articulando el sector de ordenamiento territorial al de recursos hídricos, debe considerar la interacción entre diferentes aspectos para la gestión. El método propuesto se basa en la premisa de **hacer visible y explícito el recurso agua como factor de desarrollo** estableciendo claramente unas prioridades. Las prioridades se orientan hacia los siguientes aspectos:

- El ordenamiento **ambiental** del territorio será el concepto rector de la normativa y políticas asociadas para buscar una gestión ambiental más efectiva. Se debe establecer claramente quién hace qué acciones (competencias).
- La destinación del recurso agua es criterio fundamental para la aplicación de los distintos instrumentos que involucran el ordenamiento territorial.

Por lo tanto el método propuesto consiste en la interacción de tres componentes que guardan relaciones entre ellos: normativo, institucional, y de organización territorial. Se muestra en la Figura 20 el diagrama conceptual de la propuesta destacándose el papel preponderante de la gestión comunitaria.

El enfoque aquí es el que los componentes del método interactúan mediante un proceso en el tiempo, en el que la participación comunitaria se ve fortalecida por el apoyo institucional. Lo que se requiere es que las comunidades, construyan un proyecto colectivo adquiriendo poder sobre sus asuntos para ser agentes de cambio.

El planteamiento pretende invertir el esquema de *yo participo, tú participas, pero ellos deciden* a uno que sea más plural y democrático.



**Figura 20.** Diagrama Conceptual del método de integración. Elaboración propia.

A continuación se describen los componentes del método de integración:

#### 4.1 Componente normativo

Con base en la premisa y las prioridades mencionadas, se proponen las siguientes medidas:

- Regiones Estratégicas de planificación. Fortalecer el esquema de regiones.
- La norma involucra criterios ambientales de organización para las regiones.
- Conjugación del uso del agua (Decreto 3930/2010) – vocación de las regiones.
- Fusionar la Ley 1454 de 2011 y la Ley 388 de 1997 en una sola norma que haga explícito el énfasis en la cuenca, en sus distintas escalas, como el ámbito espacial del ordenamiento **ambiental** del territorio - OAT.

Dicha norma debe involucrar la modificación del Art. 11 de la Ley 388 de 1997, conservando la estructura de los tres instrumentos de ordenamiento actual, en el sentido de que los contenidos de los instrumentos de ordenamiento incluyan los criterios de priorización del Decreto 3930 de 2010 así como las prioridades de uso del recurso agua referidos a criterios de disponibilidad y distribución del recurso en

concordancia con la oferta y demanda. Independiente del criterio de población, los instrumentos deben acoger a los mismos determinantes para todos los municipios del país, tomando como referencia la PNOAT.

Los contenidos del instrumento de ordenamiento territorial: La competencia de ordenar el territorio municipal debe seguir en cabeza de los municipios, con la opción de fortalecer la figura de esquemas asociativos; sin embargo los contenidos y del instrumento de ordenamiento se en la que el componente del agua debe ser reconocido como parte fundamental del desarrollo. En la figura 20 se describe el esquema institucional propuesto para alcanzar los objetivos de largo plazo.

También deberá incluir la modificación del Art. 29 de la Ley 1454 de 2011 en cuanto a la asignación de competencias en los niveles territoriales así: el nivel nacional debe ser responsable de la política general de ordenamiento **ambiental** del territorio, basada en, el estatuto de usos adecuado del suelo según la vocación por regiones y la estructura ecológica principal nacional.

El nivel departamental debe formular su propio instrumento de OAT y no sólo limitarse a impartir directrices a los municipios. La nueva ley establecerá el carácter obligatorio de este plan para formular los instrumentos municipales y distritales. En el nivel municipal se mantienen las competencias actuales.

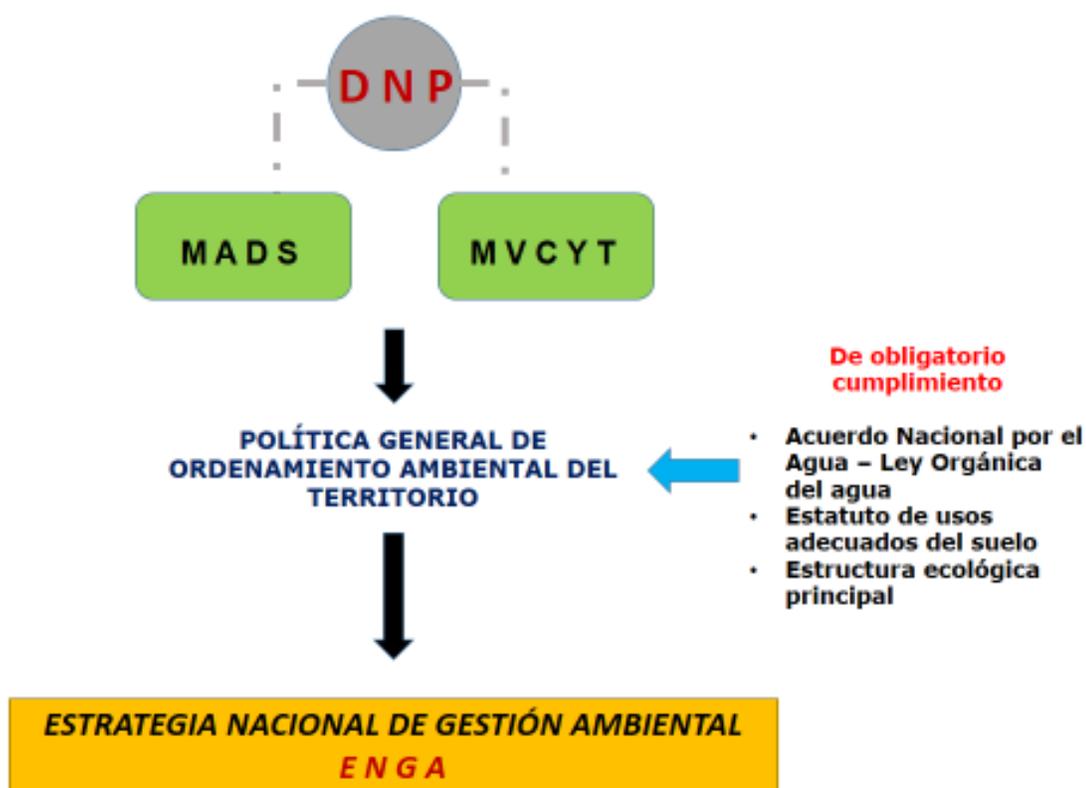
#### 4.2 Componente institucional

Conservar la estructura actual de dos ministerios (MADS y MVCYT). Bajo la coordinación de la entidad de planificación –DNP- se formula la política general de ordenamiento ambiental del territorio. La experiencia y conocimientos acumulados por años en ambos ministerios merecen aprovecharse para fortalecer la planificación y dirigir la gestión territorial.

Con base en el análisis del capítulo anterior, dentro del componente institucional, se proponen los siguientes mecanismos a implementar:

- Se debe culminar en el corto plazo la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio, que le dé coherencia a las prioridades de uso del suelo condicionada por oferta, demanda y calidad del agua.
- Fortalecer la Agencia de Renovación Territorial, creada desde 2015, para coordinar la intervención de sectores nacionales y regionales en las zonas rurales del país.

- Se requiere una reforma política que modifique el actual sistema electoral, con el fin de que las regiones olvidadas por la planificación y gestión tengan más visibilidad y participación del desarrollo.
- Se hace necesario un ajuste institucional de las autoridades ambientales en el país para que ejerzan como figuras que articulan programas ambientales entre los municipios y la nación.
- Restringir las funciones de las CAR para expedir reglamentaciones, que pueden distorsionar la aplicación de la política ambiental nacional.



**Figura 21.** Diagrama conceptual de la formulación de política. Elaboración propia.

Dos vigencias para implementar los instrumentos: La estrategia nacional de gestión ambiental establecerá horizontes sincronizados de planificación de largo plazo en el ámbito agua-territorio y de corto-mediano plazo para la gestión, revisando resultados cada cuatro años para ajustes, coincidiendo con los períodos de inicio de gobierno. En la tabla 19 se aprecia el escenario propuesto.

	VIGENCIA													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	N	.....	
<b>PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO</b>														
Plan Nacional de desarrollo 2014-2018														
Plan de Desarrollo Depto. 2016-2019														
Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019														
Plan Integral de Dillo Metropolitano 2008-2020														
CONTRATOS PLAN Y PARA LA PAZ														
Planes de Desarrollo con enfoque Territorial														
<b>PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b>														
Plan de ordenamiento territorial														
<b>GESTIÓN DEL RECURSO AGUA</b>														
Plan Estratégico de Macrocuenca														
Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas														
Planes de Ord. y Manejo de Microcuencas														

**Tabla 20.** Escenario de sincronización de planificación-gestión. Elaboración propia.

### 4.3 Componente de organización territorial

Dentro de este componente, el modelo propone los siguientes mecanismos:

- Dentro de la Política nacional de ordenamiento ambiental del territorio, se debe incluir un *estatuto de uso adecuado del suelo*, con base en los estudios actualizados que proporciona el IGAC. Será insumo obligatorio para los instrumentos de ley 388/97 (POT, PBOT, EOT).
- La política de asentamientos urbanos debe partir de la consideración de la oferta de agua y las medidas de protección de ecosistemas; debe enfocarse en incluir las necesidades de poblaciones desplazadas, sectores rurales, etc.
- Acelerar en el congreso la reglamentación del SINA.

Dentro de este componente del método, la gestión participativa es un componente fundamental del método de integración que busca que el aparato institucional de gobierno esté acompañado de la intervención de los ciudadanos a través del conjunto de mecanismos de participación democrática existentes y fortalecidos, como forma de legitimar los principios constitucionales (Art. 1). El apoyo estatal es requerido para fomentar en los ciudadanos la acción participativa.

Se presenta como una acción transversal en la gestión para romper con estructuras verticales establecidas desde la institucionalidad. La gestión comunitaria debe ser

entendida como la interacción permanente entre comunidades de usuarios, municipios y sectores de desarrollo (Balbo, Jordan y Simioni (2003). Con horizonte de corto-mediano plazo le aportan credibilidad al sistema de gestión. Según Zhou et al (2010), se refiere más a “un proceso de aprendizaje social en el que se involucran todos los actores –expertos y no expertos (funcionarios, científicos, ciudadanos) como responsables de las decisiones” creando oportunidades de gestionar de una manera más democrática y participativa el uso del agua y el suelo.

Se proponen los siguientes mecanismos para fortalecer la gobernanza del suelo y del agua:

- Retomar el referendo de 2009 para que se incluya en la Constitución los artículos necesarios para que el derecho al acceso al agua sea una realidad; se deben definir unos mínimos vitales, y que sea asunto de interés general la conservación de los ecosistemas que proporcionan el recurso en todo el país.
- Mediante organizaciones comunitarias, los ciudadanos estarán a cargo de la administración del agua, realizando control y seguimiento a lo dispuesto en el Decreto 3930 de 2010.
- Promover desde las organizaciones comunitarias la promulgación de la Ley del agua, en las que estarían incluidos comités departamentales y municipales como asesores de las autoridades ambientales existentes.
- Los ciudadanos tendrán participación en la toma de decisiones de los planes de inversión y programas de ejecución de los planes como POT, PGAR.
- De presentarse megaproyectos mineros, de infraestructura, hidroeléctricos, etc, para otorgar la licencia ambiental se incluirá como requisito, actas de concertación con los sectores comunitarios que se verán afectados así como aprobación de los gobiernos departamentales.
- Implementar la evaluación ambiental estratégica de proyectos en todos los niveles territoriales, que incluyan dentro de las alternativas posibles la viabilidad de los sectores comunitarios organizados.
- Fortalecer la estrategia de Cátedra Ambiental ya existente como mecanismo de formación de ciudadanos en derechos ambientales y participación democrática (*conocimiento y apropiación del territorio*).
- Mediante estrategias en los instrumentos de OT locales incorporar presupuesto para gestión compartida de aquellas zonas que se ubican en ecosistemas productores de agua. (Coordinación de competencias, subsidiariedad).
- Formular de la mano de las comunidades afectadas por los sectores minero y agroindustrial, planes ambientales de recuperación de dichas áreas que incluyan estrategias socioeconómicas de retorno.
- Culminar la definición Estructura ecológica principal nacional e incluirla en los currículos educativos.

- Los mecanismos de participación comunitaria en Colombia necesitan apoyo institucional para alcanzar niveles de incidencia importantes en el sistema de gestión, es decir, hay fuerte correlación entre estos dos tipos de mecanismos.
- Mediante cabildos abiertos, los ciudadanos ejercen control a la acción de las corporaciones autónomas regionales, en razón a la expedición de licencias para explotación de recursos.
- Mecanismo de *revocatoria ciudadana* para licencias ambientales otorgadas por autoridades ambientales sin considerar las comunidades afectadas.

Se pueden identificar algunos aspectos que se consideran como externalidades que afectan la implementación del método de integración.

- El actual sistema político electoral que desfavorece la distribución equitativa de las oportunidades del desarrollo para amplias regiones del país, debido a la poca representatividad que tienen en el congreso.
- La baja capacidad de gestión territorial de un gran número de municipios provoca retraso en la implementación de políticas e instrumentos con que se dispone actualmente.
- La falta de reconocimiento del gobierno hacia los procesos sociales en regiones y municipios conlleva a que se tenga una visión incompleta y parcial de las necesidades para la adecuada gestión del territorio conjuntamente con la del agua.
- Para fortalecer la gobernabilidad sobre el territorio y el agua se requieren procesos sociales y comunitarios de medio a largo plazo de manera que lleguen a incidir en las decisiones en el ámbito gubernamental. No se desconocen experiencias y movimientos construidos por décadas en el país.
- Existen situaciones para los usuarios e instituciones que pueden considerarse por fuera de sus ámbitos y que inciden en su desempeño dentro del sistema de gestión: actores armados con presencia en las regiones, falta de voluntad política de los gobiernos para implementar políticas e instrumentos, inequidad en la distribución de recursos (ej, regalías), etc.
- La tendencia de extracción de recursos naturales del modelo económico del país que amenaza con la destrucción de ecosistemas importantes.

## **CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A pesar de que en Colombia existe un importante desarrollo normativo en materia ambiental y de ordenamiento territorial, todavía falta puntualizar las competencias en las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales.

Los planes de inversión contenidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, deben articularse con el plan de ejecución definido en los planes de ordenamiento territorial para que exista unidad de planificación físico-espacial con la planificación económica y social.

Es valioso el concepto de región que se promueve desde los niveles nacional y departamental, en los planes de desarrollo de Ley 152 de 1994, para espacializar las estrategias propuestas. Se muestra voluntad de dar valor a la diversidad geográfica, de dinámica económica y cultural que posee el país pero deben implementarse las reformas constitucionales que permitan que sea reconocida como entidad territorial en los términos del Artículo 287 de la Constitución actual.

Los instrumentos de gestión del recurso hídrico reglamentados por el Decreto 1640 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015) como el Plan Estratégico de Macrocuenca, el POMCA, PORH y el plan de manejo ambiental, involucran consideraciones ambientales de interés general en sintonía con las competencias otorgadas por la Ley 1454 de 2011 para las entidades territoriales y bajo el enfoque de cuenca hidrográfica, incidiendo en la disposición territorial y haciendo un gran aporte al ordenamiento del territorio; se requiere que sus lineamientos sean tenidos en cuenta por los demás instrumentos y que las necesidades y expectativas de las comunidades sean involucradas en la toma de decisiones.

El Estado ha contribuido con el fortalecimiento de organizaciones comunitarias que buscan una mejor gestión del agua, como por ejemplo la creación de los consejos de cuenca (incluidos en el Decreto 1076 de 2015 – MADS) que cumplen un papel fundamental.

Una de las principales dificultades para integrar los instrumentos radica en la actual estructura político-gubernamental y territorial que obstaculiza la transferencia de competencias y recursos a las unidades territoriales locales y regionales de forma equitativa, lo que se traduce en capacidades de gestión en los municipios y departamentos muy dispares propiciando desequilibrio del ordenamiento del territorio propio, regional y nacional al igual que en los temas del agua y de riesgo.

Se debe destacar el hecho que en la actualidad la formulación de políticas e instrumentos de gestión territorial en Colombia consideran de importancia e incluyen la participación comunitaria como argumento de validación ciudadana; sin embargo hay un camino por recorrer todavía respecto a la participación en los procesos de diagnóstico, formulación y toma de decisiones de los instrumentos de planificación y gestión territorial en el país; debe ser concebido como un proceso de doble vía: desde el aparato institucional y para que sea más eficaz, esta debe involucrar las personas desde el inicio de los procesos y no en medio o al final de los mismos; desde la comunidad, aunque se reconocen avances, se debe asumir más compromiso y responsabilidades con la gestión en los territorios y no sólo esperar o demandar la presencia estatal para plantear soluciones.

En la formulación de los planes de desarrollo municipales es fundamental que se acoplen los lineamientos que formula el POMCA como instrumento de mayor jerarquía dado que su implementación condiciona la gestión territorial en el largo plazo.

El análisis multiescalar revela que el enfoque de gestión por instrumentos que involucra la planificación territorial y la gestión del agua, tiene fortaleza para enfrentar las problemáticas dado que del total de factores analizados que lo afectan, el mayor porcentaje son positivos, revelando un escenario de cambio más favorable. Igualmente se trata de dos mecanismos de protección ambiental muy diferentes entre sí aunque con objetivos similares (desarrollo equilibrado, gestión integrada) lo que puede facilitar estrategias de integración.

La política de agua es más explícita y estructurada que la de ordenamiento territorial, en el sentido que tiene expresión espacial e intencionalidad clara al dividir el territorio nacional en zonas más definidas (como la cuenca, acuíferos, unidades ambientales costeras), lo que permite comprender la realidad de la misma generando oportunidades para una gestión integrada.

La estructura de ordenamiento territorial se presenta dispersa debido principalmente a la ausencia de una visión integral del territorio nacional y un enfoque ambiental explícito que interprete la realidad actual y futura para alcanzar los objetivos de gestión integrada de recursos. Esto como respuesta a la tendencia del sistema de gobierno centralista que vuelve más complejo ordenar el territorio desde lo local hacia lo nacional. Por lo tanto es necesario desarrollar una política de orden nacional que establezca líneas de ordenamiento para la totalidad de los municipios del país, con base en determinantes y contenidos de aplicación común, independiente de la población o el área de los mismos.

El sistema político es factor crítico al influir en la manera cómo se distribuye el recurso hídrico en las distintas regiones dada su disponibilidad, ya que es a través de la planificación que se visualizan las dificultades y oportunidades en lo territorial para atender las necesidades del desarrollo socio-económico y lograr mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Aquí se hace necesario cristalizar los esfuerzos por alcanzar la descentralización de competencias de la mano de recursos financieros que le permitan a los niveles municipal y regional de gobierno, gestionar sus intereses.

Los mecanismos de participación comunitaria en Colombia necesitan apoyo institucional para alcanzar niveles de incidencia importantes en el sistema de gestión por instrumentos y por consiguiente en los objetivos de las políticas.

El sistema de ciudades debe ser pensado en función de la realidad de la disponibilidad de agua en el país, planificando según las dificultades y oportunidades en lo territorial, para atender las necesidades del desarrollo socio-económico y lograr mejorar la calidad de vida de la población.

Entre las debilidades más notorias para implementar cualquier método de integración se tiene que hay que fortalecer las capacidades de gestión de los niveles locales (municipios-regiones) y disponer de más recursos financieros para poder enfrentar los retos que imponen las transformaciones propuestas.

Los resultados de esta investigación contribuirán en procesos futuros para formular las revisiones de instrumentos como POMCA, POT, así como al fortalecimiento del cambio institucional hacia la incorporación de criterios alternativos de organización territorial y de gestión del agua.

## **Recomendaciones**

- Queda pendiente considerar las aguas marinas dentro de un método de integración.
- Articular en un solo cuerpo los instrumentos de gestión de aguas marinas a los territoriales.
- Establecer prioridades de planificación y gestión mediante estudios de disponibilidad de agua.
- El sistema urbano debe articularse a la oferta ambiental.
- Aplicación directa al sistema urbano, de acuerdo a la configuración de municipios, distritos y regiones.
- La gestión de las regiones no sólo debe hacerse sólo para aumentar competitividad sino para administrar el capital natural.

- La gobernanza debe partir de la coordinación de los sectores comunitarios a la institucionalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, C.R. (2005). El agua, recurso estratégico del siglo XXI. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. Vol. 23, (No. 1). Universidad de Antioquia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2017). Presentación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial - PEMOT. 131 diapositivas.
- Balbo, M., Jordan, R., Simioni, D. (2003). La ciudad inclusiva. En Cuadernos de la CEPAL (88). Santiago de Chile: CEPAL.
- Barroso, F. (2009). Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. Castilla-La Mancha. ISBN: 978-84-7788-550-4.
- Camacho, J. (2015). Relaciones entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental. Estudio de caso: paramo de rabanal. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Cardona, G. (2013). La cuenca urbana como unidad territorial para la planificación del desarrollo sostenible en ciudades de media montaña del trópico andino (Tesis de Doctorado). Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona.
- Comisión Colombiana del Océano. (2018). Política nacional del océano y de los espacios costeros PNOEC. Bogotá.
- Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo 48. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del medio ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA. Bogotá. 1993.
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá. 1994.
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá. 1997.
- Congreso de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá. 2011.

- Congreso de Colombia. (2012). Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (2015). Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan de desarrollo 2014-2018. Bogotá. 2015.
- Consejo de cuenca del Río Aburrá. (2017). Revisión fase diagnóstico-actualización POMCA Río Aburrá. Documento de observaciones. Medellín.
- Consejo Territorial de Planeación. (2014). Informe de revisión del Plan de ordenamiento territorial de Medellín.
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. (2017). Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Aburrá POMCA. Medellín.
- Corte Constitucional. (2015). Constitución Política de Colombia actualizada con actos legislativos. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Cubides, P. (2015). El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia. En Derecho y realidad. Vol. 13 - Núm. 25 Enero-Junio de 2015. Págs. 13-42.
- De J, Vries & Wolsink, Maarten. (2009). Making space for water: spatial planning and water management in the Netherlands. 31 pp.
- Del Moral, L. (2009). Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona. Vol. XIII(285). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-285.htm>>. [ISSN: 1138-9788].
- Departamento Administrativo de la Función Pública. República de Colombia. (2011). 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.
- Departamento Nacional de Planeación. Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Bogotá. 2014. 50 pp.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá. 2010.
- Departamento Nacional de Planeación. Sistema de ciudades. Bogotá. 2014.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Balance sobre los avances en el diseño e implementación de lineamientos de ordenamiento territorial departamental que han sido llevados a cabo en el país. Bogotá. 76 pp.
- Dourojeanni, A. (1994). La gestión del agua y las cuencas en América Latina. Revista de la CEPAL. (53), 111-127.

Dourojeanni, A. (2009). Los desafíos de la gestión integrada de cuencas y recursos hídricos en América Latina y el Caribe. *Revista DELOS Desarrollo local sostenible*, 3(8), 1-13.

Recuperado de [cebem.org/cmsfiles/publicaciones/desafios\\_gest\\_int.pdf](http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/desafios_gest_int.pdf)

Fundación Foro Nacional por Colombia. (2013). *La Normativa Minera en Colombia*. Bogotá. 37 pp.

Gobernación de Antioquia. (2019). *Matriz de información estratégica municipal*. Subdirección de Planeación Estratégica. Departamento Administrativo de Planeación Departamental.

Gobernación de Antioquia. (2013). *Lineamientos de ordenación territorial para Antioquia*. Departamento Administrativo de Planeación Departamental. Medellín.

González, E. (2009). *Gestión del agua y planificación territorial en ámbitos metropolitanos. El caso del área metropolitana del Valle de Aburrá*. (Tesis de Doctorado). Universidad Autónoma. Madrid.

Guhl, E, Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1999-2014: un esfuerzo insostenible?* Bogotá. Fescol. 224 pp.

Helmsing, B. (1978). *Estilos de Planificación*. Serie Alcances de investigación. Centro de estudios interdisciplinarios en desarrollo regional-CIDER. Universidad de los Andes. Bogotá.

IDEAM. (2013). *Zonificación hidrográfica de Colombia*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá.

Iglesias, M., Pagola, C., Uranga, W. (2012). *Enfoques de planificación*. En Cuadernos de cátedra. 36 págs.

Jouravlev, A. (2003). *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. - Serie Recursos naturales e infraestructura, CEPAL. (66), 72 pág.

Martín, L., Justo, J. (2015). *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. Serie *Recursos naturales e infraestructura*, CEPAL. (171), 62 pág.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Política de Gestión ambiental Urbana*. Bogotá. 2008.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2010. *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá. 2010.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014. *Decreto Ley 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Bogotá.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2015. Decreto 1076 Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2017. Guía metodológica para el diseño e implementación de procesos de prevención y transformación de conflictos por el agua. Conceptos y herramientas de diálogo y negociación. Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Educación. 2002. Política Nacional de Educación Ambiental.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Documentos de Línea Base de las cinco Macrocuencas. 2015.
- Ministerio del Interior de Colombia. 2013. Ley 1625 de Áreas Metropolitanas. Bogotá. 2013.
- Ministerio de Minas y Energía. 2017. Plan nacional de desarrollo minero. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017). 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: Experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales. Bogotá.
- Morales, Z. (2009). Discurso académico sobre la descentralización. Investigaciones sociales. Vol.13 N°23, pp.223-250. UNMSM/IIHS, Lima, Perú.
- Naciones Unidas. PNUMA. (2003). Gestión de recursos hídricos en América Latina y el Caribe.
- Observatorio del Caribe Colombiano (2013). Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe colombiana. Hacia un plan de desarrollo para la región Caribe colombiana. Cartagena de Indias. 180 pp. ISBN 978-958-58226-0-3
- Ojeda, E., Uribe, R. (2000). Informe de gestión del agua en Colombia. CEPAL.120 pp.
- Ostrom, E. (1990). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Cambridge: Sindicato editorial de la Universidad de Cambridge.
- Penagos, G. (2003). La descentralización territorial en el estado unitario. En Universitas. 9-24.
- Peñas, V., Auzmendi, I. (ND). Agua y territorio “esquema de temas importantes”. Plan hidrológico de la cuenca del ebro. Recuperado de [www.chebro.es/contenido.streamFichero.do?idBinario=2998](http://www.chebro.es/contenido.streamFichero.do?idBinario=2998)
- Ramírez, M.F., Yepes, M.J., Geopolítica de los recursos estratégicos: conflictos por agua en américa latina. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y

Seguridad [en línea] 2011, 6 (Enero-Junio): Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92722560006>> ISSN 1909-3063

- Sánchez, M. (2013). Análisis de nuevas dinámicas territoriales por proyectos de infraestructura y su influencia en la generación de conflictos socio ambientales. Caso de estudio: Hidroituango. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Medellín.
- Sanint, E., Carmona, S., Villegas, L. (2010). Gestión Ambiental en proyectos de desarrollo. Medellín: Posgrado en gestión ambiental Universidad Nacional de Colombia.
- Soto, D. (ND). La descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. En Nación y territorio. 133-152. Tomado de <https://revistas.uexternado.edu.co/>
- Universidad Nacional de Colombia. (2016). Dinámicas de las áreas metropolitanas en Colombia. *Debates de gobierno urbano*. Instituto de estudios urbanos (IEU), 9, 32 p.
- Valencia-Tello, D. C., Karam de Chueiri Vera, Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia. *DÍKAION*; (2014); 23(1):171-194. DOI: 10.5294/DIKA.2014.23.1.7.
- Valenzuela, C. (2005). Contribuciones al análisis del concepto de escala como instrumento clave en el contexto multiparadigmático de la Geografía contemporánea. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM* ISSN 0188, Núm. 59, pp. 123-134.
- Woltjer, Johan and Al, Niels (2007) 'Integrating Water Management and Spatial Planning'. En *Journal of the American Planning Association*, 73: 2, 211 — 222.
- Zapata, P. (2015). Colisión de competencias entre la Corporación Autónoma Regional y el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMAB). 26 págs.
- Zhou, Q., Mayer, I., Bekebrede, G., Warmerdam, J., Knepflé, M. (2010). Integrating water management and Spatial planning through serious gaming. *The water game in the Netherlands*. 10 pp.

## RECURSOS EN LÍNEA

<http://www.laultimaratio.com/12-derecho-constitucional>

<http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-systems>

<https://regioncentralrape.gov.co/>

[http://www.fao.org/nr/water/aquastat/maps/World-Map.WithA.Twith\\_esp.htm](http://www.fao.org/nr/water/aquastat/maps/World-Map.WithA.Twith_esp.htm)

<https://www.gwp.org/en/About/why/the-need-for-an-integrated-approach/la-necesidad-de-un-enfoque-integrado/>

<https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/arroz-la-charla-pendiente-entre-ambientalistas-y-agricultores-articulo-689099> recuperado 12 de abril de 2017.

<https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/colombia-aun-no-se-ordena-en-torno-al-agua/36188>

<http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico>

<https://www.semana.com/nacion/multimedia/tragedia-en-mocoa-cifras-de-la-avalancha/520864>

<https://lasillavacia.com/historia/lo-que-muestra-la-tragedia-evitable-de-mocoa-60435>

[http://www.colciencias.gov.co/sala\\_de\\_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo](http://www.colciencias.gov.co/sala_de_prensa/colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo)

[www.academia.edu/35213940/formas de estado y modelo de ordenamiento territorial](http://www.academia.edu/35213940/formas_de_estado_y_modelo_de_ordenamiento_territorial)

<https://www.ramsar.org/es/acerca-de-la-convencion-de-ramsar>

<https://www.wearewater.org/>

<https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>

[www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces](http://www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces)

<https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=233233>

<https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/antioquia-lucha-por-frenar-la-mineria-ilegal-117028> Recuperado 10 de agosto de 2019

<https://www.diagonalperiodico.net/global/23172-conflicto-por-la-tierra-colombia-esta-mas-vivo-nunca.html> Recuperado 12 de agosto de 2019

## ANEXOS

### Anexo 1. Entrevistas personales

Para contribuir con los objetivos propuestos, en varios momentos de la investigación fue necesario consultar las opiniones de distintas personas con perfiles variados con las que se compartieron importantes experiencias que enriquecieron el desarrollo del trabajo. A continuación se listan las entrevistas respectivas:

#### Sector académico

Ing. Víctor Peñas. Ph.D en Geografía. Experto en planificación y gestión del agua. Integrante y fundador de la Agencia Vasca del Agua. Realizada el día 15 de octubre de 2018, 8:00 am.

Ing. C. Enrique Ángel Sanint. Magíster en Recursos Hídricos, profesor de la Facultad de Minas en el Posgrado en gestión ambiental. Se realizó el día 5 de marzo, hora 8:00 am.

Abogado Andrés Díaz del Castillo. Magíster en Derecho Constitucional y candidato a doctor en derecho por la Universidad de Antioquia y la Universidad de Buenos Aires. Realizada el día 11 de marzo de 2019, hora 7:00 pm.

#### Sector institucional - Político

Funcionarios de autoridades ambientales:

Corantioquia.

Gloria Liliana Gutiérrez Ortiz. Profesional del área de gestión ambiental. Entrevista realizada el 22 de enero de 2018, hora 10:00 am.

Margarita María Piza Molina. Profesional especializada – área de gestión ambiental. Reunión 16 de enero de 2018. Hora: 7:30 am y el día 12 de julio de 2018. Hora 2:00 pm.

1 de agosto de 2018, hora 2:00 pm, asiste el ingeniero Oscar Giraldo, de la subdirección de gestión ambiental; en las instalaciones de la Corporación.

Área metropolitana del valle de Aburrá.

Asisten los profesionales de la subdirección de gestión ambiental Claudia Patricia Martínez y Camilo Andrés Correa Ramírez. Día 27 de noviembre de 2017, hora 9:30-10:30 am. Día 7 de febrero de 2018, hora 10:00 am y 14 de agosto de 2018, hora 8:00 am.

Planeación estratégica de la Gobernación de Antioquia. Reunión con el dr. Sebastián Muñoz Subdirector de Planeación Estratégica Integral y con el profesional Andrés Uribe, hora 2:00 pm.

Profesionales universitarios del Departamento Administrativo de Planeación (planificación territorial y estratégica de ciudad – subdirección de planificación social y económica) de Medellín. Carmen Upegui, Ana Isabel Rivera. Olga Lucía Balbín.

De la Secretaría de Medio Ambiente de Medellín. Mireya Ossa

Dr. Hernán Darío Alzate. Diputado y actual presidente de la Asamblea Departamental de Antioquia. Llevadas a cabo los días 6 de febrero de 2019, hora 11:00 am y 7 de marzo de 2019 a las 12 p.m.

#### Sector comunitario

Abogado Luis Guillermo Mesa. Presidente del Consejo de cuenca del río Aburrá. Realizadas los días 11 de febrero, hora 4:00 pm y 11 de marzo de 2019 4:00 p.m.

Jorge Quiceno. Activista ambiental y miembro de organizaciones comunitarias y acueducto vereda el llano del corregimiento Santa Elena-Medellín. Realizada el 23 de marzo de 2019. Hora 11:30 am.

## Anexo 2. Respuestas a solicitudes de información y comunicados de entidades.

### Comunicado de Respuesta del DNP. 27 de noviembre de 2017.

ARCHIVO GENERAL TAQUILLA 4  
Radicado: 201710310830

Fecha: 2017/11/27 11:24 AM  
Responsable: SEBASTIAN CAMPUZANO ALVAREZ  
SUBDIRECCION DE PLANEACION TERRITORIAL Y ESTRATEGIA DE CIUDADES  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION

 **DNP** Departamento Nacional de Planeación

 **NOVO PAIS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACION

Bogotá D.C., miércoles, 22 de noviembre de 2017

DDTS

Al responder cite este Nro.  
20174200703261

Señor  
**RODOLFO ALBERTO DEL PRADO QUIROZ**  
Candidato a Magister en Medio Ambiente y Desarrollo  
Alcaldía de Medellín  
Centro Administrativo Municipal (CAM) Calle 44 No. 52 – 165 CP 50015  
Medellín  
[radelprado@unal.edu.co](mailto:radelprado@unal.edu.co)

Asunto: Estado Política Ordenamiento Territorial

Apreciado señor Prado:

Acusamos recibido de su nota vía electrónica en el cual solicita "conocer los avances en materia de estructuración de la Política de Ordenamiento Territorial que adelanta el DNP", como insumo para el trabajo de grado de su maestría. En primera instancia nos complace el interés académico en los avances en la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial, esperamos igualmente su investigación contribuya a fortalecer la gestión y le invitamos a luego de culminar su trabajo nos remita una copia y nos socialice los resultados.

Para dar respuesta a su inquietud, nos permitimos transcribir a continuación el texto de las páginas 29 a 36 incluido en el "Informe consolidado sobre el estado y avance del ordenamiento territorial en Colombia, periodo 2012-2017", que acabamos de presentar al Congreso de la República.

"El Departamento Nacional de Planeación elaboró en el 2013 una propuesta general de 'Elementos para la formulación de la Política nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales'<sup>3</sup>, que sirvió como insumo para el trabajo colectivo de la Secretaría Técnica de la COT DNP con los miembros del CEI, posterior a esto se procedió a identificar los elementos por los cuales era necesario formular una Política de Ordenamiento Territorial, encontrando entre otros aspectos los siguientes: i) la existencia de conflictos por uso del territorio, ii) la contradicción entre vocación del suelo y los usos del mismo, iii) la sobreposición de instrumentos de planeación, iv) los desequilibrios territoriales, v) la importancia de gestionar

<sup>3</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20PNOT-LOOT.%20DDTS%20-%20SODT.%2011%20junio%202013.pdf>  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20PNOT-LOOT.%20DDTS%20-%20SODT.%2011%20junio%202013.pdf>

Calle 26 # 13 – 19 Código Postal 110311 Bogotá, D.C., Colombia PBX 381 5000 0 [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)



el riesgo para lograr territorios seguros, vi) la solicitud de orientaciones para el desarrollo de las ciudades, vii) la inaplazable misión de visibilizar y posicionar los territorios rurales, viii) la imprescindible conservación del patrimonio natural colombiano y ix) el reconocimiento y protección del patrimonio, diversidad cultural y étnica. Con base en todo lo anterior, se elaboró en el 2014 el documento denominado "Bases de la Política General de Ordenamiento Territorial". Este instrumento, se concibió como una política de Estado de largo plazo, que promueve la gobernanza multinivel, el desarrollo territorial, la equidad territorial y la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

También en ese año, se gestionó ante la cooperación alemana la realización de un "Taller binacional Ordenamiento Territorial Alemania-Colombia", al cual asistieron miembros del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión Ordenamiento Territorial.

**Foto No.1 Visita a la Reserva Van der Hamen por parte del Comité Especial Interinstitucional en el marco del "Taller binacional Ordenamiento Territorial Alemania-Colombia", 2014.**



Fuente: ST-COT, 2014

En 2015 se identificó que el documento de bases de la política de ordenamiento territorial era un gran avance, pero que poseía vacíos temáticos (p.ej los asuntos marino costeros, rurales y fronterizos) y que requería como insumo para su formulación, de la generación de lineamientos sectoriales en función del ordenamiento territorial, de la construcción de visiones regionales y del diseño de mecanismos para la prevención y gestión de conflictos territoriales. Debido a esto, algunas instituciones iniciaron o fortalecieron los procesos e iniciativas técnicas que aportaran insumos a la PGOT, así:

<sup>1</sup><https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/Desarrollo%20Territorial/COT%20parte%202/Bases%20para%20la%20formulaci%C3%B3n%20de%20Pol%C3%ADtica%20General%20de%20Ordenamiento%20Territorial.pdf&action=default>

La Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria –UPRA–

Elaboró en el 2015 una propuesta para la inserción de elementos de política Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios –GESTUA– en la Política General de Ordenamiento Territorial.

- El Ministerio de Cultura

Aunque no ha elaborado un documento específico para ingresar el tema de cultura en la PGOT, siempre ha hecho énfasis en la necesidad de que: i) se garantice el reconocimiento, respeto, protección y fortalecimiento del patrimonio cultural, material e inmaterial, ii) la existencia de programas específicos para la protección y fortalecimiento de las lenguas de los pueblos indígenas y cabal cumplimiento a las demás disposiciones contempladas en la Ley 3181 de 2010 (Centro de enseñanza de la lengua materna de cada pueblo) Patrimonio cultural y iii) que todas las políticas públicas implementen estrategias para la protección y el respeto del patrimonio cultural, material e inmaterial de los pueblos indígenas, el manejo, control y preservación sobre los lugares arqueológicos, sagrados y reservas naturales ubicados en sus territorios ancestrales y prevenir saqueos, profanaciones o destrucciones de los sitios de alto valor cultural. También ha mencionado la existencia de la Política para la protección del patrimonio cultural mueble

- Parques Nacionales de Colombia

Desde 2013, Parques Nacionales con la misión de incluir las áreas protegidas como determinantes del ordenamiento territorial estructura 8 "Casos Piloto de Integración de Áreas Protegidas al Ordenamiento Territorial"<sup>3</sup> que tienen como objetivo "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 la 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" (Paredes-Leguizamón, 2015). En estos casos piloto han participado de manera permanente o puntual, entre otras las siguientes instituciones Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS–, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio –MVCT–, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres –UNGRD–, Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria –UPRA–, Cancillería, Departamento Nacional de Planeación –DNP–, autoridades ambientales regionales (CORPOAMAZONIA, CRC, CARDIQUE, CODECHOCO, CORPORINOQUIA); Unidad de Planeación Minero Energética, entes territoriales. Ver anexo No. 2 "CuadernilloCasosPiloto.pdf".

- Modelos regionales de ordenamiento territorial.

<sup>3</sup> Temáticas de los ocho casos piloto: 1. Formulación política fiscal la conservación para el desarrollo territorial municipio Santa Rosa Cauca PNN Puracé, Complejo Volcánico Doña Juana, Serranía de los Churumbelos y PNR Verdeyaco Oxígeno y RFP La Vieja; 2. Gestión de riesgo y cambio climático Planadas, Chaparral, Rioblanco Tolima PNN Nevado del Huila y Las Hermosas; 3. Humedales en ordenamiento territorial en San Onofre Sucre, Arjona Bolívar y Pueblo Viejo en el Magdalena SFF Mono Hernandez, Via Parque Isla de Salamanca; 4. Áreas protegidas en contexto urbano SFF Los Golorados en San Juan Nepomuceno Bolívar; 5. Prevención y gestión de conflictos socioambientales Territorio Colectivo ASOCASAN, PNN Tatama, Tado Choco; 6. Esquema asociativo ordenamiento territorial trifronterizo PNN La Paya Leguizamón Putumayo; 7. Sistema Regional de Áreas Protegidas de la Orinoquia y modelo de ocupación territorial Orinoquia y 8. Armonización suelo rural y conservación PNN Alto fragua Indiwasi y Distrito de Conservación de Suelos del Caquetá.



En 2013 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Departamento Nacional de Planeación, avanzaron en la elaboración de una "Aproximación metodológica sobre el modelo actual y el modelo futuro de ordenamiento territorial en la región Orinoquía"<sup>4</sup>. Fue evidente que existen

diferentes visiones (Ver Gráfico No.3) sobre este territorio y que uno de los grandes retos es como armonizar las figuras existentes y crear un escenario de futuro que articule a la Orinoquía al desarrollo territorial, mediante la conservación y uso sostenible del territorio y logrando el desarrollo territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

**Gráfico No.3 Diferentes dimensiones diferentes visiones sobre territorio de la Orinoquía**



Fuente: DNP- IGAC, 2014.

Con base en los avances y aprendizajes obtenidos en el diseño del modelo de ocupación territorial Orinoquía, se gestionaron en el 2016 los recursos para la aplicación de la metodología adoptada en la experiencia llanos para la elaboración del modelo de ocupación territorial de la región Amazonía. Estos recursos provienen del Programa Visión Amazonía y serán ejecutados durante los primeros 8 meses de 2017. Se espera que, de acuerdo con los resultados del proceso en la región Amazonía, se pueda ajustar la metodología para poderla implementar durante 2017 y 2018 en las demás regiones del país.

Por otro lado, El MVCT en el marco de la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia establecida por el documento CONPES 3819 de 21 de octubre de 2014 enmarcada en lo establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, tiene el compromiso de apoyar la formulación de cuatro (4) visiones de largo plazo para las ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas; en este sentido el Ministerio en agosto de 2016 suscribió el Contrato Interadministrativo No. 563 de 2016 cuyo objeto es "Prestación del servicio de asistencia técnica y de administración de los recursos públicos que le transfiera el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO a FINDETER, para la contratación de visiones para las aglomeraciones y ejes urbanos, que articulen las diferentes acciones que se plantean en el documento CONPES 3819 del año 2014 (Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia)".

<sup>4</sup> Presentación "Piloto aproximación metodológica a la Política General de Ordenamiento Territorial: caso Orinoquía" realizada por el DNP-IGAC al CEI el 19 noviembre del 2013.

Igualmente, el IGAC, se encuentra realizando el ejercicio de modelo actual de 42 municipios de la Depresión Momposina.

Reconocer la diversidad cultural, ecológica y territorial, así como de la existencia de otros modelos de desarrollo territorial es un llamado y recomendación desde los institutos de investigación del

Sistema Nacional Ambiental en la formulación de modelos de ordenamiento territorial regionales, de tal manera que se genere un modelo de ordenamiento territorial de país diferenciado regionalmente. Para tal fin, el Instituto de Investigaciones Amazónicas SINCHI ha venido estudiando la región amazónica y producto de la investigación para la toma de decisiones ha generado los siguientes insumos para el ordenamiento territorial: i) Base de Datos actualizada sobre Aspectos Sociales Inírida<sup>5</sup>; ii) Libro Perfiles Urbanos en la Amazonia colombiana 2015<sup>6</sup>, publicación presentada en la Feria del libro 2016, conformado por dos tomos, uno de texto y un atlas que recoge material cartográfico en temas sociales, poblacionales, minero-energéticos, político administrativos, entre otros. Cartografía digital en SIG; iii) Indicadores urbanos en la Amazonia colombiana: Anillo de poblamiento 2016, Índice de Pinchemel 2015, Centros poblados, 2017 y iv) Documento de trabajo "Hacia la construcción de sostenibilidad para las ciudades en la Amazonia colombiana".

El Departamento Nacional de Planeación con financiamiento de GIZ, inició proceso para la evaluación del actual Plan Nacional de Desarrollo y su enfoque territorial, como insumo para la elaboración del próximo Plan de Desarrollo.

- La Comisión Colombiana del Océano –CCO-, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales de Colombia.

Foto 2. Taller de áreas protegidas en el marco del posconflicto: casos piloto.  
Marzo 2017, Escuela Almirante Padilla



Fuente: DNP Secretaría Técnica de la COT

<sup>5</sup> <https://www.sinchi.org.co/inirida/consulta>. La fecha reciente de actualización fue 2015 y en 2018 se realizará una nueva actualización

<sup>6</sup> <https://sinchi.org.co/perfiles-urbanos-en-la-amazonia-colombiana-2015>.

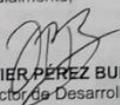
*Por delegación del CEI, Parques Nacionales, la Comisión Colombiana del Océano y Ministerio de Ambiente organizaron en 2016 la primera jornada de trabajo interinstitucional para definir tareas y temáticas claves a ser tenidas en cuenta para incluir el tema marino costero en la Política General de Ordenamiento Territorial. A esta reunión asistieron cerca de quince instituciones nacionales a las que se les socializó el caso piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial relacionado con humedales, gestión de riesgo y ordenamiento territorial.*

*Una de las conclusiones es que no es conveniente generar una ruta especializada solo para el tema marino sino incluir algunas preguntas sobre lo marino costero en todos los lineamientos de ordenamiento territorial. En complementación a lo anterior, en marzo del 2017 se realizó el "Taller integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial en el marco del posconflicto: casos piloto", en la Escuela Almirante Padilla. Los productos y recomendaciones de los eventos anteriores fueron incluidos como insumos para el proceso de formulación del CONPES marino, que está en formulación actualmente".*

Como puede observar, tal como menciona la Ley 1454 el proceso de formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial está obedeciendo a los principios establecidos en la LOOT gradual, participativo, progresivo, sostenible y diverso entre otros aspectos. Actualmente con todos los insumos antes citados y previendo nuevos espacios interinstitucionales y regionales, se tiene previsto elaborar el texto final de Política General de Ordenamiento Territorial el próximo año, así como su adopción e inicio de implementación.

Esperamos haber atendido su inquietud,

Cordialmente,

  
**JAVIER PÉREZ BURGOS**  
Director de Desarrollo Territorial Sostenible

Preparó: Gisela Paredes Leguizamón ST-COT  
Revisó: José Fuentes

Comunicado de respuesta con fecha 23 de mayo de 2018.

Bogotá D.C., 23 de mayo 2018

SODT

Señor  
RODOLFO DEL PRADO QUIROZ  
[radelpradog@unal.edu.co](mailto:radelpradog@unal.edu.co)  
Antioquia - Medellín

Asunto: Avances en la Política General de Ordenamiento Territorial

Apreciado señor del Prado Quiroz:

Atendiendo su solicitud radicada con el Nro. 20186000251062 damos respuesta con la siguiente comunicación.

1. Respecto a los avances en la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial<sup>1</sup>, la Secretaría Técnica de la COT elaboró el "Informe consolidado sobre el Estado y Avance del Ordenamiento Territorial en Colombia periodo 2012-2017", documento presentado ante la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República en noviembre de 2017 y aprobado mediante la Décima Primera sesión de la COT el pasado 4 de abril de 2018.

Este informe se elaboró teniendo en cuenta los avances de los planes de acción de las distintas vigencias desde la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial y los Informes de gestión y avances reportados por veintidós (22) instituciones que hacen parte del Comité Especial Interinstitucional CEI. Recoge insumos que permiten explicar de forma detallada cómo el ordenamiento territorial ha logrado avanzar y convertirse en un proceso dinámico, multiescalar, multinivel e interinstitucional, dejando claro que la responsabilidad no es únicamente de una agencia de gobierno sino de todos los actores involucrados en el tema, a través de una óptima planeación, generación de procesos de desarrollo territorial, prevención y gestión de conflictos, siendo una herramienta estratégica para disminuir brechas territoriales y lograr la equidad social junto a la conservación del territorio. (ver documento adjunto)

2. En cuanto a la Comisión de Ordenamiento Territorial, le informamos que fue creada en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011, artículo 4° – LOOT) y reglamentada mediante el Decreto 3680 de 2011.

La COT es un organismo de carácter técnico asesor, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, la adopción en políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

<sup>1</sup> Política General de Ordenamiento Territorial. Ley 1454 de 2011, artículo 29.

Esta Instancia debe orientar la aplicación de los principios rectores del ordenamiento territorial a los departamentos, distritos y municipios, promoviendo y facilitando la integración entre estos y la coordinación en cada uno de sus procesos.

Está conformada de la siguiente manera:

1. El Ministerio del Interior o su delegado, quien la presidirá
2. El Ministerio del Medio Ambiente o su delegado
3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado
4. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o su delegado
5. Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR
6. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional
7. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.
8. Dos expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico.

El Departamento Nacional de Planeación ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, quien presta apoyo logístico, técnico y especializado a la Comisión de Ordenamiento Territorial<sup>2</sup> (documentos adjuntos).

Dentro de las funciones de orden logístico en el numeral tercero del Decreto 3680, la Secretaría Técnica puede conformar un Comité Especial Interinstitucional – CEI, integrado por las entidades del orden nacional competentes en temas de ordenamiento territorial, el cual a la fecha está conformado por un promedio de 49 entidades quienes prestan su apoyo técnico a la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Otros documentos relacionados desarrollo y ordenamiento territorial, pueden ser consultados a través de nuestra página web a través del siguiente enlace: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/desarrollo-territorial.aspx>

Cordial saludo,

**TATIANA ESCOVAR FADUL**  
Subdirectora de Ordenamiento Territorial

Anexos: Un CD (informe consolidado sobre el estado y avance del ordenamiento territorial en Colombia 2012-2017, Ley 1454 de 2011, Decreto 3680 de 2011 y Acuerdo COT 01 de 2011 – reglamento interno de la COT)

Preparó: Jeannette Hernández  
Revisó: Lizeth Fernanda Acetas

<sup>2</sup> Decreto 3680 de 2011 y Acuerdo COT 01 de 2011 – Reglamento Interno de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT.