

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL Y GESTIÓN DE CUENCAS
HIDROGRÁFICAS**

ABEL ANTONIO OSORIO VÁSQUEZ

MANIZALES, OCTUBRE 2017

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL Y GESTIÓN DE
CUENCAS HIDROGRÁFICAS**

ABEL ANTONIO OSORIO VÁSQUEZ

Especialización en Gerencia de Proyectos del Territorio y Valuación Inmobiliaria

Asesores

Jhoanna Echeverri Londoño

Marco Antonio Benavides López

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

Manizales Octubre 2017

Tabla de Contenido

1.	Introducción	- 5 -
1.1	Hipótesis.....	- 6 -
1.2	Objetivo General	- 7 -
1.3	Objetivos Específicos	- 7 -
1.4	Estructura de la investigación	- 8 -
2.	Marco conceptual.....	- 9 -
	Capítulo I.....	- 12 -
2.1	La Gestión de Cuencas Hidrográficas en la Planificación Ambiental Territorial en Colombia.....	- 12 -
	Capítulo II	- 15 -
2.2	Mecanismos de Gestión para Ordenamiento Ambiental Territorial Colombia -	15 -
	Capítulo III.....	- 19 -
2.3	Ordenamiento Ambiental Territorial con Enfoque Regional	- 19 -
	Capítulo IV.....	- 21 -
2.4	Lineamientos de la política ambiental en Colombia y su incidencia en los procesos de planificación y ordenamiento de cuencas hidrográficas	- 21 -
	Capítulo V.....	- 26 -
2.5	Retos para la inclusión del enfoque de cuencas en los instrumentos de planificación ambiental territorial.....	- 26 -
3.	Conclusiones	- 28 -

4. Bibliografía - 30 -

Lista de figuras...

Ilustración 1 Relación entre instrumentos de ordenamiento y planeación - 28 -

Lista de tablas...

Tabla 1 Conferencias Internacionales Sobre Agua y sus Objetivos - 11 -
Tabla 2 Escalas, Actores, Instrumentos y Normativa Ambiental y de Desarrollo Territorial
en Colombia - 22 -

1. **Introducción**

A partir de la consulta académica sobre modelos asociativos para la gestión del territorio y los lineamientos de la política ambiental en Colombia, se pretende recopilar información que permita poner en contexto las posibilidades de una planificación ambiental con enfoque de región, estableciendo criterios para el reconocimiento de la Cuenca Hidrográfica, como un eje articulador de las políticas de desarrollo social, económico y político, más allá de los límites geopolíticos territoriales.

Para tal efecto, el documento comprende cinco capítulos: el primero hace referencia a las funciones que cumple la cuenca hidrográfica dentro del territorio, en el segundo capítulo, menciona algunos de los mecanismos que garantiza la Ley, para la coordinación y gestión de acciones conjuntas entre municipios, departamentos y regiones. El tercero, establece una visión sobre la planificación territorial con enfoque ambiental. En el cuarto capítulo, se recopila una serie de normas que dan piso jurídico a la política ambiental en Colombia y su incidencia en los procesos de planificación y ordenamiento de cuencas hidrográficas y el quinto capítulo, plantea los retos para la inserción efectiva del enfoque de cuencas, en la planeación ambiental con un carácter regional.

Durante el desarrollo de la investigación se amplían los contenidos temáticos enmarcados en objetivos específicos, que pretenden complementar las posibilidades de armonizar respuestas a las debilidades que se plantean en la problemática enunciada en los siguientes interrogantes:

¿Existe articulación entre los instrumentos de ordenamiento ambiental con los instrumentos de ordenamiento territorial?

¿Los mecanismos de planeación y gestión ambiental, se pueden articular al Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas, para lograr una Planeación Ambiental Regional en Colombia?

1.1 Hipótesis

La débil aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental es una limitante para la conservación, protección de los ecosistemas estratégicos que superan límites municipales.

El marco normativo de ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental en Colombia establecen una serie de instrumentos de planificación que favorecen a toma de decisiones para el desarrollo sostenible de las regiones, pero muy a pesar del esfuerzo hecho en los últimos quince años por incorporar la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial del país, los resultados son aún incipientes, en razón a que no existen las suficientes articulaciones, y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial municipal, así como el reconocimiento de ecosistemas con jurisdicciones compartidas en las que se debe ejercer un principio de coordinación entre las Alcaldías, Gobernaciones y autoridades ambientales para lograr un proceso armónico en el ordenamiento ambiental territorial con enfoque de región.

Para sustentar la hipótesis y tratar de dar respuesta al interrogante problemático, se pretende interpretar las distintas alternativas enmarcadas en la legislación Colombiana, y los mecanismos para la articulación de acciones interinstitucionales frente a la gestión ambiental territorial regional, a partir del desarrollo de los siguientes objetivos.

1.2 Objetivo General

Vislumbrar acciones de articulación del modelo de ordenamiento de cuencas hidrográficas en la planificación ambiental territorial en Colombia.

1.3 Objetivos Específicos

- *Identificar las interacciones entre el ordenamiento ambiental territorial, con el ordenamiento de cuencas hidrográficas.*
- *Presentar conceptos de distintos autores sobre los alcances en algunos mecanismos de planeación ambiental regional*
- *Revisar los lineamientos de la política ambiental en Colombia y su incidencia en los procesos de ordenamiento de cuencas hidrográficas.*
- *Plantear alternativas para la inserción del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuencas POMCA, en la planeación ambiental territorial sostenible.*

La meta de este ensayo de investigación, no es solamente enunciar una serie de datos históricos, sobre la incidencia de la gestión de cuencas hidrográficas en la planificación territorial. Lo que se pretende también, es que a partir del análisis de estos datos, se pueda vislumbrar propuestas, que permitan la articulación de la planeación local, con la planeación regional, a partir del ordenamiento de cuencas hidrográficas, como eje estructurante, para la regulación del uso y manejo de los recursos naturales en un territorio común.

Lograr una integración de los resultados de diagnóstico de la cuenca hidrográfica, como insumo para el ordenamiento territorial, permitirá a las instituciones y actores presentes en el territorio, exponer objetivos de desarrollo común, que apunten a la solución de conflictos ambientales y la formulación de estrategias para la adaptación al cambio climático.

Así mismo se pretende analizar la pertinencia de instrumentos fundamentales para la toma de decisiones y gestión planificada para el desarrollo de territorios regionales.

1.4 Estructura de la investigación

Los pasos metodológicos para la investigación están distribuidos en tres momentos; desde la recopilación de información bibliográfica que se soporta en el marco conceptual, con la compilación de puntos de vista de distintos autores sobre el tema. Un segundo momento de análisis de datos y su articulación con los objetivos específicos, y un tercer momento donde se contraponen posiciones para la presentación de los retos a los que se ve sometido constantemente el proceso de planeación ambiental territorial, en la búsqueda de una articulación del enfoque de cuencas hidrográficas en los instrumentos planificación a nivel local y regional.

2. Marco conceptual

Para autores como (Chamocho, 2010, pág. 7), los fines y objetivos del ordenamiento territorial con enfoque ambiental, se deben enmarcar en “responder a las necesidades particulares e intereses geo-territoriales de los distintos agentes sociales y culturales, a fin de garantizar el cumplimiento de objetivos básicos y acciones conducentes hacia un marco integral de desarrollo sostenible” con base en los preceptos de la Ley y los instrumentos para su aplicación.

Sin embargo hace claridad que el cumplimiento de estos objetivos no depende de los instrumentos de ordenamiento territorial, puesto que al final son solo un medio para alcanzarlos, y las decisiones para la proyección del desarrollo del territorio, dependen en gran medida de escenarios burocráticos que limitan la participación social.

Mientras que para la (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2013, pág. 7) los objetivos del Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable, se deben enfocar en identificar los distintos escenarios sociales, espaciales y temporales que influyen en la transformación territorial en un espacio físico en su triple dimensión: económica, sociocultural y ambiental, orientados a lineamientos estratégicos enmarcados en las normas.

Objetivos enmarcados en el ámbito “económico, ligado a la noción de competitividad o de inserción competitiva de las regiones y el país en la economía global. Socio-culturales, ligados a la idea de inclusión y cohesión social; y ambientales, vinculados a la idea de sustentabilidad ambiental del desarrollo”.

De acuerdo con los autores con respecto a los principales objetivos del ordenamiento territorial ambiental, se puede estimar que el enfoque social prima como eje fundamental para

proyectar acciones que transformen el territorio, dentro de un marco normativo legal que privilegie el desarrollo sustentable.

Un factor a analizar es el marco conceptual de la investigación, es la configuración de la normatividad vigente que se encuentra a nivel ambiental y de desarrollo territorial en Colombia. Sin embargo se parte de una perspectiva internacional debido a que muchas normas han sido acopladas al país, en cumbres, convenios o declaraciones internacionales; las cuales terminan relacionadas con las competencias de diferentes instituciones y por ende ameritan su articulación a la normatividad Colombiana.

Para mencionar algunos de estos espacios de análisis, discusión y búsqueda de alternativas comunes, cabe resaltar la relevancia de conferencias internacionales sobre agua y medio ambiente, como la conferencia de ¹Dublín Irlanda en 1992, donde se definió el valor el recurso agua y su espacio geográfico natural, señalando que; “El agua es indispensable para la vida, su gestión eficaz requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo socio económico y la protección de los ecosistemas naturales. La gestión eficaz, establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de la cuenca hidrográfica o un acuífero, siendo la entidad geográfica más apropiada para su planificación y gestión, la cuenca hidrográfica” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2013, pág. 30)

A continuación se referencia algunas de las conferencias, coloquios y acuerdos internacionales más relevantes, que han servido como base para la implementación de políticas para la ordenación y protección del recurso hídrico en Colombia y algunos países del mundo.

¹ Declaración de Dublín 1992, sobre el agua y el desarrollo sostenible

Tabla 1 Conferencias Internacionales Sobre Agua y sus Objetivos

Acuerdo	Entrada Vigencia	Objetivo
Declaración de Dublín	1992	La Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible se dio como conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA)
Convenio de Helsinki	1996	Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales (Convenio del Agua o de Helsinki)
Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua	2000	Instrumento técnico de apoyo a los Foros, y con el objetivo de examinar e instrumentar modalidades de cooperación en el área de los recursos hídricos.
Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce "El agua una de las claves del desarrollo sostenible"	2001	Las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión de los recursos hídricos
Congreso latinoamericano de manejo de cuencas hidrográficas	2003	Diseño de políticas e instituciones, aspectos económicos y de financiamiento, aspectos sociales, ambientales y culturales e instrumentos de gestión de cuencas hidrográficas
Acuerdo de Toluse	2006	Acuerdo administrativo sobre gestión del agua, con el fin de coordinar de la mejor manera posible las medidas tomadas en las cuencas hidrográficas situadas por los dos lados de la frontera entre Francia y España
Conferencia Anual 2015 Zaragoza	2015	Abordar los retos, las interrelaciones y las soluciones conjuntas que se plantean para asegurar el acceso, la eficiencia y la sostenibilidad en la provisión de servicios de agua y energía

Fuente, Elaboración propia a partir de datos consultados en Internet

La Tabla 1, hace referencia sobre algunos de los esfuerzos de la comunidad internacional, por avanzar en acuerdos marco para la protección del recurso hídrico y el desarrollo sostenible, tratando de establecer líneas de acción para la construcción de la planeación ambiental con una visión de cooperación entre naciones, regiones y provincias.

Desde el ámbito nacional se han realizado grandes esfuerzos para la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, a partir de la expedición de

normas, creación de instituciones de apoyo a la gestión, y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo medioambiental. Desde la promulgación de la nueva Constitución Política Nacional con un enfoque ecológico en 1991, con la creación del Ministerio del Medio Ambiente, y la reordenación del sector público encargado de la gestión del medio ambiente y mediante la aprobación de la Ley 99 de 1993 con creación del Sistema Nacional Ambiental SINA, hasta la expedición del decreto 1640 de 2012, que reglamenta los instrumentos de planeación de cuencas hidrográficas.

Resulta altamente probable la posibilidad de plantear una serie de herramientas de apoyo, para instalar capacidades técnicas de análisis territorial que permitan la articulación de acciones conjuntas entre Gobernaciones, Alcaldías, Corporaciones Autónomas Regionales, de los Departamentos y Municipios del País, que comparten no solo el área de influencia de cuencas hidrográficas, sino que también comparten una serie de interacciones en los componentes social, económico, ambiental, cultural y geopolítico.

Capítulo I.

2.1 La Gestión de Cuencas Hidrográficas en la Planificación Ambiental Territorial en Colombia

Para efectos de articular la planificación ambiental territorial y el ordenamiento de la cuenca hidrográfica, es necesario entender la cuenca, como la superficie territorial administrativo regional, que cumple la función dentro del territorio de captura y producción natural de agua, para satisfacer las necesidades cada vez más apremiantes, no solo ambientales, sino también socio culturales y económicas en su área de influencia.

(Chamocho, 2010, pág. 9)

En este orden de ideas, la cuenca permanentemente es considerada como objeto de análisis y zonificación para el ordenamiento territorial local y regional, con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible y evitar conflictos por recursos, usos de agua, usos de suelo y territorio.

En Colombia actualmente se avanza en la segunda fase de actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, a través del programa “POT moderno. Que consiste en un nuevo programa que se ajusta a las directrices del ²Sistema de Ciudades, la Misión Rural y la visión regional”. (Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/>) Que está orientado al establecimiento de un modelo de sistema de información geográfico con estándares de producción cartográfica. Que permite identificar y tomar medidas de mitigación del riesgo con la elaboración de mapas de amenaza y condicionamiento de zonas de riesgo. Que pretende definir con claridad las zonas de conservación en articulación con las determinantes ambientales. Así como la definición de áreas de actividad económica del suelo municipal, la incorporación de nuevas formas de gestión del suelo, y la definición de una correcta infraestructura funcional de transporte, servicios públicos, espacio público, y equipamientos.

El reto que se plantea hoy el país, a partir de la actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial, es la implementación de un modelo de gestión territorial, para resolver los desafíos que enfrenta el territorio nacional, en cuanto a la desarticulación de las distintas herramientas de planificación, para hacer más efectiva la urbanización, los sistemas de transporte, la definición de usos del suelo, afrontar el cambio climático, la protección de los recursos naturales, la gestión del riesgo, la ocupación del suelo rural. Entre otros aspectos fundamentales para hacer de Colombia un territorio más sostenible.

² Sistema de ciudades, busca establecer un marco de largo plazo para orientar, articular y hacer más eficiente los propósitos de desarrollo, las actuaciones de las entidades nacionales en las ciudades, en concordancia con las condiciones específicas de cada lugar y con las políticas de las entidades territoriales.

Uno de los tantos instrumentos de planificación que brinda las herramientas técnicas y políticas para la conducción futura del desarrollo territorial, es el Plan de Ordenamiento de Manejo de Cuencas Hidrográficas, que representa un marco de referencia para orientar decisiones de planificación ambiental territorial con respecto a: la asignación de las mejores opciones para el uso del espacio, en aspectos de orden ecológicos, sociales y económicos; la distribución espacial de la población; infraestructura para el desarrollo; la conservación y defensa del patrimonio ambiental y por último, el reconocimiento de la importancia de la ordenación y manejo de las cuencas para los propósitos de garantizar “un medio ambiente sano”, se ratifica en la Ley 99 de 1993, y legitima este instrumento como norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial en conformidad con lo dispuesto en el Artículo 10 de la ley 388 de 1997.

La elaboración de una planificación territorial depende en gran medida de las características geográficas del territorio, de las características de los actores locales y los objetivos que se priorizan para cada zona dentro de un límite geopolítico. De acuerdo con (Proyecto Regional Cuencas Andinas, 2007, pág. 61) “El ordenamiento ambiental es esencialmente un proceso de negociación y concertación social y no un mero ejercicio técnico entre el uso actual y potencial de la tierra. Pues entendemos que el asunto de ordenamiento es un proceso continuo y dinámico y, por ende, cambiante. “En este punto coincidimos con el planteamiento del ordenamiento de cuencas de Colombia, de ser un proceso por ciclos crecientes, en donde cada ciclo da paso al siguiente en cumplimiento del propósito establecido. En tal sentido, las fases del proceso de ordenación de cuencas: aprestamiento, diagnóstico, prospectiva, formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y monitoreo se desarrollan sincrónicamente y adquieren en el siguiente ciclo magnitudes mayores acordes al desarrollo del proceso de ordenamiento”.

Para autores como (Camacho, 2015), el ordenamiento ambiental territorial y en Colombia está concebido para “dirigir la planeación y ordenación como un mecanismo estratégico para atender los paradigmas ambientales y complementar un enfoque de desarrollo sostenible desde la cuenca hidrográfica. Aunque se presenta debilidades en la aplicación articulada de esta normativa, por causas como: las diferencias entre los tiempos de sanción, reglamentación y aplicación de las normas; y limitada capacidad técnica de las entidades garantes de la ordenación del territorio”, que limitan los procesos cíclicos y la estandarización de fases en el ordenamiento ambiental territorial.

Con respecto a los planteamientos expuestos se puede determinar que el ordenamiento de cuencas en la planificación ambiental es determinante para entender los procesos y dinámicas de desarrollo territorial.

Capítulo II

2.2 Mecanismos de Gestión para el Ordenamiento Ambiental Territorial en Colombia

La normatividad Colombiana, provee mecanismos que facilitan la planificación y gestión ambiental, para que las entidades territoriales, como Gobernaciones, Alcaldías y corporaciones Autónomas Regionales, enfatizan en la construcción de una visión regional en torno a las cuencas hidrográficas, como elementos esenciales para la ordenación del territorio.

Algunos de estos mecanismos, están presentes en la³Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT 1454/2011), que ha impulsado la conformación de alianzas estratégicas

³ Ley Orgánica Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, Art. 9. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades.

locales y regionales, con la creación de esquemas asociativos territoriales para hacer más efectiva la gestión ambiental, entre los que se destacan: Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), para facilitar la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. La conformación de esquemas asociativos de integración territorial como las Área Metropolitanas que ejercen como autoridad ambiental en las zonas urbanas de su jurisdicción. Las Asociaciones de Municipios que mediante convenios o contratos plan, podrán integrar sus planes de desarrollo en un modelo de planificación territorial integral, para avanzar la gestión de resultados comunes. La Asociación de Corporaciones Autónomas regionales CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental, especialmente en zonas productoras de recurso hídrico.

Para autores como (Umaña, 2002), Colombia sigue en recurrente división sobre la región, pues se carece de una visión a largo plazo de carácter intersectorial que permita articular una unidad nacional con los procesos de ordenamiento y planeación regional.

Mientras que para autores como (González, 2003), actualmente, en Colombia, se confunde la regionalización, debido a que sigue siendo un tema sin agotar, desde el ordenamiento territorial y se une a otro que tiene como factor común, que son las políticas públicas.

Con respecto a los puntos de vista de los autores, es posible complementar que, en los últimos años el Departamento Nacional de Planeación (DNP), viene trabajado de la mano de los Departamentos y Municipios del país, en la creación de “visiones regionales de desarrollo”, con participación ciudadana como insumo para abordar el diagnóstico en la consolidación de Planes de Ordenamiento Territorial de segunda generación. Así mismo con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial LOOT y la ley 1530 de 2012 del sistema general de regalías, se favorece la creación de esquemas asociativos territoriales,

que tienen por objetivo el desarrollo regional, y surgen herramientas de articulación y de desarrollo territorial, capaces de abordar los problemas y las temáticas que no pueden ser solucionadas, efectivamente, de manera individual, por los municipios y los departamentos del país, que deben ser puestos en ejecución por los gobernantes con el apoyo de la ciudadanía en todo el territorio nacional.

En relación al ordenamiento de cuenca hidrográficas y de acuerdo con la Ley 99 de 1993, este proceso de planificación es responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR. Ya la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, establece que siempre y cuando uno o varios municipios, aporten al cumplimiento del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica POMCA, en su área de influencia, es posible la asociatividad a través de las Provincias Administrativas de Planificación RAP, para lograr los propósitos del ordenamiento ambiental integral en el territorio.

Este modelo de planificación ambiental territorial, es una alternativa viable para avanzar en la construcción de visiones regionales de desarrollo, ya que permite pensar en la planeación conjunta de un territorio que comparte no solo el recurso hídrico, los ecosistemas estratégicos, las dinámicas económicas y sociales, mientras que al mismo tiempo, permite la creación de nodos de desarrollo y centralidades. Así también, el establecimiento de modelos de ocupación del territorio, la construcción de una conectividad regional y la articulación de otros instrumentos de planificación.

Los esquemas asociativos también permiten que las Corporaciones Autónomas Regionales CAR, a través de convenios interadministrativos, puedan crear asociaciones entre Corporaciones, para construir, diseñar y ejecutar programas de protección ambiental, como es el caso de manejo integrado de cuencas hidrográficas.

Bajo esta figura, es posible estructurar programas de gestión e inversión de recursos por fuera de la jurisdicción de la CAR, para el manejo integrado de cuencas compartidas en la jurisdicción de varias Corporaciones.

Este ⁴esquema se regula en el marco de las siguientes normas; Ley 1450 de 2011 (Art. 8); Ley 489 de 1998 (Art. 95); Ley 1454 de 2011 (Art. 9); Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993.

Los esquemas de asociación territorial para la planificación ambiental y el desarrollo sostenible de la sociedad, se enmarcan en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, (Ministerio del Interior y de Justicia República de Colombia), que tienen como objetivo; “la promoción de procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que busquen el desarrollo autónomo y sostenible de las comunidades”.

A partir de las posibilidades que otorga la legislación Colombiana, para la implementación de procesos asociativos, se considera una tarea fundamental para los ordenadores del gasto público y sus consejos de gobierno. Conocer y aplicar estos esquemas en territorios que comparten intereses comunes, ya sea del orden ambiental, económico, cultural y social, prestando un interés especial, en las grandes posibilidades de gestión conjunta territorial, a partir del Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas, como motor jalonador de una planificación⁵ ambiental territorial regional.

⁴ Las Asociaciones de Corporaciones Autónomas Regionales son un esquema asociativo territorial que será promovido por el Gobierno Nacional para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental

⁵ Se debe destacar el uso de la palabra planificación ambiental, en vez de la propuesta en el marco conceptual del presente trabajo, que es planificación ambiental territorial, esto debido a que en el país aún no se ha adoptado el concepto de la gestión ambiental territorial, siendo abordada la gestión ambiental desarticuladamente de la gestión territorial.

Las bases conceptuales para la formulación de una planificación ambiental territorial de carácter regional, están presentes en los procesos asociativos en Colombia, que ha venido ganado terreno a través de la conformación de escenarios institucionales en algunos municipios y departamentos, que por distintas motivaciones y necesidades, ese ha dado a la tarea de impulsar distintas dimensiones de desarrollo entre otras, de tipo ambiental. Para aprovechar ejes articuladores naturales que caracterizan en común a los municipios, para conservarlos, protegerlos o para promover el desarrollo sostenible, tales como ecosistemas estratégicos, ríos y cuencas hidrográficas. También de tipo urbano regional. Para anticiparse a las consecuencias de fenómenos de conurbación en municipios aledaños a las ciudades que componen en área de influencia de las cuencas hidrográficas. También para liderar procesos de desarrollo agropecuario, y aprovechar las potencialidades de un territorio común.

Capítulo III.

2.3 Ordenamiento Ambiental Territorial con Enfoque Regional

La ordenación del territorio es una obligación de la sociedad, pues todas las actividades humanas se desarrollan en un espacio y un territorio, por ende, afecta directamente el medio ambiente. Ya lo referencia los autores (Fernandez Fernandez, Pardo, Roda, & Corcero, 2007, pág. 25), en la obra, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; “El objetivo final de la ordenación ambiental del territorio es la materialización de un modelo territorial, que establezca las necesidades territoriales y los impactos que éstas van a tener en el medio geográfico existente”.

La (Fundación Cambio Democrático, 2010), define el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) como una herramienta de política ambiental, que puede ser caracterizada como “mecanismo de comando y control”, en tanto se consolida a través de regulaciones

estatales directas que resultan obligatorias para todos, y que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito territorial determinado.

A partir de la investigación sobre el tema, se puede establecer que el objetivo final de la ordenación ambiental del territorio⁶, busca no solo la materialización del modelo territorial. También el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en el contexto local y regional. Así mismo la ordenación del territorio debe ser entendida como una función pública, que debe estar sustentada bajo instrumentos jurídicos que permitan su consolidación al servicio de la comunidad y el medio ambiente.

Gracias a la ordenación y planificación del territorio, se puede determinar la persistencia en el tiempo de las diferentes formas de actividad y del potencial de desarrollo económico y social. La supervivencia a largo plazo de estas actividades va a depender tanto del carácter sostenible de las políticas que las conforman como de la capacidad de carga del medio ambiente.

Es fácil visualizar que por un lado, las actividades económicas, como la producción intensiva agrícola e industrial, el consumo abusivo de energía o el aumento de residuos, son las responsables de la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales; mientras que por otro, el consumo de recursos no renovables o la demanda de suelo para el desarrollo urbanístico y la localización de infraestructuras, suponen una grave amenaza a la sostenibilidad territorial.

Desde el ordenamiento ambiental territorial, como opción del desarrollo integral de un territorio, se podrá centrar un énfasis en el entendimiento de los procesos físicos y temporales

⁶ La ordenación ambiental territorial, tomando la cuenca como unidad de planificación, debe responder al objetivo de un análisis integral del cual son parte tanto el sistema biofísico como el social, el cultural y el económico, todo esto dentro de procesos altamente participativos y equitativos y en busca de soluciones de desarrollo que permita escenario de sostenibilidad al largo, medio y corto plazo.

de la transformación territorial en su triple dimensión; económica, sociocultural y ambiental, con un carácter integral que permita abordar el ordenamiento territorial en un espacio físico concreto, como por ejemplo pueden ser, el espacio que ocupa la cuenca hidrográfica con todas sus interacciones.

Capítulo IV.

2.4 Lineamientos de la política ambiental en Colombia y su incidencia en los procesos de planificación y ordenamiento de cuencas hidrográficas

Durante las últimas décadas, la rama del poder legislativo en Colombia, se ha esforzado por decretar una serie de Leyes, Decretos y demás actos administrativos, sobre el medio ambiente y la protección del recurso hídrico. También ha sido notable la inversión en la creación de instituciones gubernamentales de carácter ambiental, encargadas de ejercer control, vigilancia y ejecución de políticas regionales y nacionales frente a este amplio tema. Pero debido a una serie factores administrativos de centralización, de carencia o exceso de funciones, así como de una deficiente capacitación para la interpretación de las Leyes y la escasa asignación de presupuesto público, para ejercer operativamente sus funciones. Ha generado año tras año, una creciente vulneración de los recursos naturales y un alto grado de descontento por parte de alguna fracción de la sociedad, pues muchos de los métodos que se ponen en práctica, así como el control, la toma de decisiones y la coordinación institucional, arrojan unos resultados cuestionables en muchos casos que han generado fallas irremediables para el medio ambiente y los habitantes de los territorios.

A partir del trabajo investigativo, se ha compilado una serie de Leyes, normas y decretos, relacionados con el ordenamiento territorial y la dimensión ambiental, que brindan insumos para la protección del recurso hídrico, los ecosistemas estratégicos y los recursos

naturales, donde se resume los principales objetivos para el proceso de ordenación del territorio que ocupa las cuencas hidrográficas en Colombia.

Tabla 2 Escalas, Actores, Instrumentos y Normativa Ambiental y de Desarrollo Territorial en Colombia

Escala	Actores	Ordenamiento Territorial	Ordenamiento Ambiental
Nacional	Plan Nacional de Desarrollo Ley 1450 de 2011		
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ley 152 de 1994	Decreto Ley 2811 de 1974
	Sistema Nacional Ambiental SINA.	Ley 388 de 1997	Ley 99 de 1993
		Decreto 879 de 1998	Decreto 2372 de 2010 SINAP
		Ley 1454 de 2011 LOOT	
		Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015	
Regional	Corporaciones Autónomas Regionales	Ley 1523 de 2011	Gestión del riesgo
	Institutos de Investigación	Ley 1454 de 2011 LOOT Esquemas asociativos	Plan de Gestión Ambiental regional PGAR
		Planes de Desarrollo Departamentales	Decreto 1640 de 2012
Local	Municipios	Plan Básico de Ordenamiento Territorial POT	Planes de Manejo Ambiental PMA
		Plan de Desarrollo	

Fuente, elaboración propia a partir de consulta en internet

La tabla 2, muestra un compilado de las principales normas, políticas e instrumentos relacionados con el la planeación territorial, que guardan relación directa con el los instrumentos de ordenamiento ambiental, para el manejo, conservación y protección de ecosistemas estratégicos y recurso hídrico en el territorio.

A partir de la relación de actores y normas, Leyes y decretos, se identifican las posibilidades de articulación con los instrumentos de planeación territorial y los actores institucionales responsables de la articulación y para su gestión y desarrollo.

Autores como (Rincón, 2014), argumenta que la normatividad en Colombia en temas del recurso hídrico y ordenación de cuencas hidrográficas, requiere de una visión más amplia sobre las interacciones presentes en la cuenca, que permitan entre otros aspectos avanzar hacia la armonización y concertación de los marcos conceptuales, normativos y metodológicos entorno al reconocimiento de la cuenca como un territorio material y no como un simple límite geográfico, como la unidad de planificación ambiental territorial y no como una unidad de planificación exclusiva del recurso hídrico.

Mientras que, (Ludevid, 1998), señala que las políticas ambientales y de protección del recurso hídrico, apuntan a una necesidad de abrir escenarios frente a la manera de asumir y explotar dichos recursos por parte del gobierno y “que la gran mayoría de políticas ambientales que se han aprobado hasta la fecha han fracasado, porque los instrumentos de regulación (Fiscal, monetaria, de renta, de precios), han afectado el costo privado de los recursos naturales, permitiendo hacer racional el uso privado de un bien o herencia social como es el medio ambiente”.

Sobre los argumentos de los autores se puede referenciar, que uno de los retos en la articulación de la normatividad vigente, se presenta en la adopción del enfoque de cuenca hidrográfica en la planificación ambiental territorial del país, que debe responder a una política de estado y no a una política de gobierno, de esta manera los procesos tendrían una continuidad respalda más allá de la voluntad política de turno y de los periodos de gobierno.

Se ha venido evidenciando que las políticas ambientales se han basado en decisiones económicas, privilegiando el crecimiento económico y subestimando las repercusiones

sociales y ambientales de determinados ritmos de crecimiento regional, nacional e internacional.

Es posible encontrar ejercicios juiciosos de planificación ambiental, así como políticas públicas enfocadas al medio ambiente, que al momento de buscar alternativas de financiación que apalanquen estas iniciativas, se encuentra con la cruda realidad, de no tener un soporte normativo que obligue a las entidades públicas (Gobernaciones, Alcaldías, CAR) a la ejecución de acciones que permitan resolver los problemas ambientales o articular estas iniciativas con los instrumentos de planeación local y regional.

Situaciones como estas plantean la necesidad de crear y desarrollar políticas integradas que tiendan hacia:

Los incentivos del mercado, en particular las reformas a los subsidios innecesarios, con lo que se promovería el uso más eficiente de los recursos y ayudar así a reducir la contaminación y la degradación.

Lamentablemente muchos de los incentivos del mercado están destinados para aquellos que más tienen, siendo el mismo estado quien asume la carga de subsidios, aumentando los umbrales de impuestos para sostener gastos innecesarios, que poco aportan para la sostenibilidad ambiental.

Una propuesta que puede brindar frutos positivos frente a la gestión ambiental territorial, es la creación de procesos e instancias institucionales eficaces, con capacidad para brindar respuesta a las problemáticas de su entorno, ya que muchas instituciones son débiles y se encuentran plagadas de funciones y capacidades limitadas, recursos financieros escasos y poco personal.

La capacidad de respuesta de instituciones que tienen en sus manos el apoyo en la toma de decisiones frente al ordenamiento territorial, licenciamientos ambientales, conceptos de uso y ocupación del suelo, determinantes ambientales, entre otras. Dificultan no solo la ejecución de proyectos, sino que también limitan la interpretación y ejecución de la normatividad vigente.

Un mejor manejo y aprovechamiento de la información a través de plataformas digitales dinámicas, de fácil acceso, consulta y seguimiento podría aportar a la elaboración de diagnósticos reales con datos más actuales, aterrizados, ya que es muy notoria la ausencia de información, conocimiento y experiencia relevante cuando se requiere analizar y dirigir procesos relacionados con el medio ambiente.

Mientras las políticas económicas de los países, limiten la inversión en desarrollo, difícilmente se alcanzará un ritmo de crecimiento acorde con la sostenibilidad ambiental.

Según la publicación ⁷ (Perspectivas del medio Ambiente en América Latina, 2000) La solución a los problemas ambientales debe provenir de la acción concertada entre todos los involucrados (comunidad, ONG, industria, gobiernos locales, nacionales y organismos internacionales).

Esta posible solución que plantea la publicación, debe estar acompañada de la generación de un empoderamiento en los procesos socio ambientales, de tal forma que las instituciones y comunidades dedicadas a asuntos de los medios de vida, reducción de la pobreza, reforma agraria, construcción y salud, permite tratar con más facilidad y eficacia las cuestiones ambientales y socioeconómicas.

⁷ Informe GEO América Latina y Caribe – Perspectivas sobre el Medio Ambiente 2000” nos muestra que hemos recorrido un largo camino en cuestiones ambientales, pero que aún nos queda mucho por andar.

Capítulo V.

2.5 Retos para la inclusión del enfoque de cuencas en los instrumentos de planificación ambiental territorial

Un tema importante a tener en cuenta en este capítulo, es la aptitud hídrica como condicionante en el ordenamiento del territorio, es decir la cantidad y disponibilidad de agua necesaria para los cambios en el uso del suelo y para ello se propone la elaboración de estudios sobre cantidad de agua disponible, cantidad de agua por habitante de acuerdo con la ubicación geográfica, la disposición final de aguas residuales, entre otros datos fundamentales para la toma de decisiones en la implementación del POMCA, como determinante real de la planificación ambiental territorial.

Como cita (Dourojeanni, 2003), se suma a los limitantes de la implementación el hecho de que descentralizaciones imprevistas de funciones de gestión de cuencas del nivel nacional a lo regional y lo local, se realizan sin otorgarles los medios suficientes para asumir nuevas responsabilidades y peor aún, sin mantener a nivel nacional la capacidad de ayudar, asesorar y cooperar con los organismos descentralizados (CAR), para superar sus problemas. Este aspecto es fundamental para la operatividad los resultados de la formulación de los POMCA, ya que muchos casos las Autoridades Ambientales no cuentan con los recursos financieros y técnicos mínimos para la implementación.

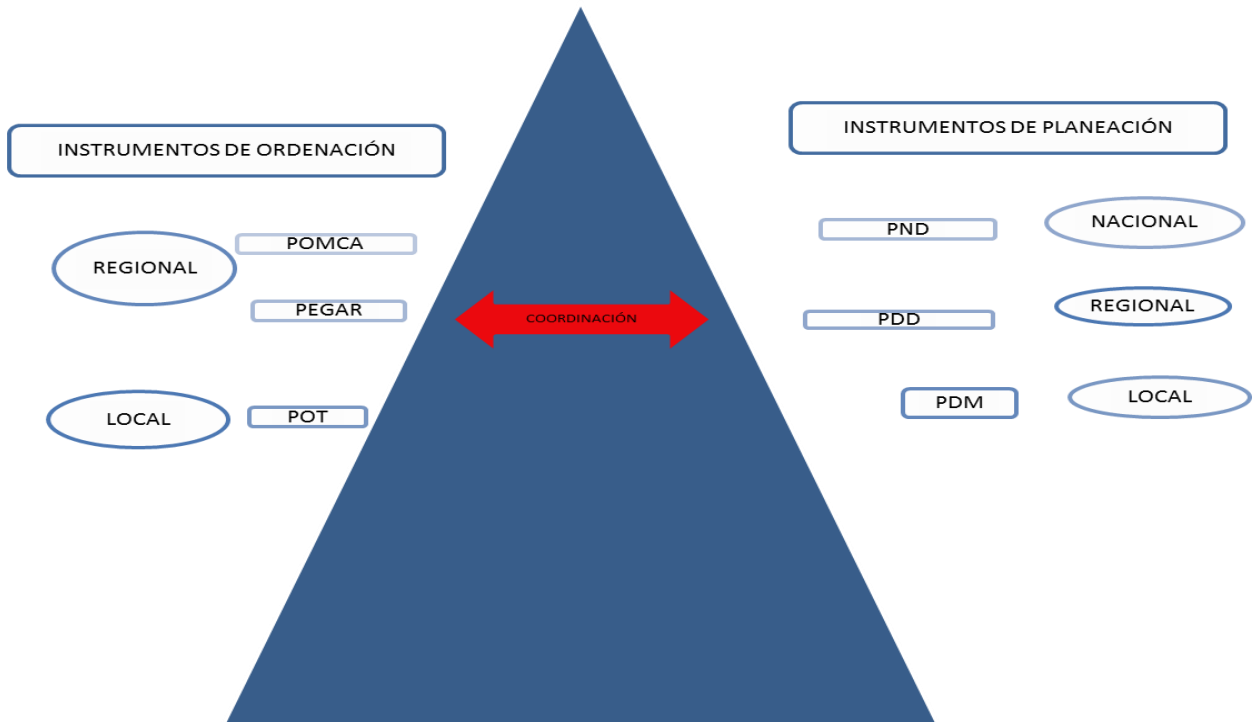
Mientras que para el (Proyecto Regional Cuencas Andinas, 2007, pág. 191), las mayores dificultades están relacionadas con los procesos formativos y la articulación entre técnicos y profesionales para comprender el valor de los conocimientos populares sobre distintos aspectos del manejo de cuencas y la forma de articularlos con los conocimientos científicos existentes.

A pesar del esfuerzo hecho en los últimos años por incorporar la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial del país y en los demás instrumentos de planificación, los resultados son aún incipientes, en razón a que no existen las suficientes articulaciones, instrumentos y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales en el ordenamiento territorial y la planificación regional.

Es el caso entre otros de la indefinición de límites de las zonas de ronda, zonas de amortiguación de corredores biológicos, humedales, páramos, la zonificación y ordenamiento de las reservas de ley 2 de 1959, la estructura ecológica principal establecida por las corporaciones autónomas regionales (CAR), y la capacidad de carga por cuenca establecida en el proceso de zonificación, las cuales una vez disponibles a escalas generales requerirán con urgencia mayor precisión y su incorporación en el ordenamiento y la planificación. Adicionalmente, no se han incorporado aún las variables de riesgo por deterioro ambiental, por variabilidad climática y por impactos previstos del cambio climático, en los escenarios prospectivos y en los determinantes de ordenamiento territorial del país (DNP, 2011)

Uno de los retos a los que se ve sometido constantemente los ejercicios de planificación territorial en Colombia, es la falta de articulación de acciones conjuntas con una visión de territorio regional, que permita evidenciar fortalezas y oportunidades en un ordenamiento articulador de la gestión ambiental y del recurso hídrico, con la participación de actores sociales, económicos, políticos y la academia como articulador de procesos de formación e investigación.

Ilustración 1 Relación entre instrumentos de ordenamiento y planeación



Fuente: Elaboración propia

La ilustración 1, muestra las relaciones existentes a nivel nacional, regional y local entre los instrumentos de ordenación y los instrumentos de planeación en Colombia, dejando abierta la posibilidad de una coordinación efectiva entre los distintos instrumentos para avanzar en la consolidación de un desarrollo sustentable del territorio.

3. Conclusiones

- La gestión de cuencas en los procesos de ordenamiento, permiten establecer una serie de elementos y dinámicas del territorio, desde los componentes físico, espacial, económico y social, que difícilmente se podrían identificar en diagnósticos de planificación. De allí la importancia de articular herramientas como la

zonificación ecológica y económica en la planeación del territorio a partir de los diagnósticos participativos sobre las problemáticas y potencialidades de la cuenca.

- En gran medida, los instrumentos de planificación territorial han adoptado el concepto de cuenca hidrográfica como un limitante físico territorial, perdiendo de vista la naturaleza de la cuenca como una unidad de planificación integral. En esta medida, el proceso de ordenamiento del territorio queda fragmentado, alterando la relación entre medio ambiente, las interacciones con la población y el desarrollo sostenible.
- Durante el desarrollo de la investigación se ha logrado identificar la poca articulación entre la normativa y mecanismos de gestión, la limitada incorporación de los determinantes ambientales en el OT, la desactualización de los instrumentos de ordenamiento territorial, la débil coordinación interinstitucional de los entes territoriales y autoridades ambientales, la poca capacidad técnica en la elaboración y aplicación de los instrumentos de Ordenamiento Ambiental Territorial; los cuales guardan estrecha dependencia e influencia entre sí, siendo además agudizados por la baja capacidad técnica y financiera de las entidades territoriales y autoridades ambientales.
- Existen distintos enfoques y conceptos sobre el ordenamiento ambiental territorial, que genera una diversidad de instituciones y formas de intervención diferentes que aunque buscan el mismo objetivo de desarrollo, retardan la implementación de políticas y estrategias.
- Los procesos de planificación y ordenamiento de cuencas hidrográficas presentan retrasos en su formulación y ejecución debido a la dificultad para desarrollar políticas de orden ambiental en los municipios por la no consolidación la estructura

ecológica principal y la limitada incorporación de los determinantes ambientales en el Ordenamiento Territorial.

4. Bibliografía

Camacho, J. C. (2015). *Relaciones entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental*. Bogotá - Colombia .

Chamochumbi, W. (2010). *El ordenamiento territorial en la gestión de cuencas hidrográficas: criterios de base y nuevos elementos de discusión*. Lima Perú.

Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial DNP. (s.f.). *Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de las Entidades Públicas Territoriales en Colombia*. Obtenido de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (05 de 2015). *DNP*. Recuperado el 26 de 07 de 2017, de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades territoriales en Colombia. En C. E. INTERINSTITUCIONAL, *Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades territoriales en Colombia* (pág. 81). Bogotá D.C Colombia.

DNP. (2011).

DNP. (2013). *Procesos Asociativos Regionales en Colombia*. Recuperado el 2017 de 6 de 20, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/BALANCE%20PRELIMINAR%20DE%20LOS%20PROCESOS%20ASOCIATIVOS%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Dourojeanni, A. A. (2003). Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua-desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del informe Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). *RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA*.

Fernandez Fernandez, A., Pardo, C., Roda, M., & Corcero, D. (2007). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Madrid España.

Fundación Cambio Democrático. (2010). *Una Aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio Como herramienta para la Prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales*. Buenos Aires, Argentina.

González, L. M. (2003). *Pensar el Territorio: Los conceptos de Ciudad Global y Región en sus Orígenes y Evolución*. Santiago de Chile.

Ludevid, M. (1998). *El cambio global en el medio ambiente. Introducción a sus causas humanas*. Mexico: Alfaomega marcombo.

Ministerio del Interior y de Justicia República de Colombia. (s.f.). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT*. Obtenido de www.mininterior.gov.co

Perspectivas del medio Ambiente en América Latina. (2000). *GEO 2000, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. México DF, México: Observatorio del Desarrollo (Universidad de Costa Rica).

Proyecto Regional Cuencas Andinas. (2007). *Gestión Integral de Cuencas. La experiencia del Proyecto Regional Cuencas Andinas*. Lima - Peru.

Rincón, A. C. (2014). *Planificación Ambiental en Colombia. El enfoque de cuenca hidrográfica*. Bogotá.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2013). *GUÍA ANÁLISIS Y ZONIFICACIÓN DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. Santiago de Chile, Chile: CEDOC-SUBDERE.

Umaña, J. C. (2002). *Regionalización y Ordenamiento Territorial*. Bogotá.