



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION



Asociación Colombiana  
de Ciudades Capitales

DIÁLOGOS TERRITORIALES:  
**DIMENSIÓN  
AMBIENTAL**

EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DE LAS CIUDADES CAPITALES



CUADERNO DE TRABAJO NO. 2

**INTEGRACIÓN DE LAS ÁREAS  
PROTEGIDAS EN EL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL**

# DIÁLOGOS TERRITORIALES: DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS CIUDADES CAPITALES (Convenio 105 de 2020 PGN y ASOCAPITALES)

Cuaderno de Trabajo No. 2: Integración de las áreas protegidas en el  
ordenamiento territorial

Procuraduría General de la Nación

**Margarita Cabello Blanco**  
*Procuradora General de la Nación*

**Olga Lucía Patín**  
*Procuradora Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios*

**Elizabeth Porras Cárdenas**  
*Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios*

**Carmen Helena Gómez**  
*Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios*

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales

**Luz María Zapata Zapata**  
*Directora Ejecutiva*  
*Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales*

**Natalia Castañeda Angarita**  
*Asesora de Medio Ambiente*  
*Asocapitales*

**Arq. Zamir Augusto Urrea**  
*Asocapitales*

**Ing. Sergio Alexander Moncada-Alba**  
*Asocapitales*

**Diagramación**  
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES

**Nota:** Los documentos de trabajo son transcripciones de las conferencias realizadas en los talleres realizados por la PGN y Asocapitales. Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

## TABLA DE CONTENIDO

1	ÁREAS PROTEGIDAS Y DE INTERÉS NACIONAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: NECESIDAD Y OPORTUNIDAD PARA EL BIENESTAR HUMANO Y TERRITORIOS VIABLES	4
2	ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN ENTORNOS URBANO-REGIONALES, COMO HERRAMIENTA DE ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN DE LAS CIUDADES	10
3	INTEGRACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL, DE LAS CIUDADES DEL CHOCÓ BIOGEOGRÁFICO	20
4	CIUDADES PERIFÉRICAS EN LA AMAZONIA COLOMBIANA: LAS CIUDADES Y LA URBANIZACIÓN EN UNA BIORREGIÓN RICA EN ASPECTOS SOCIOCULTURALES Y DE ALTA BIODIVERSIDAD	27
5	LAS ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL Y LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DE POPAYÁN	32
6	PREGUNTAS	35

# 1

## ÁREAS PROTEGIDAS Y DE INTERÉS NACIONAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: NECESIDAD Y OPORTUNIDAD PARA EL BIENESTAR HUMANO Y TERRITORIOS VIABLES<sup>1</sup>

**Gisela Paredes Leguizamón**

Experta en Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
Parques Nacionales de Colombia

Las áreas protegidas deben incluirse en todos los planes de ordenamiento territorial municipales y departamentales y deben incluirse en la política general de ordenamiento territorial. Es así que, las áreas protegidas no sólo son determinantes del ordenamiento territorial, sino que también son un asunto de interés nacional. El mapa de áreas protegidas y del sistema de ciudades con las que se ha venido trabajando hace un primer llamado y es a tener en cuenta que las ciudades no están aisladas, sino que están en un territorio más amplio y que es necesario que tengan en cuenta que el agua y los servicios ecosistémicos de los cuales dependen para el desarrollo vienen de ecosistemas sanos, de ahí la importancia de tener una mirada integral del territorio.

El POT no tiene un componente ambiental, el tema ambiental es transversal a todos los componentes del

mismo, por lo que, otro llamado que se hace es a tener una mirada integral del territorio. Lo primero que hay que tener en cuenta es dónde se hace el ordenamiento territorial, y algo que no se puede olvidar es que Colombia es una nación multiétnica, es decir tiene 102 pueblos indígenas, pueblos en aislamiento voluntario, pueblos no contactados y también comunidades negras del pacífico, las comunidades raizales en San Andrés, Providencia y en Santa Catalina y las comunidades palenqueras como en San Basilio de Palenque. Es importante tener en cuenta también a las comunidades campesinas y a los habitantes urbanos. Una nación multiétnica también me refiere a una nación que tiene unas regiones diferenciadas a nivel cultural y a nivel ecosistémico, y con respecto a este último, el mapa No. 1 muestra que el país cuenta con más de ocho mil ecosistemas, por eso ningún POT territorial podría ser similar a otro.



1 Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

Colombia es un país con 32 departamentos, 1103 municipios, 11 distritos especiales, además de 5 áreas metropolitanas, así mismo, en el marco del convenio 169 de la OIT, reconoce los derechos étnico territoriales a las comunidades negras mediante la ley 70 de 1993 y a las comunidades indígenas por medio de la ley 21 de 1991 por lo que es importante cuestionarse ¿Cómo se va a trabajar eso en el ordenamiento territorial?

### Claridades conceptuales en el ordenamiento territorial

En primera medida, un área protegida es un área que está definida geográficamente, que tiene unos límites y que tiene como finalidad la de conservar la biodiversidad de un territorio. Algunos elementos generales de las áreas protegidas es que en ellas se puedan desarrollar procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica, esto significa que un área protegida no es un zoológico y por el contrario las especies se reproducen de manera natural. Las áreas protegidas también prestan servicios ecosistémicos esenciales para las ciudades, así que los territorios, los poblados y demás municipios dependen de estas áreas. Así como las áreas protegidas han contribuido a garantizar el medio natural para la protección del patrimonio cultural de la nación.

Por su parte, los servicios ecosistémicos, como el agua para consumo humano o los distritos de riego del país, dependen de áreas protegidas. Estas áreas también permiten tener todos los sistemas de alerta contra amenazas hidrometeorológicas, geológicas y de cambio climático

hechas por el IDEAM o el servicio Geológico Colombiano como institutos de investigación. Finalmente, también es importante resaltar que de allí depende el agua que sirve para generar la energía eléctrica de la cual dependemos.

Es importante tener en cuenta que la conservación también se ha venido trabajando con las comunidades y desde la expedición del Decreto 622 de 1977 se reconoce que es posible el traslape entre resguardos indígenas y parques nacionales. Debido a esto es necesario trabajar en algo que se llama el “régimen especial de manejo”, donde una autoridad ambiental y una autoridad indígena se ponen de acuerdo en cómo se trabajaría en el espacio traslapado. Es importante decir que las áreas del sistema de parques están traslapadas con 26 resguardos indígenas, con 3 comunidades en aislamiento voluntario y 2 comunidades en contacto inicial. Así mismo que hay áreas protegidas del sistema de parques que colindan con territorios colectivos de comunidades negras del pacífico colombiano y con ellas se ha venido avanzando en acuerdos de uso del suelo.

Hay que aclarar que, el país inició proceso de creación de áreas protegidas en 1940 y a partir de la ley segunda de 1959 se creó el Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Al inicio se creía que solo era deber de la nación el conservar la naturaleza para proveer bienestar para toda la población, sin embargo, hacia 1994 se estableció que era importante visibilizar las responsabilidades que se tienen en materia de áreas protegidas, de manera descentralizada tanto en autoridades ambientales regionales como en la sociedad civil. Dado esto, desde 2010, aunque el proceso de creación viene desde 1998, se comienza a trabajar en lo que es un Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

## 2. Claridades conceptuales ordenamiento territorial

Gobernanza	Escala	Categoría	Número	Extensión	Competente
Pública	Nacional	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	59	562.381,67	MADS-CAR's
		Distritos Nacionales de Manejo Integrado	4	9.715.811,36	MADS-PNN-CAR's
		Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales	59	17.466.973,55	Parques Nacionales
		Parque Nacional Natural PNN			
		Reserva Nacional Natural Área Natural Única ANU			
		Santuario de Fauna y Flora SFF			
	Total Áreas Protegidas Nacionales		122	27.745.166,58	
	Regional	Áreas de Recreación	10	792,90	CAR's
		Distritos de Conservación de Suelos	15	72.914,96	CAR's
		Distritos Regionales de Manejo Integrado	107	2.391.449,69	CAR's
Parques Naturales Regionales		60	789.036,68	CAR's	
Reservas Forestales Protectoras Regionales		96	216.286,68	CAR's	
Total Áreas Protegidas Regionales:		285	3.470.480,91		
Privada	Local	Reservas Naturales de la Sociedad Civil RNSC	911	192.689,96	Propietario
Total Áreas Protegidas del SINAP			1.248	31.408.466	

Reservas: Actual, Mayo 2020

El presidente de la Nación

Ministerio del Medio Ambiente

Ese proceso de descentralización permitió avanzar hacia un tipo de gobernanza pública nacional sobre las áreas protegidas, por lo que, aunque es el área protegida que hace la regulación del uso del suelo de límites hacia dentro, es competencia del que sea responsable del área protegida hacer esa reglamentación. Dado lo anterior, los municipios deben tener en cuenta dicha reglamentación, por ejemplo, las áreas de recreación, los distritos de conservación de suelos, los distritos regionales de manejo integrado, los parques naturales regionales, las reservas forestales protectoras regionales, son declaradas y administradas por las corporaciones autónomas regionales y son ellas las que hacen el plan de manejo de cada una de estas áreas el cual debe ser tomado en consideración por parte de los municipios en la formulación de sus POT. Para el caso de las áreas protegidas del sistema de parques es la Unidad Administrativa de Parques Nacionales quien hace los planes de manejo de dichas áreas.

Es importante decir que en el ordenamiento territorial las áreas protegidas son bienes de uso público, según el artículo 63 de la Constitución Política, es decir, son bienes inembargables, sin prescripción e inalienables. De igual forma, según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las áreas protegidas son determinantes del ordenamiento territorial de obligatorio cumplimiento para todas las entidades territoriales. Es importante decir que, el artículo 29 de la ley 1454 de 2011 establece 10 grandes temas nacionales, entre ellos que las áreas protegidas y el sistema de parques son un asunto de interés nacional, que deben incluirse en el POT territorial y municipal o departamental. Así mismo, los temas de gestión riesgo y cambio climático también son determinantes de ordenamiento territorial, pues las áreas protegidas se presentan como una medida de adaptación al cambio climático asociadas a ecosistemas.

Es de aclarar que el concepto de ordenamiento territorial suele ser muy amplio, por lo que debe contextualizarse, ya que se, por ejemplo, en Colombia hay cerca de 102 pueblos indígenas, es decir, 102 formas de pensamiento frente a lo que es el territorio y su regulación. En el mismo sentido, el ordenamiento es diferente para las comunidades del Pacífico, para las comunidades palenqueras o para las comunidades raizales, pues el concepto del territorio viene de la ancestralidad y la tradición y por eso es necesario reconocer las particularidades de cada territorio.

Las áreas protegidas no son un solo ecosistema, pues, por ejemplo, solamente en la Sierra Nevada de Santa Marta hay más de 200 ecosistemas, es decir que al interior de un área protegida hay varios tipos de ecosistemas. También en los conceptos de ordenamiento hay que ver más allá del límite político administrativo y geográfico, ya que los territorios tienen connotaciones de la madre tierra y de la mirada ancestral, por lo que hay que tener en cuenta las particularidades de cada territorio.

### Normatividad Ordenamiento Territorial

La legislación en la cual las áreas protegidas se reafirman como determinantes de ordenamiento territorial incluye desde el código de los recursos naturales, hasta la constitución política, la cual afirma el derecho a gozar de un ambiente sano. También es importante decir que la ley 99 de 1993 reafirmó, en su artículo séptimo, que había un tema de ordenamiento ambiental del territorio, sin embargo, es de aclarar que no hay ordenamiento territorial que no sea ambiental, el ordenamiento territorial se hace en los ecosistemas o en sistemas que han sido artificializados, pero siempre incluirá elementos ambientales como el suelo. Vale la pena mencionar que en los Planes de Desarrollo también debieron ser incluidas las áreas protegidas miradas desde la función que prestan a los municipios y los departamentos en los temas de conservación del ambiente. Finalmente, la ley 1617 de 2013, en el artículo 78, dice que para los distritos especiales la competencia en el tema marítimo sigue siendo de la DIMAR y para las áreas protegidas de carácter nacional del sistema de parques sigue siendo de Parques Nacionales.

### ¿Cómo integrar las áreas protegidas en el ordenamiento territorial?

Es importante ver cómo se articulan los componentes del POT con el plan de manejo de una o más áreas protegidas que se encuentren allí. Para ello existen diferentes instrumentos de ordenamiento que permiten efectuar dicha articulación. Ahora bien, las determinantes ambientales deben ser definidas por las corporaciones ambientales autónomas regionales y deben ser adoptadas de obligatorio cumplimiento por la nación, los departamentos,

los distritos, los municipios y las áreas metropolitanas. Acá es importante tener en cuenta que las áreas protegidas se encuentran en diferentes escalas y además que, al gestionarlas en el ordenamiento territorial éstas se convierten en una acción multiescalar. Primero, la articulación de plan de manejo del parque con el POT, la cual debe tener en cuenta que el parque tiene unos acuerdos que se han hecho desde el régimen especial de manejo con las comunidades indígenas con las que está traslapada o los acuerdos de uso que se han hecho con las comunidades negras o con los planes de vida de los campesinos, lo cual debe quedar visibilizado en el POT.

También debemos tener en cuenta que hay áreas protegidas que están en más de un municipio o que están en más de un departamento, por lo que es importante la interlocución entre municipios para llevar a cabo gestión de las áreas protegidas. Por ejemplo, la Sierra Nevada de Santa Marta se encuentra en 12 municipios y en 3 departamentos, por lo que los POT deben abordar el área protegida a una escala supramunicipal. Las áreas protegidas y las autoridades a cargo de las mismas, deben intervenir en todas las fases, desde el alistamiento hasta la revisión y ajustes, evitando una inadecuada distribución del suelo en el ordenamiento del territorio.



Los POT deben incluir temas particulares, por ejemplo, deben armonizar los planes de etnodesarrollo con los planes de manejo de un área protegida, es decir, debe incluir los territorios étnicos, territorios colectivos de comunidades negras o resguardos indígenas, por lo que los POT no pueden ser planes parciales enfocados en el casco urbano de los municipios.

En este punto, es importante tener en cuenta lo que es el plan de manejo de áreas protegidas de los municipios o departamentos, pues este suele confundirse con el Plan de Manejo Ambiental (PMA) que se hace en un proceso de licenciamiento ambiental. Los planes de manejo para

las áreas protegidas cuentan con los siguientes componentes: diagnóstico, ordenamiento y el componente estratégico. Así mismo, el plan debe definir cuáles son sus problemáticas, sus potencialidades, los factores a tener en cuenta y también se definen los límites de zonificación y los usos que tiene el área. En las áreas protegidas quién regula los usos de suelo son las autoridades ambientales competentes, ya sea el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales o las corporaciones autónomas regionales.

En relación al tema del “Ecoturismo”, los POT deben tener en cuenta las diferentes miradas que se tienen en los territorios frente a este tema y como el mismo se

reglamenta en el plan de manejo a partir del plan de ordenamiento ecoturístico. Es importante tener en cuenta que en la reglamentación de uso del suelo lo primero es que todas las áreas protegidas deben ser clasificadas como suelos de protección en el plan de ordenamiento territorial y luego, se deben definir usos principales, compatibles, complementarios y prohibidos.

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

Ahora bien, un área protegida puede contar con diferentes usos principales y actividades, por ejemplo, el Parque Arqueológico de Ciudad Perdida, tiene como uso principal la conservación de biodiversidad y de forma complementaria contribuye en la conservación de patrimonio arqueológico. Así mismo, el turismo o el ecoturismo en Ciudad Perdida está condicionado a la capacidad de carga del parque, a la zonificación del parque y a la reglamentación de actividades que éste tenga y todo eso está estipulado en el plan de manejo. Hay que hacer mención a que desde 1977, para el caso de parques nacionales la minería hidrocarburos está prohibida.

¿Cómo verifico que se han integrado las áreas protegidas al ordenamiento territorial?

Los polígonos que representan las áreas protegidas deben estar en los planos de los documentos técnicos de soporte del POT. Así mismo, de acuerdo con los artículos 64 y 65 de la ley 99 de 1993 y los artículos del 7 al 9 del Plan Nacional de Desarrollo, las entidades territoriales deben ayudar a resolver los conflictos socioambientales que se presenten en los territorios.

También es importante que en el plan de ejecución del POT se vea reflejado los objetivos que contribuyen a la conservación, a la armonización de instrumentos de ordenamiento y planificación y a la prevención de acciones que contribuyan a la disminución de la integridad de esa área. Otro aspecto a tener en cuenta son tanto las áreas urbanas y rurales, como el borde de interacción entre ambas, por ejemplo, Bogotá cuenta con 20 localidades de las cuales 8 de ellas son rurales, por lo que es importante incluirlas en los procesos de ordenamiento e invertir en conservación de áreas de protección que estén en estas zonas.

### ¿Cómo avanza en la armonización para la gestión de conflictos?

Los POT y las Autoridades Ambientales, deben dejar de ver a las ciudades como zonas aisladas y por el contrario incluir temas relacionados con la biodiversidad, las áreas protegidas, el entorno rural, las áreas marino costeras y la gestión del riesgo. También hay que reconocer la

existencia de los derechos colectivos del ambiente, los derechos colectivos étnicos, el derecho a la ciudad, el derecho al territorio, como se menciona, por ejemplo, en la sentencia T- 622 de 2016 del Río Atrato sujeto de derechos.

Es necesario articular los planes de vida y los planes de etnodesarrollo que hacen las comunidades negras o las comunidades campesinas con el plan de manejo del área protegida. Si bien son tareas complejas, es importante asegurar la diversidad de los municipios en los procesos de ordenamiento. Cada municipio es diferente, tiene un proceso de ocupación del territorio diferente.

También es importante avanzar en el concepto de conectividad, no solo en la conectividad de la infraestructura vial, sino también en la conectividad ecosistémica incorporando estos temas en el ordenamiento territorial. Se debe tener en cuenta que las ciudades son corresponsables de los procesos de desplazamiento y del conflicto en el país, así como de los eventos de deterioro ambiental, por lo que se deben generar territorios multifuncionales desde el contexto socioeconómico y ambiental.

## 2.

## ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN ENTORNOS URBANO-REGIONALES, COMO HERRAMIENTA DE ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN DE LAS CIUDADES<sup>2</sup>

**Alejandro González Valencia**

Ingeniero Ambiental, especialista en Derecho de Medio Ambiente  
y magíster en Estudios Urbano – Regionales

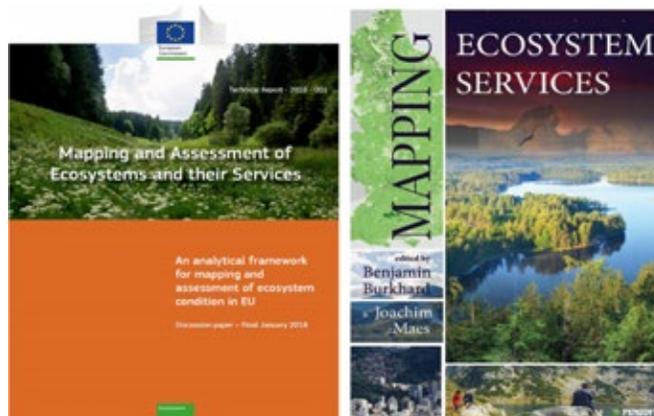
Esta presentación se da a partir de un espacio de reflexión que se ha construido con el grupo Región Sostenible de Antioquia, que es una plataforma para la colaboración de diferentes personas, grupos y organizaciones ambientales que trabajan en el territorio. Esta plataforma busca empoderar a la sociedad civil a través del reconocimiento de los avances en el trabajo que se hace en cada lugar, apoyando la comunicación con pares de diferentes regiones, mejorando la cooperación horizontal y acompañando diferentes procesos para que puedan cualificar su agenda y la forma de interactuar con diferentes instancias públicas y privadas, locales, regionales y nacionales.

El enfoque de trabajo de Región Sostenible consiste en construir sobre lo construido desde el territorio, dado que en las subregiones existe un liderazgo ambiental muy importante que es necesario consolidar y fortalecer. Así mismo, busca construir una agenda propositiva y ayudar a la cooperación horizontal entre los diferentes actores que intervienen en el territorio en materia ambiental. Lo anterior se consolida a través de diferentes formas de trabajo, entre ellas talleres, recorridos y conversaciones que permiten entender las dinámicas de lo que sucede, no solo en la ciudad de Medellín, sino en las diferentes subregiones del departamento.

### Herramientas de ordenamiento ambiental del territorio en relación a los servicios ecosistémicos

De acuerdo con Robert Constanza (1997), los servicios ecosistémicos son los beneficios que recibe la población humana derivados directa o indirectamente del funcionamiento de los ecosistemas, es decir que, por el hecho de que los ecosistemas funcionan de la manera en que lo hacen, las comunidades reciben diversos beneficios de forma directa e indirecta.

Ahora bien, con el fin de evaluar asuntos relacionados con los ecosistemas, además del tema estrictamente académico, ha habido avances importantes a nivel institucional, algunos promovidos desde Naciones Unidas. El primer gran ejercicio mundial fue la evaluación de los ecosistemas del milenio, realizada entre 2001 y 2005, que marcó un cambio en la forma en la que se entendía el estudio, el análisis y la protección de los ecosistemas. Este estudio introdujo de manera explícita que el funcionamiento y mantenimiento de los ecosistemas tiene una relación directa con el bienestar de las comunidades y de las poblaciones, algo que parece muy evidente, natural y lógico no era tan claro para ese entonces, por lo que esta relación se ha venido cimentando y construyendo para entender la importancia que tiene conservar los ecosistemas y los servicios que estos proporcionan.



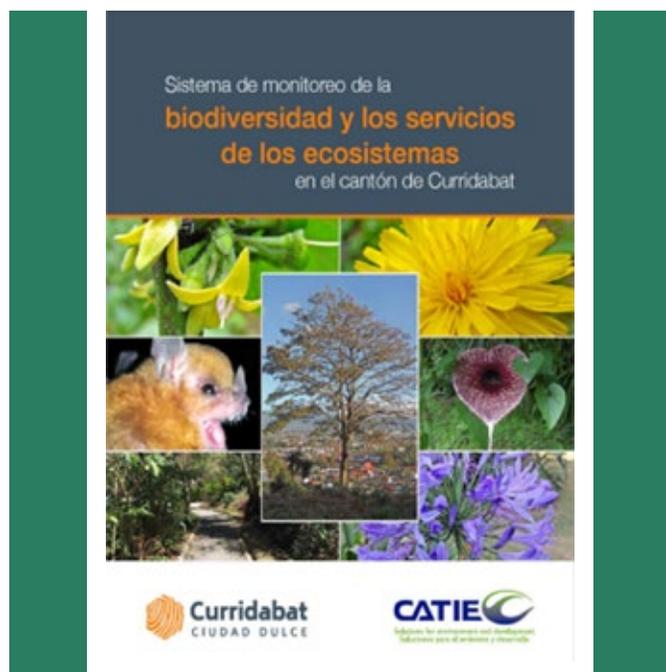
Este estudio fue un esfuerzo mundial y marcó un paradigma en el derrotero en el que posteriormente se han venido desarrollando herramientas de evaluación y gestión ambiental, que están disponibles y que deberían ser, cada vez más, utilizadas e incorporadas en el ordenamiento territorial colombiano y en particular en la utilización y la visibilidad de las áreas protegidas en sus diferentes escalas. Lo anterior dado que, aun hoy día, cuando se habla de áreas protegidas sólo se habla de los

<sup>2</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

Parques Nacionales Naturales (PNN), cuando en realidad estas corresponden a todo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y a todas las áreas que están declaradas por las Autoridades Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Autoridades Ambientales Urbanas y las Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Ahora bien, dada la diversidad que se tiene en áreas protegidas surge la necesidad de visibilizar las herramientas de evaluación y gestión ambiental en el ordenamiento y planificación del territorio en general y en particular en nuestras ciudades capitales. A continuación, se muestran algunas de estas herramientas, las cuales han sido aplicadas en contextos muy diferentes:

- El mapeo y evaluación de los ecosistemas y sus servicios: es un conjunto de herramientas y técnicas, cada vez más utilizadas, que permiten espacializar y visualizar los ecosistemas, así como generar el ordenamiento y las políticas en torno a los servicios ecosistémicos.
- Monitoreo: si bien es una herramienta de gran importancia es muy poco incorporada en los ejercicios de ordenamiento territorial en Colombia. Esto mismo ocurre con el mapeo en temas de biodiversidad y servicios ecosistémicos de las áreas naturales y áreas protegidas de las ciudades, a pesar de que el país cuenta con una política nacional de gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

- Existen casos de éxito, como el de Costa Rica, que ayudan a entender cómo debe realizarse el monitoreo de los servicios ecosistémicos, no sólo como herramienta conceptual, sino como una forma de organizar la información de una manera muy práctica que se encuentre al alcance del ciudadano común. Es decir, se trata de ir de un lenguaje muy específico y especializado a uno más cotidiano, de forma tal que la ciudadanía pueda entender que es importante realizar monitoreo y seguimiento a la riqueza de las áreas protegidas y los espacios verdes urbanos y rurales.
- Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): esta herramienta tuvo una gran acogida en Colombia durante algunos años en algunas administraciones y en particular con el liderazgo de algunos ministros, sin embargo, con el tiempo el uso de este instrumento ha ido decreciendo. La EAE es fundamental para el ordenamiento y planificación de los territorios porque va más allá de un simple ejercicio de licenciamiento ambiental de un proyecto particular, pensando en los impactos agregados que puedan suceder en un territorio a raíz de uno o varios proyectos que tengan impactos fuertes. Por ejemplo, al agregar diversos impactos de diferentes obras de infraestructura, más proyectos energéticos y proyectos de desarrollo en general, la sola licencia no es suficiente para entender lo que le sucede a los ecosistemas y a los servicios que estos prestan. La EAE es una herramienta válida que debe ser reincorporada como instrumento de gestión ambiental en Colombia, dado que podría aportar elementos muy importantes para el ordenamiento y planificación de los territorios.



Por otra parte, dado que la EAE contiene diferentes metodologías y elementos, la selección de la misma depende de cuál se adapta mejor a las necesidades y a las realidades de cada territorio. Es de resaltar que la EAE y los servicios ecosistémicos no son un tema reciente, por ejemplo, en el 2008 la OCDE publicó Strategic Environmental Assessment and Ecosystem Services, documento que ha sido actualizado año tras año y ha ido refinando las metodologías y los elementos de la EAE, los cuales son de acceso libre.

Uno de los elementos más representativos de la EAE son las matrices, pues éstas permiten entender la dinámica

de los ecosistemas y ayudan a visualizar y comprender mejor lo que está ocurriendo sobre un territorio, sobre los ecosistemas del mismo y sobre los servicios ecosistémicos que este último presta. De esta forma, las matrices se configuran y permiten asociar determinados ecosistemas con el tipo de servicios ecosistémicos que prestan y ayudan a entender mejor el impacto que generan uno o varios proyectos agregados en el territorio. Uno de los módulos o guías más recientes, que tiene en cuenta la diferencia de los contextos territoriales, es “Servicios Ecosistémicos en la Evaluación de Impactos Ambientales - 2018” de USAID.

Ecosystem Service	Expansion of Aquaculture		Tourism development		Sustainable Management	
	Delivery	Demand	Delivery	Demand	Delivery	Demand
Fish Production	↗	—	↘	↗	↗	↗
Fruit Production	↘	—	↘	↗	↗	↗
Timber (for household use and handicrafts)	↘	—	↘	↗	↗	↗
Fuelwood	↘	↗	↘	↗	↗	↗
Vegetarian production	↘	↗	↘	↗	↗	↗
Biodiversity	↘	—	↘	↗	↗	↗
Primary production	↘	—	↘	—	↗	↗
Nutrient cycling	↘	↗	↘	—	↗	↗
Protection from storms, tidal surges, tsunamis	↘	↗	↘	↗	↗	↗
Flood control	↘	—	↘	↗	↗	↗
Carbon sequestration	↘	—	↘	↗	↗	↗

Key: direction of arrows indicate increase or decrease; arrow width specifies the intensity of such a process.

Source: Kallesøe et al. 2008.

De igual forma, en algunos países más cercanos al contexto colombiano, ha habido avances significativos e importantes en relación a cómo incorporar los servicios ecosistémicos y la valoración, no solamente económica sino una valoración integral, de estos servicios en el ordenamiento territorial. Por ejemplo, para el 2011 en Argentina, se desarrolló el documento “Valoración de Servicios Ecosistémicos”, a partir del cual se han ido refinando las herramientas de evaluación ambiental, de forma tal que sean más útiles e integren el mapeo de servicios ecosistémicos para entender la vulnerabilidad socio ecológica en el ordenamiento territorial. Otro documento publicado en México, cuya primera versión es de 2012 y la última de 2019, muestra la forma en que se ha llevado a cabo la integración de

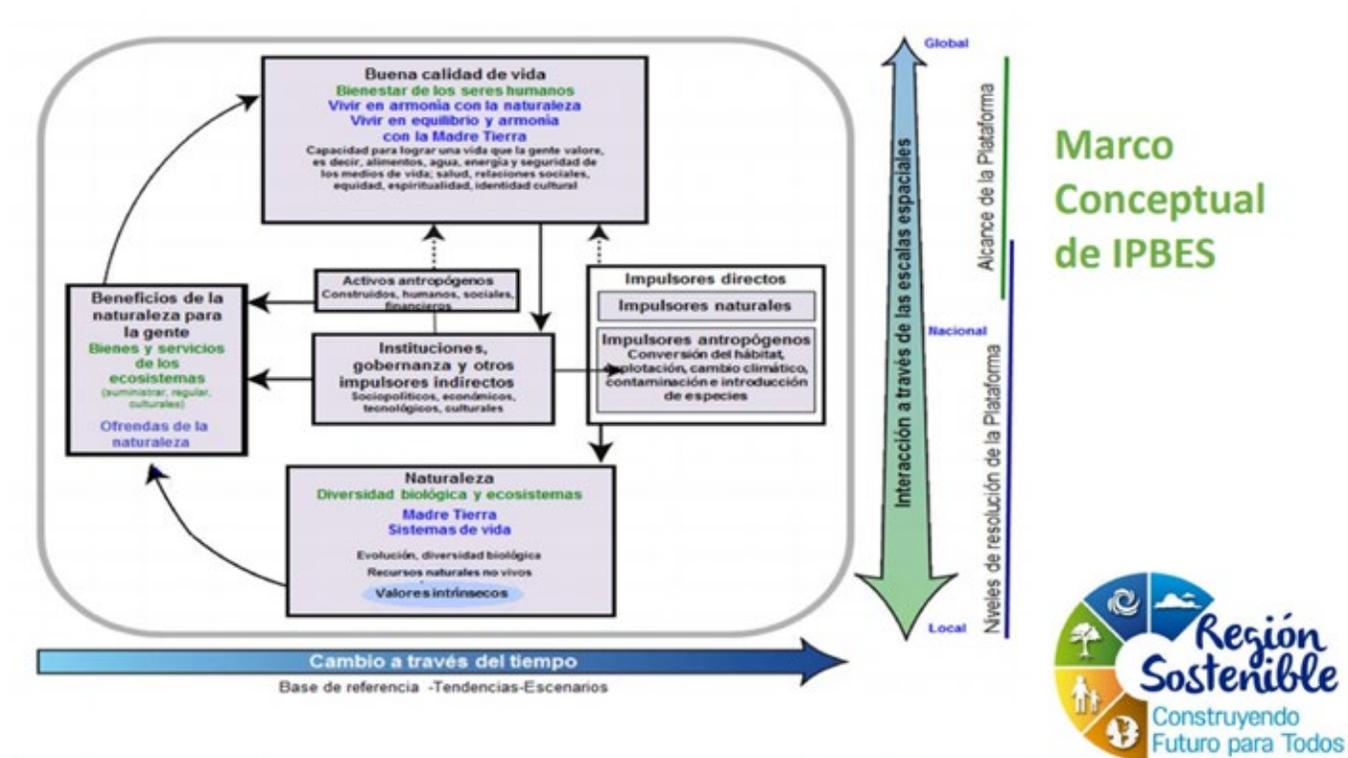
los servicios ecosistémicos en la planificación y gestión urbana. Estas son acciones que se podrían estar implementando de forma más proactiva en los ejercicios de ordenamiento territorial, de acuerdo con el contexto de los territorios del país.

claro, ya que pretende evidenciar la dependencia que tienen las comunidades hacia los servicios y beneficios que presta la naturaleza. Es así que esta plataforma, en conjunto con el conocimiento científico, puede ayudar a los tomadores de decisiones de los municipios, de las Autoridades Ambientales, sea de nivel nacional o regional, o de las comunidades indígenas o afro a entender y cualificar las herramientas de ordenamiento territorial.

### Marco conceptual de IPBES

Si bien la evaluación de los ecosistemas del milenio 2001- 2005 marcó un cambio, se podría afirmar que de manera más reciente el IPBES, por sus siglas en inglés, que es la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política en Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, ha venido construyendo un marco conceptual y ha tenido una variación importante en la forma de abordar los servicios ecosistémicos tanto así que, hoy día, ya no son llamados servicios ecosistémicos sino contribuciones de la naturaleza a las personas. Lo anterior tiene un objetivo

El marco del IPBES ha venido generando diferentes ejercicios, hoy disponibles en internet, entre ellos, una serie de evaluaciones de todos los ecosistemas del mundo. Así mismo, durante el año 2018, realizaron evaluaciones regionales, por continente, y han ido refinando una serie de herramientas, matrices, las cuales han tenido una evolución derivada de la forma en la que se comprenden mejor los territorios. Resulta imperativo poder aplicar y adaptar todas estas herramientas al contexto colombiano, integrando las áreas protegidas, pues podrían ser muy útiles en el ordenamiento territorial de las ciudades.



## Ejercicios aplicados al contexto regional – Medellín, Antioquia

El departamento de Antioquia tiene una extensión territorial de cerca de 63.600 Km<sup>2</sup> y cuenta con 125 municipios. Así mismo tiene una población aproximada de 6.69 millones de personas y muestra una gran importancia dentro de la esfera económica del país. En términos de las áreas protegidas, cuenta con áreas declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, por las Autoridades Ambientales Urbanas, en particular zonas del área metropolitana, e inclusive algunas áreas declaradas por el INDERENA, las cuales han tenido un desarrollo posterior y se han ido adaptando a la normatividad vigente.

Por su parte, el Valle de Aburrá está conformado por 10 municipios, incluido Medellín el cual es el más importante en términos de población, pese a que en conjunto estos municipios superan los más de 4 millones de habitantes. Lo anterior, muestra que Medellín no se encuentra aislada y que, por el contrario, al igual que para gran parte de las ciudades de Colombia, debe ir construyendo un entorno urbano-regional con el cual se relacione con otras entidades territoriales y otros ecosistemas, necesarios para el funcionamiento de la ciudad.

Se podría hacer un listado de los servicios ecosistémicos y de las contribuciones de la naturaleza para las personas, que son más esenciales para una ciudad, sin embargo, independientemente del territorio, la generación y suministro de agua es esencial para todas las personas. Dicha generación y suministro de agua depende de ecosistemas muy frágiles, como los páramos, y que en ocasiones se encuentran cerca de las ciudades. Hay que decir que, al interior de las ciudades hay un conjunto muy diverso de servicios ecosistémicos.

## Niveles de análisis de las áreas protegidas

En relación a las áreas protegidas, se proponen tres niveles de análisis y categorización: las áreas protegidas urbanas, que no son sólo aquellas que se encuentran al interior de la ciudad de Medellín sino también, algunas de ciudades que están en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Las áreas protegidas que están en el borde

urbano rural de la ciudad y el entorno del área metropolitana del Valle de Aburrá y unas áreas protegidas que están fuera de la jurisdicción político administrativa de la ciudad y del Valle de Aburrá, pero de las cuales dependen funcionalmente para ciertos servicios ecosistémicos. Hay que hacer hincapié en la importancia que cobra las escalas para el análisis de las áreas protegidas.

### I. Primer nivel: Áreas protegidas en las zonas urbanas

Las áreas protegidas urbanas son las que se encuentran al interior de la ciudad, tienen la característica de ser áreas relativamente pequeñas en extensión, en comparación, por ejemplo, con el área de un Parque Nacional Natural. Son fundamentalmente zonas verdes con algunas características asociadas a patrimonio arqueológico o simplemente patrimoniales que sufren una gran presión urbana. El Valle de Aburrá cuenta con seis áreas protegidas para esta primera escala declaradas por el Área Metropolitana.

- Área de Recreación Urbana Piamonte: cuenta con cerca de 14 hectáreas y se ubica en el municipio de Bello, al norte del Valle de Aburrá, sin embargo, a pesar de ser un área protegida, presenta fuertes procesos de urbanización.
- Área de Recreación Urbana Parque Ecológico Cerro Nutibara: el cerro Nutibara, comúnmente conocido como El Pueblito Paisa, fue declarado área protegida desde el año 2009 por el Área Metropolitana que queda en la parte central de Medellín.
- Parque Natural Regional Metropolitano Cerro el Volador: es tal vez el área protegida urbana más grandes del Valle de Aburrá con 107 hectáreas. Se ubica en el municipio de Medellín.
- El Área de Recreación Urbana Cerro la Asomadera: se encuentra hacia la zona centro oriental de Medellín y también presenta unas características de urbanización en sus bordes.
- Área de recreación urbana Humedal El Trián –La Heliadora: Se ubica en el municipio de Envigado, hacia el sur del Valle de Aburrá. Al interior de esta

área hay un humedal, que, si bien es pequeño para el contexto nacional, es importante para el contexto urbano y, al igual que otras áreas, presenta procesos de urbanización en su perímetro.

- Área de recreación Humedal Ditaires: Se encuentra en el municipio de Itagüí al sur del Valle de Aburrá.

## II. Segundo nivel: Áreas protegidas en el borde urbano rural de la ciudad

Este nivel incluye, no solamente las áreas en el borde urbano rural de la ciudad de Medellín sino también las de su área metropolitana. El Valle de Aburrá cuenta con tres áreas protegidas para esta escala y se observa una variación en la extensión de las mismas, pues, en comparación con las áreas de primer nivel, estas son áreas protegidas de miles de hectáreas, aún pequeñas comparadas con un Parque Nacional. Las áreas protegidas son declaradas por la Corporación Autónoma Regional respectiva, en este caso por Corantioquia.

- Reserva Forestal Protectora Alto de San Miguel: declarada como área protegida en el año 2016 por Corantioquia, se localiza en el municipio de Caldas al sur del Valle de Aburrá y es más conocido como el nacimiento del río Medellín y el Río Aburrá.
- Distrito de Manejo Integrado Divisoria Valle de Aburrá Río Cauca: con cerca de 28.000 hectáreas se ubica desde el sur hasta el norte del borde occidental de la ciudad. Cubre municipios del Valle de Aburrá y municipios de otras regiones como el suroeste cercano y el occidente antioqueño. Esta área también sufre las consecuencias de la urbanización tanto formal como informal, que se da en el crecimiento del Valle de Aburrá. Fue declarada en el año 2009 por Corantioquia.
- Reserva Forestal Protectora del Río Nare: esta reserva ha tenido algunas redelimitaciones desde su declaración por parte del INDERENA en el año 70, la última se dio en 2010. Queda fundamentalmente hacia la zona oriental del Valle de Aburrá y es el límite entre Medellín y el oriente antioqueño.

Actualmente una pequeña parte de esta reserva forestal se conoce como el Parque Regional Arvi. En la reserva confluyen dos autoridades ambientales Corantioquia y Cornare.

## III. Tercer nivel: Las áreas protegidas por fuera del Valle de Aburrá

Estas son áreas protegidas que están fuera de la jurisdicción político administrativa de la ciudad y del Valle de Aburrá, pero de las cuales dependen funcionalmente para ciertos servicios ecosistémicos. Es de aclarar que, pese a que la extensión territorial de estas áreas es mayor a las de segundo y primer nivel, siguen siendo pequeñas en el contexto nacional.

- Distrito de Manejo Integrado Sistema de Páramos y Bosques Alto-Andinos del Noroccidente Medio Antioqueño: esta área protegida se encuentra asociada a diversos sistemas de Páramo, entre los que destaca el páramo de Belmira. Ahora bien, de las 42600 hectáreas que comprende el área protegida, cerca de 11000 corresponden a área de páramo. El Distrito cubre municipios del norte y noroccidente antioqueño y fue declarado en el 2010 por Corantioquia.

Si bien, este ejercicio aplica para la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, de forma general, las ciudades del país cuentan con áreas protegidas en su interior, en sus bordes o zonas perimetrales e inclusive algunas de estas áreas, de las que dependen las ciudades, están por fuera de ellas. Lo anterior lleva a pensar que en el ordenamiento y la planificación de las ciudades se deberían tener en cuenta varias escalas, que permitan entender mejor el territorio y los servicios ecosistémicos mejorando la toma de decisiones sobre aspectos del ordenamiento territorial. De las conclusiones anteriores surge la idea de utilizar los servicios ecosistémicos o las contribuciones de la naturaleza para las personas, como herramientas de ordenamiento y planificación de las ciudades. La siguiente tabla muestra una síntesis de las áreas protegidas mencionadas. Sin embargo, es de aclarar que, en todo el territorio, hay otras áreas protegidas, como las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC).

Nombre		Tipo de Área Protegida/Entidad que la declaró	Año declaratoria	Área (ha)	Municipios (localización)
<b>En las zonas urbanas</b>					
1	ARU Piamonte	Área de Recreación Urbana/Área Metropolitana	2011	14,23	Bello
2	ARU Cerro Nutibara	Área de Recreación Urbana/ Área Metropolitana	2009	29,33	Medellín
3	PNRM Cerro El Volador	Parque Natural Regional/ Área Metropolitana	2009	103,26	Medellín
4	ARU Cerro La Asomadera	Área de Recreación Urbana/ Área Metropolitana	2011	26,63	Medellín
5	ARU Humedal El Trianón-La Heliodora	Área de Recreación Urbana/ Área Metropolitana	2019	23,31	Envigado
6	ARU Humedal Ditaires	Área de Recreación Urbana/ Área Metropolitana	2019	12,54	Itagüí
<b>En los bordes urbano-rurales</b>					
7	RFP Alto de San Miguel	Reserva Forestal Protectora/ Corantioquia	2016	1615,96	Caldas
8	DMI Divisoria Valle de Aburrá Río Cauca	Distrito de Manejo Integrado/ Corantioquia	2007	28.053,97	Itagüí, La Estrella, Caldas, Amagá, Angelópolis, Heliconia, Bello, Medellín, Ebéjico, San Jerónimo y San Pedro
9	RFP del Río Nare	Reserva Forestal Protectora Nacional/ Inderena- Ministerio	1970 1971	8.829	Medellín y Guarne
<b>Por fuera del Valle de Aburrá, entorno urbano-regional</b>					
10	DMI Sistema de Páramos y Bosques Alto-Andinos del Noroccidente Medio Antioqueño	Distrito de Manejo Integrado / Corantioquia	2007	42.590,93	Belmira, San José de la Montaña, Entreríos, San Pedro, San Andrés de Cuerquia, San Jerónimo, Sopetrán, Olaya, Liborina y Sabanalarga.

### Contribuciones de la Naturaleza para las Personas (CNP) de las Áreas Protegidas de Medellín y el Valle de Aburrá

Se utilizó la matriz hecha por el IPBES, en la evaluación de las Américas, y se adaptó la metodología al contexto territorial de Medellín y el Valle de Aburrá. Se utilizaron las 18 CNP que son estándar hoy en día a nivel mundial en la categorización del IPBES y se compararon con las 10 áreas protegidas ya mencionadas. Esta matriz evalúa dos cosas: la importancia y la tendencia. Por su parte, la importancia es que tan importante es esa CNP que presta esa determinada área protegida y eso se refleja en los colores. El verde más oscuro quiere decir que es más importante ese servicio ecosistémico en esa área y va hasta el marrón que sería el menos importante.

Las primeras conclusiones que se observan, es que, en términos de la importancia, los colores verdes están focalizados en las áreas protegidas que están en los bordes urbano-rurales y por fuera del Valle de Aburrá. Mientras que, en las zonas urbanas, las contribuciones más importantes están más asociadas a lo que normalmente se conoce como contribuciones no materiales, por ejemplo, las relacionadas con el paisaje.

La segunda variable es la tendencia de la contribución en esa área protegida a aumentar, a disminuir o a permanecer estable en el tiempo, es decir, si tiene mayores

o menores presiones que afecten el área protegida. Se observa que las áreas protegidas urbanas tienden a permanecer estables, lo que quiere decir que, a pesar de las presiones, sus bordes están bien definidos precisamente porque son pequeñas y son mucho más fáciles de gobernar que las áreas protegidas más grandes. Así pues, a medida que van aumentando la extensión de las áreas protegidas tienden a tener mayores presiones y la tendencia es a disminuir la prestación de sus servicios ecosistémicos. Ahora bien, ¿Por qué disminuyen esos servicios ecosistémicos? Esto se da por la degradación de los ecosistemas. Es de aclarar, que todas las áreas protegidas son importantes dado que cumplen un papel diferencial y deben incluirse en los ejercicios de ordenamiento territorial.

### ¿Cómo definen las ciudades las prioridades de inversión?

Un intercambiador vial a costos de 2018 o 2019 tenía un valor cercano a los 250,000 millones de pesos. A nadie le parece raro invertir 250,000 millones de pesos en un intercambio vial, sin embargo, en términos de ordenamiento, es necesario evaluar si esto soluciona un problema esencial y básico para la población o si esto corresponde a un modelo tradicional y clásico de ciudad donde se privilegia el vehículo particular.

ÁREA PROTEGIDA	Contribuciones de la Naturaleza para las Personas																	
	Regulación de Procesos Ambientales										Materiales y Asistencia				No Materiales			
	1. Creación y mantenimiento de hábitats	2. Polinización y dispersión de semillas y otros propágulos	3. Regulación de la calidad del aire	4. Regulación del clima	5. Regulación de la acidificación de los océanos	6. Regulación de la cantidad, la ubicación y la distribución temporal del agua dulce	7. Regulación de la calidad del agua dulce y costera	8. Formación, protección y de sintonización de suelos y sedimentos	9. Regulación de riesgos y fenómenos extremos	10. Regulación de organismos y procesos biológicos perjudiciales	11. Energía	12. Alimentos y piensos	13. Materiales y asistencia	14. Recursos medicinales, bioquímicos y genéticos	15. Aprendizaje e inspiración	16. Experiencias físicas y psicológicas	17. Apoyo a la identidad	18. Mantenimiento de opciones
<b>En las Zonas Urbanas</b>																		
1 ARU Piamonte	→	→	→	→	NA	→	→	→	→	→	→	→	→	→	↗	↗	↗	→
2 ARU Cerro Nutibara	→	→	→	→	NA	→	→	→	→	→	→	→	→	→	↗	↗	↗	→
3 PNRM Cerro El Volador	→	→	→	→	NA	→	→	→	→	→	→	→	→	↗	↗	↗	→	
4 ARU Cerro La Asomadera	→	→	→	→	NA	→	→	→	→	→	→	→	→	↗	↗	↗	→	
5 ARU Humedal El Triánón-La Heliodora	→	→	→	→	NA	↘	↘	→	→	→	→	→	→	↗	↗	↗	→	
6 ARU Humedal Ditalres	→	→	→	→	NA	↘	↘	→	→	→	→	→	→	↗	↗	↗	→	
<b>En bordes Urbano -Rurales</b>																		
7 RFP Alto de San Miguel	→	↘	→	→	NA	↘	↘	↘	→	→	↘	↘	→	↗	↗	↗	↘	
8 DMI Divisoria Valle de Aburrá Río Cauca	↘	↘	↘	↘	NA	↘	↘	↘	↘	↘	↘	↗	↘	↗	↗	↗	↘	
9 RFP del Río Nare	↘	↘	↘	↘	NA	↘	↘	↘	↘	↘	↘	↘	↘	↗	↗	↗	↘	
<b>Por fuera del Valle de Aburrá – entorno urbano-regional</b>																		
10 DMI Sistema de Páramos y Bosques Alto-Andinos del Noroccidente Medio Antioqueño	↘	↘	↘	↘	NA	↘	↘	↘	↘	↘	↘	↗	↗	↘	↗	↗	↘	

Importancia del Área Protegida para entregar cada una de las contribuciones de la naturaleza a las personas:



Dirección (Tendencia) del cambio en la provisión de cada contribución de la naturaleza para la gente:



Ahora, es necesario que en los territorios se prioricen las inversiones con otra lógica, pues, desde el ordenamiento territorial es posible anteponer y garantizar un servicio ecosistémico como lo es el suministro de agua. Medellín y el Valle de Aburrá dependen del Distrito de Manejo Integrado, en buena medida para el abastecimiento de agua de toda el área metropolitana ¿Qué pasaría si se focalizaran los fondos para garantizar ese servicio ecosistémico? Se muestran tres opciones de políticas que podrían plasmarse en ejercicios de ordenamiento y planificación:

- Opción 1: adquirir hectáreas, no solo del ecosistema de páramo sino también de su área de influencia, con el fin de proteger el recurso hídrico.
- Opción 2: implementar Esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) con las comunidades que habitan el área protegida, con el fin de proteger el recurso hídrico.
- Opción 3: adquirir las hectáreas del ecosistema de páramo e implementar PSA en su área de influencia, con el fin de proteger el recurso hídrico

El reto es incorporar esto en el ordenamiento territorial. Así como repensar los usos del suelo y las densidades urbanas y rurales, priorizando las áreas protegidas para el redireccionamiento de las obligaciones urbanísticas. Además, utilizar las declaratorias de áreas protegidas suburbanas y en el área de borde rural, para promover la declaración de espacios verdes en las ciudades como áreas protegidas, priorizando las intervenciones de restauración y conservación en los servicios ecosistémicos.

# 3.

## INTEGRACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL, DE LAS CIUDADES DEL CHOCÓ BIOGEOGRÁFICO<sup>3</sup>

**William Klinger Brahan**  
Ingeniero Forestal, Director General

**Jovanny Mosquera Pino**  
Investigador Asociado II

Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP

«La mirada de las ciudades capitales no puede centrarse solamente en criterios de población, hay que mirar siempre el territorio como ese espacio social e históricamente configurado, en el cual existen territorios ancestrales de una Colombia muy rural»

El Instituto de Investigación Ambiental John von Neumann del Pacífico (IIAP), creado con la promulgación de la Ley 99 de 1993, es uno de los cinco institutos de investigación que se configuran como autoridades científicas en Colombia y el cual encuentra su área de acción en las más de 11 millones de hectáreas que se configuran en el Chocó biogeográfico. El IIAP tiene influencia en el 100% del departamento del Chocó, gran parte del departamento del Cauca, Valle del Cauca, Nariño en porciones más pequeñas, en Antioquia, en Risaralda y Córdoba, pues estos departamentos se ubican en el Chocó biogeográfico y se encuentran traslapados o adyacentes con áreas protegidas existentes en esta región del país. Lo anterior hace que el concepto de ciudades capitales, en el ordenamiento ambiental del territorio, tenga una mirada muy rural, especialmente en el Chocó biogeográfico dado que, gran parte de su área está titulada colectivamente a grupos étnicos, entre ellos comunidades negras y resguardos indígenas.

Así las cosas, a continuación, se expone la estrategia, el mecanismo, la experiencia y también los conceptos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de incorporar, no solo las áreas protegidas, sino otras figuras de protección como ecosistemas estratégicos o equipamiento ambiental, que si bien es cierto no serán todas determinantes ambientales, si se deben consultar e incorporar en los EOT o POT.

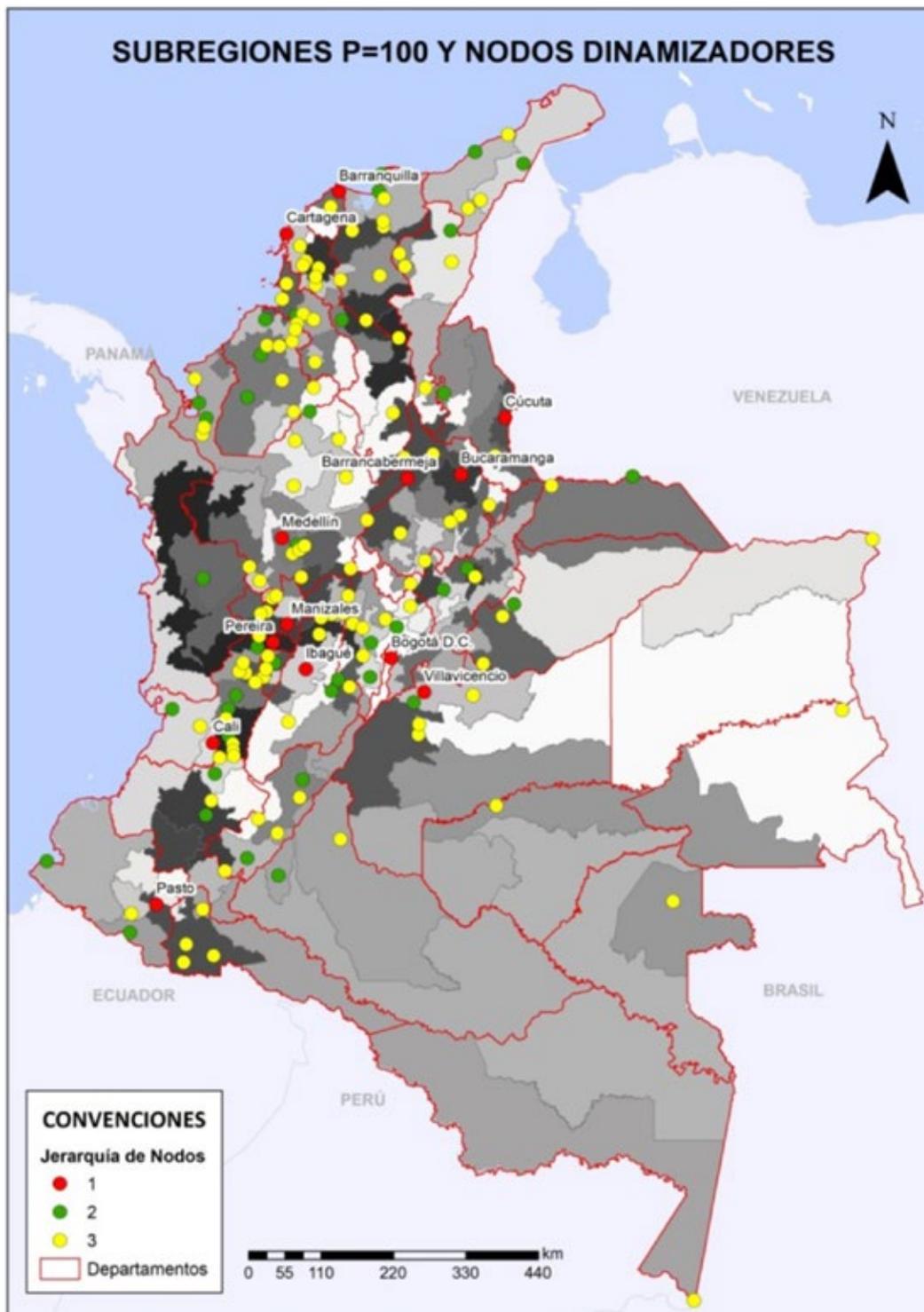
### Las ciudades capitales del chocó biogeográfico

El ordenamiento ambiental de los territorios en el país se ha venido dando fuertemente con una mirada muy urbana y considerando que toda el área suburbana es rural, es por ello que se hace hincapié en que los instrumentos de gestión y planificación territorial, nunca incluyen o invisibilizan las estrategias y los pactos comunitarios locales y étnicos que se manifiestan desde los territorios dispersos, entre ellos, los territorios de la ecorregión del Chocó Biogeográfico. Ahora bien, los territorios rurales dispersos de esta ecorregión se centran en seis ciudades capitales que son: Apartadó, Quibdó, Istmina, Buenaventura, Guapi y Tumaco, territorios o centros poblados a tener en cuenta como un espacio socialmente construido que conecta fuertemente el componente urbano y rural, brindando bienes y servicios ecosistémicos que deben ser considerados e incorporados en los instrumentos de planificación.



3 Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), las ciudades en Colombia pueden categorizarse en tres niveles, un nivel uno (rojo), donde las características para su identificación son la dinámica poblacional y su configuración política y administrativa, un segundo nivel (verde), que son los centros poblados y un tercero (amarillo), que son los territorios dispersos. De acuerdo con lo anterior, se detalla que, de los 1122 municipios por territorio del país, el 83% corresponden a territorios rurales dispersos este panorama permite y da mucho más peso a poder hablar de las ciudades capitales del Chocó Biogeográfico.



Para cada una de las ciudades capitales del Chocó biogeográfico, se realizó la identificación de variables de subregionalización y se clasificaron en cuatro dimensiones: la ambiental y biofísica, la sociocultural, la económica y la político-institucional. Por su parte, la dimensión ambiental y biofísica incluyó las cuencas como ejes estructuradores, áreas protegidas, ecosistemas de interés especial y corredores biológicos que sirven de conectividad entre las ciudades capitales y otras aldeañas, por ejemplo, Apartadó presta bienes y servicios a diferentes municipios del departamento del Chocó, como Riosucio.

El patrimonio natural y cultural es parte esencial para la identificación de las variables de la subregionalización del Chocó biogeográfico. Se habla de que más del 68% de los 11 millones de hectáreas de esta región están tituladas colectivamente a grupos étnicos, pero también existe un patrimonio material que son los sitios históricos y sagrados, hoy invisibles en los ejercicios de ordenamiento ambiental y territorial.

### El papel de las áreas protegidas en el ordenamiento ambiental

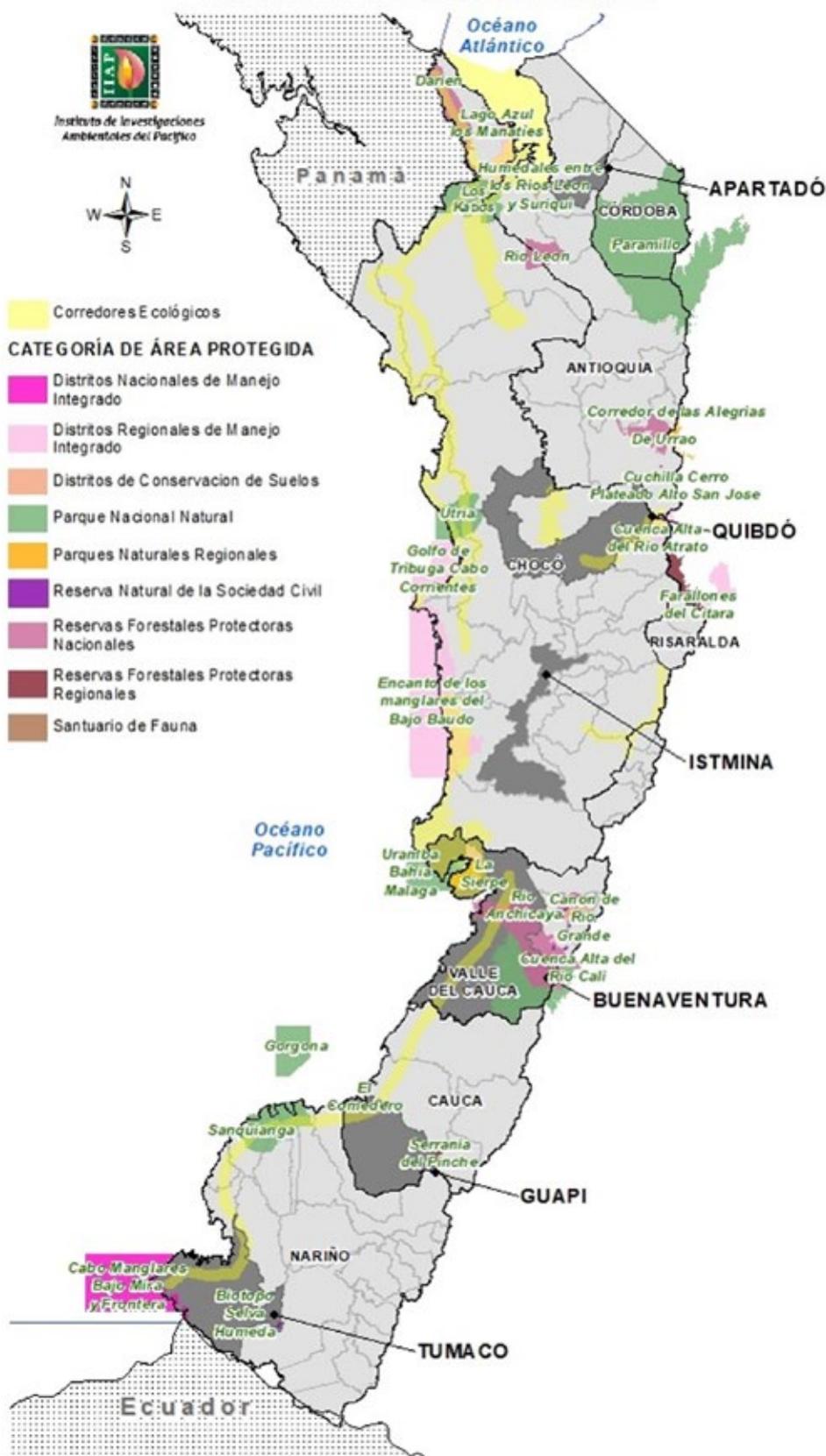
Los sistemas productivos vistos desde la dinámica subregional del Chocó Biogeográfico, permiten concluir que la base económica de los centros poblados o las ciudades capitales de esta región son los sistemas productivos tradicionales, históricos y ancestrales, es decir, la agricultura migratoria, la pesca artesanal, la caza y la minería ancestral tradicional son sistemas productivos que, particularmente, hoy en día por el acontecimiento del COVID-19, han sido invisibilizados y no tenidos en cuenta como procesos de reactivación económica de estas subregiones. Por lo anterior, se hace un llamado colectivo para poder enfocar y direccionar esfuerzos de forma tal que estos sistemas productivos apalanquen el desarrollo local del Chocó biogeográfico.

Las áreas protegidas como sistema hay que incorporarlas al ordenamiento ambiental y territorial y son criterios fuertes que se deben considerar en los POT. El Chocó biogeográfico cuenta con cerca de 78 áreas que hacen parte del SINAP, de las cuales 23 son Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC). En esta región también existen consejos comunitarios y resguardos indígenas que están haciendo llamados para la declaratoria de áreas que, si bien es cierto no están dentro del SINAP, si tienen una connotación muy regional y son patrimonio histórico en la región.

### TIERRAS DEL SINAP Y OTRAS ÁREAS DE PROTECCIÓN

Categoría	Cantidad	Superficie en la RFP (Ha)
Santuarios de Fauna y Flora	2	883.732
Parques Nacional Natural	9	639.411
Parques Natural Regional	4	46.403,12
Reserva Forestal Protectora	14	183.221
Distrito de Manejo Integrado	4	7.934
Distrito Regional de Manejo Integrado	2	69.364
Reserva Natural de la Sociedad Civil	23	107.474
Otras figuras de protección	20	306.387,08
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>2.193.893,62</b>

ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DE CIUDADES  
CAPITALES DEL CHOCÓ BIOGEOGRÁFICO.



### Complementariedad con otros atributos para el ordenamiento ambiental

De las ciudades capitales del Chocó biogeográfico, Apartadó, Quibdó, Istmina, Buenaventura, Guapi y Tumaco, desde el componente biofísico, solamente Buenaventura y Guapi tienen áreas protegidas dentro de su jurisdicción política administrativa normal a nivel nacional. Por su parte, Buenaventura integra una subregión confluida por el municipio de Calima Darién y se extiende hacia el litoral de San Juan. En Guapi, siendo la capital de la ecorregión del Cauca-Pacífico, confluyen en sus dinámicas Timbiquí, López y San Juan de Micai. Por otra parte, Tumaco, por la connotación histórica que tiene alberga sistemas de áreas protegidas que no necesariamente hacen parte de su jurisdicción política administrativa, pero que existen en municipios donde el centro poblado de Tumaco se convierte en ese nodo de operación e integración económica, poblacional y ecosistémica. En Quibdó, capital de la ecorregión Atrato, la autoridad ambiental y el IIAP han realizado grandes esfuerzos para la caracterización de sitios de interés especial.

El reconocimiento de la heterogeneidad territorial en el diseño e implementación de políticas públicas es un elemento esencial para la efectividad de las mismas. El concepto de ciudades capitales, determinadas a partir de criterios demográficos, no aplica para el Chocó Biogeográfico y se seguirá haciendo el ejercicio insatisfecho, tanto en términos de participación activa de las comunidades como en la inclusión de elementos inmateriales, como el patrimonio cultural y las áreas protegidas, en los ejercicios de ordenamiento territorial. Por ejemplo, el municipio de Tadó, Chocó, con esfuerzo propio avanzó enormemente en la formulación de los instrumentos de ordenación y administración de territorio, pero hoy día, pese a los esfuerzos que desde los territorios se han realizado, su plan de etnodesarrollo están invisibilizados en el EOT y en el Plan de Desarrollo Municipal

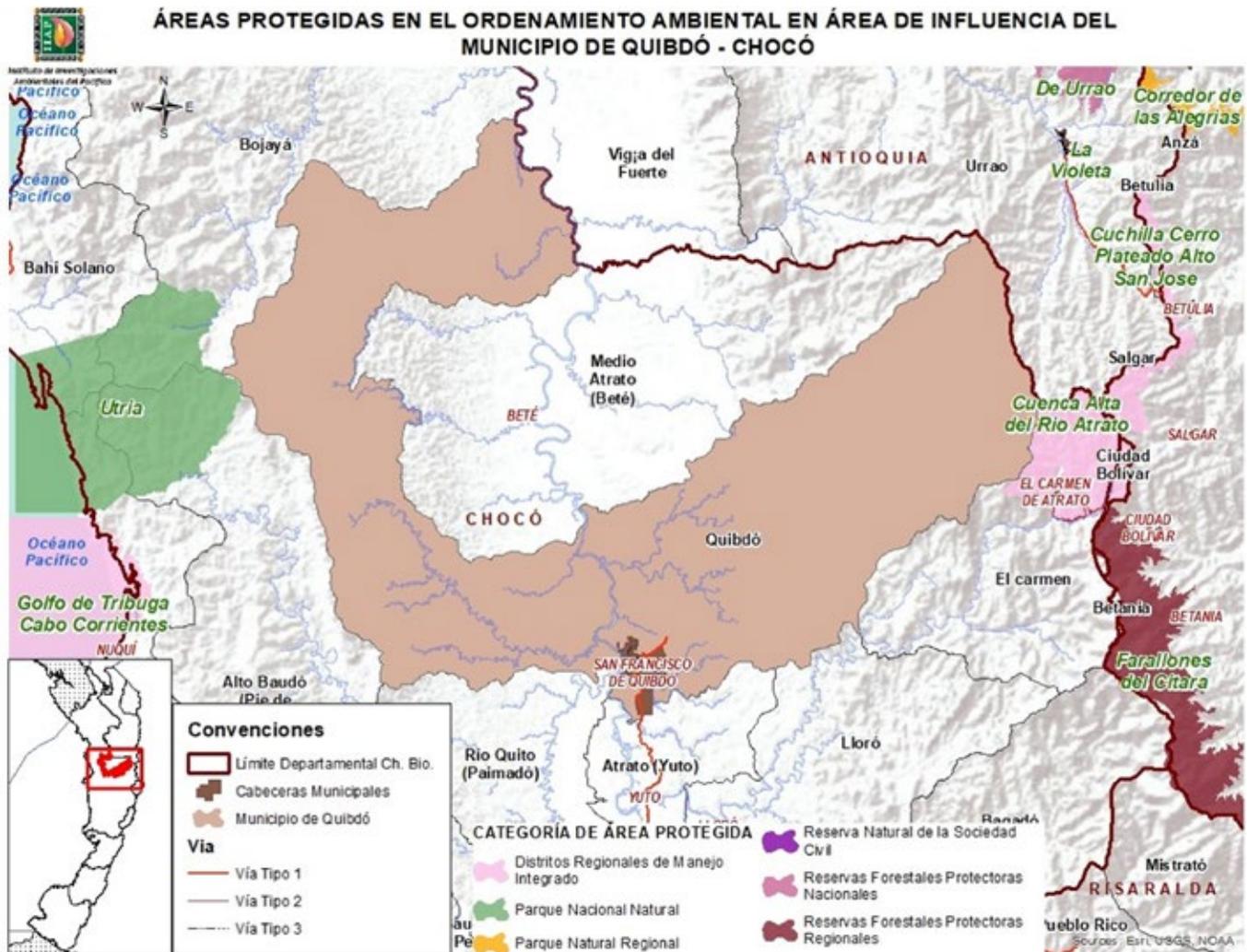
### Los ríos como unidades de integración biofísica y cultural en el ordenamiento ambiental

Las cuencas y los ríos son ejes estructurales del desarrollo territorial, así, el ordenamiento ambiental debe partir, principalmente, de cómo el Chocó Biogeográfico se propone como ecorregión y la base de la propuesta de la ecorregión son sus fuentes hídricas y sus cuencas.

Esto permitirá que los formuladores de los instrumentos de ordenamiento no solo vean figuras en términos espaciales, sino que observen los territorios que existen en las cuencas de Chocó biogeográfico. En efecto, en esta región destacan fuertemente sus territorios dispersos, centros poblados que dinamizan el desarrollo pero que, por ser poblados dispersos, hacen que gran parte de las 11 millones de hectáreas del Chocó biogeográfico configuren la Estructura Ecológica Principal (EEP) de la región. Esto quiere decir que, los tomadores de decisiones no pueden ordenar los territorios sin conocer cuál es la EEP, dado que es un concepto elemental en el ordenamiento a cualquier escala para la región, el cual permitirá agrupar y espacializar áreas protegidas a nivel nacional, departamental y local priorizando sitios, ecosistemas y especies de especial interés. En síntesis, la lectura de cualquier territorio, incluida la ecorregión del Chocó biogeográfico, debe partir del concepto de EEP y de cómo esta ha podido ser conservar o configurada por las poblaciones.

### El ordenamiento ambiental desde una mirada ecoregional

En la siguiente figura, se observa el área político administrativa de Quibdó, así como la identificación de los ecosistemas como humedales o pantanales, que son ecosistemas muy únicos de la región que se deben considerar y tener en cuenta en el ordenamiento territorial. De igual forma, Quibdó cuenta con un aproximado de 120 mil habitantes, de los cuales 22.61% han nacido en otro municipio, esta confluencia de la dinámica demográfica en el Chocó biogeográfico es otro criterio que debe tenerse en cuenta en los procesos de ordenamiento territorial. El conflicto armado, el desplazamiento y la falta de oportunidad de un trabajo digno en los territorios dispersos, hacen que estas ciudades capitales del Chocó biogeográfico alberguen o concentren gran cantidad de la población que emerge de los municipios vecinos.



Lo mismo sucede en Tumaco, al sur del pacífico colombiano, pues debido a su relación fronteriza que ha estado invisible a nivel nacional, el municipio tiene unas condiciones que permiten ir más allá de una escala municipal y departamental y concentrarse en ejercicios de confluencia binacional en términos de ordenamiento territorial. En Tumaco cerca de 554 habitantes (0.40%) han nacido en otro país, mientras que el 9.25% de la población provienen de otros municipios. Lo anterior se da como consecuencia de que el nacer en territorios tan dispersos, existen elementos no considerados en la política pública en materia de ordenamiento, entre ellos las Necesidades Básicas Insatisfechas de las poblaciones, lo que da paso a procesos de migración interna en la región.

En Guapi o Costa Caucana, existen dos subzonas hidrográficas, la subzona hidrográfica del río San Juan de Micai, que abarca López de Micai, parte de Guapi y parte de Timbiquí y la subzona hidrográfica del río Timbiquí. Para

este municipio, si bien la verificación de las áreas protegidas existentes en el ordenamiento territorial ha sido un ejercicio muy participativo, la incorporación de las mismas en los procesos de ordenación y síntesis ambiental ha fracasado, pues esto no solo consiste en consultar los Planes de Manejo Ambiental, sino también en incluir a las comunidades de los territorios en los procesos de ordenamiento, puesto que las áreas protegidas han sido construidas de la mano de las mismas.

En Buenaventura, dada su división político administrativa, existen Parques Naturales, distritos de conservación de suelos, distritos regionales de manejo integrado y otras figuras de conservación y protección ambiental. El ejercicio realizado en Buenaventura, en el bajo Calima, en Calima Darién y también en Dagüa, permiten concluir que no existe un diálogo entre el banco o listado de instrumentos formulados, ya sea Planes de Vida, Planes de Etnodesarrollo o Planes de Manejo de las Áreas Pro-

tegidas y el ordenamiento territorial, por lo que estos ocurren como procesos aislados. Así las cosas, Buenaventura, como ciudad capital de la ecorregión del Pacífico Medio, debe hacer un ejercicio no aislado en términos del ordenamiento ambiental y debe incluir los instrumentos para el ordenamiento territorial, generando indicadores sociales y ambientales que permitan hacer seguimiento a lo ya planteado en los programas, proyectos o actividades y su impacto en los territorios más dispersos.

Por su parte Istmina, ciudad capital de la subregión San Juan y donde confluyen los municipios de Condoto o Tadó, quienes concentran áreas de conservación por comunidades, ha generado ejercicios muy participativos que muestran la integración de las áreas protegidas en el ordenamiento ambiental. Mientras que Apartadó presta bienes y servicios a diferentes municipios del departamento del Chocó, como Riosucio.

### ■ Sitios sagrados para el ordenamiento ambiental

Se habla de los territorios colectivos, tanto para los pueblos indígenas como para las comunidades negras, y se hace hincapié en los sitios sagrados y en los sitios históricos para el ordenamiento ambiental. Existen sitios sagrados e históricos que se consideran patrimonio inmaterial y cultural del Chocó biogeográfico, pero en ningún POT, a cualquier escala, son visibilizados o incluidos y

tampoco se observa una estrategia clara para desarrollar actividades o acciones que resalten estos sitios en los instrumentos de ordenamiento territorial. Sumado a las áreas protegidas, estos sitios sagrados e históricos son elementos a tener en cuenta en el ordenamiento ambiental territorial.

En síntesis, el ordenamiento ambiental del Chocó biogeográfico debe realizarse por ecorregión. Para ello se han definido unas ecorregiones, cada una con su respectiva ciudad capital, que tienen sus particularidades en términos ecosistémicos, de su EEP, de la configuración de la tenencia de la tierra y de los ejes estructurantes del desarrollo, como las cuencas y ríos, pero que propenden entre sí en ese espacio biofísico y ancestral por la conservación. Hay que destacar que, si bien existe la subregión Baudó como ecorregión, no se ha encontrado una ciudad capital que preste esos servicios ambientales, ecosistémicos y políticos institucionales a los tres municipios que componen la ecorregión que son: el Alto Baudó, el Medio Baudó y el Bajo Baudó.

El ordenamiento ambiental del Chocó biogeográfico trasciende el concepto de ciudades capitales desde la delimitación político administrativa, considerando elementos del patrimonio natural y cultural que configuran territorios espacialmente construidos que confluyen entre ellos, permitiendo el ordenamiento de ciudades productivas, al mismo tiempo que visibiliza los sitios sagrados e históricos en el ordenamiento ambiental de la región.

# 4.

## CIUDADES PERIFÉRICAS EN LA AMAZONIA COLOMBIANA: LAS CIUDADES Y LA URBANIZACIÓN EN UNA BIORREGIÓN RICA EN ASPECTOS SOCIOCULTURALES Y DE ALTA BIODIVERSIDAD<sup>4</sup>

**Carlos Ariel Salazar Cardona**

Sociólogo, experto en desarrollo rural y desarrollo regional.  
Investigador en urbanización, ciudades y asentamientos sostenibles

De acuerdo con el último auto emitido el 18 de diciembre de 2020 sobre la sentencia 4360 “Amazonía Sujeta de Derechos” el magistrado, reconociendo las dificultades que tienen el tribunal superior de Bogotá para evaluar los avances que se tienen en el plan de acción de los instrumentos y los mandatos que está solicitando la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia está proponiendo a la Procuraduría General de la Nación que lleve dos mesas técnicas, una mesa técnica de ejecución de la decisión de la sentencia 4360 y una mesa técnica de verificación y cumplimiento. Adicionalmente, en este auto de diciembre 2020 el magistrado está pidiendo la conformación de un panel de expertos en temas amazónicos, lo que resulta importante puesto que en este panel seguramente y obligatoriamente se pronunciarán temas fundamentales de lo que está pasando hoy en la Amazonía.

Hoy día se percibe que se ha llegado al esquema gobernanza más completo, el más avanzado que ha tenido la región amazónica colombiana, para contener una de sus principales problemas que es la deforestación, pero también hay que entender que la deforestación es un

síntoma de mayores y profundos problemas que tiene la región, como la concentración de la tierra, el poblamiento no planificado ni ordenado, una urbanización con muy pocos esquemas adaptados a las condiciones de la región, entre otros. Ahora bien, lo anterior cobra gran importancia dado que la Procuraduría va a tener un rol importante en el cumplimiento de la sentencia y en el esquema de gobernanza más importante que habido en los últimos años para la región.

### Sistemas de asentamientos humanos

La Región Amazónica cuenta con una extensión territorial de 483000 kilómetros cuadrados, representando el 42% del país. En la región concurren 10 departamentos, es decir, los seis departamentos tradicionalmente amazónicos: Guainía, Guaviare, Vaupés Amazonas, Caquetá y Putumayo y también el sur del Vichada, el sur del Meta y el Oriente del Cauca y de Nariño.

<sup>4</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>



1363.842 habitantes  
626.803 pobladores urbanos  
737.039 pobladores rurales y bosquesinos  
59 grupos étnicos

10 departamentos

6 municipios cabecera  
departamental

52 municipios cabecera  
municipal

20 áreas no  
municipalizadas

Superficie:  
483.163 Km<sup>2</sup>

Luego de muchos años, en la ecorregión amazónica, la Corte Suprema de Justicia encontró razonable esta definición y está delimitación. Es por ello que en los autos se viene convocando también a otras corporaciones que antes no estaban consideradas como: Corporinoquía, la Corporación del Cauca, la Corporación de Nariño y municipios que aparecieron como pertenecientes a la región amazónica, entre ellos, 6 del sur del Meta (Mesetas, Uribe, Puerto Rico, Vista Hermosa, entre otros), también tres municipios del Cauca (San Sebastián, Piamonte y Santa Helena) y algunos municipios que tienen áreas rurales en la región amazónica. Ahora bien, es necesario precisar algunas de las complejidades territoriales, entre las que se encuentra, 52 cabeceras municipales y 6 capitales departamentales con contrastes y diferencias muy

marcadas. Así que se tienen esas ciudades capitales y esas cabeceras municipales, pero también esas 20 áreas no municipalizadas que representan nodos importantes en la correlación de la región amazónica.

Por su parte, Inírida es una pequeña capital departamental, al igual que Mitú, pero con grandes atributos ambientales, por considerar alguno, el humedal RAMSAR del Río Inírida que abarca más de 200.000 hectáreas. Ocurre lo con mismo Mitú y el Río Vaupés o Leticia y las características urbanísticas de conurbaciones que tienen por encontrarse en líneas fronterizas.

En este punto, se invita a que en los ejercicios de ordenamiento territorial tengan una mirada más amplia de lo que significa los sistemas de asentamientos, que no

siempre están en la política pública de orden nacional pero que existen en la realidad de las regiones, es decir, que se incluyan las particularidades que no siempre están recogidas en la política pública sobre ciudades y sobre urbanización.

### Antecedentes de Política Pública y su pertinencia para la Región Amazónica

Se detallan antecedentes en política pública, sobre ciudades y asentamientos, porque la reflexión tiene que ver con el intento que viene construyendo el país en tener buenas políticas sobre ciudades y procesos de urbanización. Pese a que algunos territorios han avanzado más y algunos se han quedado en la formulación, hay elementos para una buena formulación de políticas públicas diferenciadas. Esto no quiere decir que no sean de orden nacional, pero se insta a que el orden nacional tenga en cuenta todas estas particularidades regionales, puesto que no se está hablando de ciudades en particular sino de grandes regiones. Ya se ha mencionado que, la región amazónica es el 42% del territorio y tiene unas ciudades marginales en cuanto a que sus procesos de urbanización han sido marginales y periféricos en la política pública. Esto da sentido al título, ya que no se habla sobre ciudades que están marginadas y estén absolutamente por fuera; las mismas han estado en un proceso de urbanización de carácter marginal y esto da cuenta de los niveles alcanzados en su urbanización.

Finalizado el siglo XX, en el Plan de Desarrollo de Samper, hubo un intento interesante de ciudades y hubo unos documentos de los cuales una buena parte de ellos se retoman por el Departamento Nacional de Planeación en los primeros diez años del Siglo XXI. A partir del año 2006, el documento “Visión Colombia II Centenario” planteó hacia el 2019, año del Bicentenario, que Colombia ya debería estar transitando hacia la construcción de ciudades amables, lo que es un antecedente interesante y es una reflexión sobre los nuevos enfoques de ciudad.

En el 2008, el Ministerio de Ambiente planteó una política de gestión ambiental urbana, la cual buscaba darle una gran fortaleza a los componentes ambientales de las ciudades, puesto que todo ordenamiento territorial parte de un ordenamiento ambiental. Por lo tanto, este antecedente resulta importante para que las ciudades de todo orden puedan incorporar los elementos de la gestión ambiental urbana en el área de sus perímetros

urbanos. Por otra parte, el banco Interamericano de Desarrollo ha venido apoyando desde 2012 la iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles, donde el criterio de la sostenibilidad, como elemento determinante para las ciudades toma más relevancia.

A partir de 2011, FINDETER como un banco desarrollo local, asume la misión de apoyar el desarrollo sostenible del país propiciando y generando recursos para el bienestar de las regiones y para el bienestar de las ciudades mediante los programas de ciudades sostenibles y competitivas, de ciudades emblemáticas y de Diamante Caribe y Santanderes. En el programa de ciudades emblemáticas están Quibdó, Buenaventura y Aracataca, ciudades pequeñas y medianas, pero de gran significado histórico y cultural en el país.

Tal vez el antecedente más importante de los últimos años en el tema de ciudades es el Sistema de Ciudades en Colombia, que tiene una visión nacional. En este punto es importante señalar que para el caso amazónico Florencia, Mocoa, Puerto Asís, Inírida, San José del Guaviare y Mitú, como ciudades capitales, son consideradas en el sistema de ciudades para el país, pero con la categoría sin aglomeración. Esto significa que, son ciudades que no aglomeran y no presta una serie de servicios importantes a otras ciudades o a su subregión, lo cual resulta ser una visión corta en la medida en que todas estas ciudades, aún las más pequeñas, aglomerar funciones muy importantes, por ejemplo, para resguardos y asentamiento de comunidades indígenas o pequeñas localidades de asentamientos de colonos y campesinos. Hay que decir que, es la escala regional la que da sentido a todo el tema de las ciudades de y de la urbanización en la región amazónica.

El CONPES 3819 de 2014 es un documento que formaliza una política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. Esta política toma la clasificación del sistema de ciudades, sin embargo, es necesario reflexionar acerca de lo que significan las miradas nacionales y la política sobre los ámbitos regionales y subregionales.

Entre el 2016 y el 2017 se trabajó un CONPES para que los departamentos abordaran sus planes de ordenamiento territorial. Con este CONPES se plantea un tema de POT departamental, inclusive con la denominación de POT - Modernos, que tiene unos avances muy importantes en las consideraciones ambientales y de los complejos urbano funcionales y urbano regionales para darle más sentido al ordenamiento a escala departamental.

Este CONPES articuló los resultados de la misión para la transformación del campo, que recoge una tipificación de los municipios en diferentes categorías de acuerdo a sus vocaciones productivas, agrícolas, agropecuarias, de vocaciones forestales, mineras y etc. Dichas categorías son: aglomeraciones urbanas, municipios intermedios, municipios rurales y municipios rurales dispersos, todos con entornos de desarrollo también diferenciados en temprano, intermedio y robusto. Hay que mencionar que el país tiene cada vez más instrumentos, reflexiones, formulación de lineamientos y marcos de políticas pertinentes para hacer ordenamientos territoriales en la complejidad de todo el territorio nacional.

Uno de los mandatos de la sentencia 4360, es que la totalidad de los municipios amazónicos debe actualizar sus POT. La PGN va a ser un líder fundamental en el cumplimiento de estos autos que está haciendo tanto el tribunal superior de Bogotá cómo juez de seguimiento a la sentencia 4360 para la región.

Las ciudades amazónicas, que no más de diez ciudades cuentan con características y funcionalidades urbanas diversas. Así, las ciudades de mayor población son: Florencia, San José del Guaviare, Puerto Asís, San Vicente del Caguán, Orito, Villa Garzón. Una ciudad como Florencia tiene fenómenos urbanos y de conurbación importante con Morelia, San José del Guaviare tiene unas dinámicas muy importantes con los municipios del Sur del Meta, principalmente con municipios como Puerto Rico, Calamar y El Retorno que son municipios muy funcionales los desarrollos urbanos de una ciudad como San José del Guaviare. Orito que es un nodo muy importante con San Miguel, la Hormiga y con municipios de frontera con Ecuador, también tiene esas complejidades y esas funcionalidades.

Por su parte, Villa Garzón puede ofrecerle un montón de servicios a Mocoa, sobretodo en este momento, pues se encuentra en proceso de reconstrucción y porque la ciudad va a seguir enfrentando grandes retos de catástrofes ambientales por la ubicación que tiene en este momento y por la complejidad de que lo cruzan tres ríos importantes. Hacer un acueducto en Mocoa es un reto de marca mayor, hacer servicios públicos requiere de una complejidad muy grande por lo que Villa Garzón podría ofrecer una serie de apoyos de funciones importantes a Mocoa. Estas ciudades tienen contrastes muy grandes y tienen unas diversidades poblacionales de todo orden. Ciudades como Florencia que tiene más 200.000

habitantes o una ciudad capital como Mitú, con algo más de 30.000 habitantes. Esas son las particularidades que habría que tener en cuenta en estos ejercicios de la comprensión de la urbanización de la región amazónica colombiana.

### Ciudades y urbanización en la Amazonía Colombiana

Como rasgo general y como la síntesis de lo que se ha planteado hasta ahora, las ciudades de la Amazonía son unas aglomeraciones de distinto tamaño poblacional, tal vez no pasa de 10 centros con características propias de las ciudades. Además de las seis ciudades capitales departamentales, otras como San Vicente de Caguán, Puerto Asís, Villa Garzón y Orito, toman un perfil cada vez más urbano y están enriqueciendo la complejidad espacio funcional de la urbanización en la región Amazónica.

Ahora bien, en muchas ocasiones se ha planteado el tema de cuál es el modelo o cuál es la ciudad amazónica, sin embargo, dicho modelo no se ha logrado construir. En este momento y siguiendo un poco un principio universal planteado por un sociólogo e historiador llamado Fernando Brudel, una ciudad es siempre una ciudad, se halle donde se halle ubicada, tanto en el tiempo como en el espacio. Pero la reflexión que se hace, es que la Amazonía es rica en particularidades socio culturales y ecosistémicas. Entonces la ciudad amazónica necesariamente, hállese donde se halle, requiere incorporar toda esta riqueza de biodiversidad y de aspectos socioculturales.

### Principales pautas de las ciudades y la urbanización en la región

Finalizando el siglo XIX había una gran preocupación por la región amazónica por el tema de las marchas cocaleras, líderes de la protesta campesina, frente a muchos otros temas de la realidad nacional como las pérdidas de las cosechas, la erradicación de cultivos ilícitos, la conflictividad militar y política que se ha vivido y que ha marcado en buena medida las pautas observadas por las ciudades amazónicas. Otra pauta es que la ciudad es la esencia de la urbanización y en consecuencia y en razón de lo anteriormente dicho, es una oportunidad para repensarla mejor y para que en el marco de esas políticas nacionales

de fomento y de desarrollo sean ciudades intermedias, sostenibles, ciudades donde la biodiversidad y los servicios ecosistémicos estén presentes en la región.

Ese proceso de ocupación y en consecuencia de urbanización, infortunadamente ha sido muy espontáneo y ha sido un proceso que ha quedado a merced de fuerzas del mercado y a las fuerzas de la urbanización, de la construcción de barrios donde muchas veces la creación de estos está muy marcada por la invasión y por el asentamiento en zonas altamente sensibles. Una característica de casi todas las ciudades capitales es que se han desecado los humedales para ubicar a la población, con las graves consecuencias que tienen en factores de riesgo.

Hoy se reconoce cada vez más como los humedales, las cochas y todos estos ecosistemas propios de los sistemas hídricos de la Amazonía, serán fundamentales frente a los procesos de la planeación, adaptación y mitigación a los fenómenos del cambio climático. También llama la atención que son ciudades muy jóvenes y que están en un proceso de revertir algunas de las decisiones que se han tomado, con el fin de mejorar la orientación en su diseño como ciudades en el bosque húmedo tropical incorporando atributos ecosistémicos y ambientales.

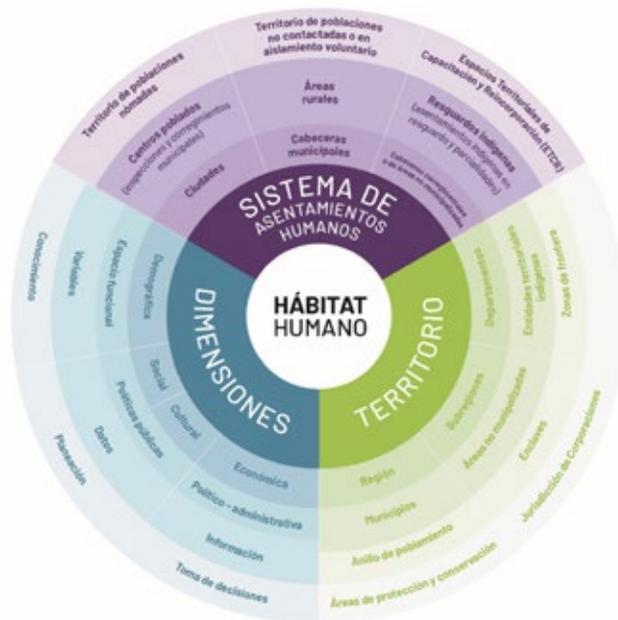
La participación de las comunidades colono-campesinas en la región amazónica es muy importante. Hay una colonización campesina que prácticamente fue liquidada por el avance de los cultivos ilícitos, esas grandes cantidades de cocaína que se produjeron en la región y qué alimentación tanto narcotráfico nacional e internacional, reconfigurando la vocación, uso del suelo y organización social.

El narcotráfico involucró un pequeño grupo insurgente y de autodefensa campesina a inicios de los años 80, hasta convertirlo en un verdadero ejército con unidad de mando, presencia nacional, alto nivel organizativo y financiación para la provisión de armas, intendencia y gestión política nacional e internacional. La trípode colonización, coca y guerrilla, no podría producir un escenario más que conflictivo: más de 80 mil familias dedicadas al cultivo de coca, hasta 160.000 hectáreas de coca en el año 1991 y hoy, 2021 con proyecciones de lograr esa misma cifra, o

más, en muy corto tiempo; el mayor número de frentes, el bloque más poderoso y el secretariado de la guerrilla en la región y de contera, la mayor proporción de población desplazada regional en el país.

En consecuencia, las ciudades amazónicas, se convirtieron en “ciudades refugio” ante la gran conflictividad socioeconómica, militar, cultural y por el acceso a recursos estratégicos (madera, pieles, pesca, petróleo, oro, coca) emergiendo de nuevo en este inicio del siglo XXI el petróleo, el oro y otros minerales, y la coca. Las grandes fases urbanas de la humanidad dan cuenta de las ciudades comerciales, agrícolas, imperiales, del renacimiento, industrial y las más actuales del consumo y la tecnología, la ciencia y el espectáculo.

Es necesario reconocer que hay un proceso de urbanización en curso en la Amazonia y que las políticas públicas deben incorporarlo. Hay que encontrar la manera particular de reconstruir las ciudades en la Amazonia, no solo en función de la economía urbana, sino considerando toda la riqueza de la urbano-diversidad. Para ello hay que entender que existe un sistema de asentamientos que incluye ciudades más grandes como Florencia, pero también asentamientos de las comunidades no contactadas y en aislamiento voluntario.



# 5.

## LAS ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL Y LA CONSERVACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DE POPAYÁN<sup>5</sup>

**Víctor Orlando Fuly Guevara**

Secretario de Desarrollo Agroambiental y Fomento Económico  
Alcaldía de Popayán

El municipio de Popayán se ubica hacia el suroccidente del país, a una altura que va de los 1500 msnm a los 3300 msnm y tiene una población de 318.059 habitantes. Este municipio presenta diferentes pisos bioclimáticos lo que hace que, en términos agropecuarios, sea una región muy productiva. El municipio también posee una gran variedad de ecosistemas.

Popayán presenta una gran complejidad geográfica y paisajística, pues además de presentar climas templados y fríos, es atravesado por una gran cantidad de ríos y quebradas. Ahora bien, en el marco del ordenamiento territorial se han tenido en cuenta unos determinantes ambientales que están claramente definidos en el Plan de Desarrollo de Popayán. El municipio cuenta con un com-

plejo de cerros tutelares, como el cerro de la M o el cerro La Tetilla, los corredores verdes, como las rondas hídricas de los ríos, los parques urbanos, como el Parque Caldas y otros parques que están en proceso de adecuación y arborización, y un entorno rural bastante productivo que está siendo intervenido bajo una estrategia de arborización. Dicha estrategia está establecida en el Plan de Desarrollo y busca sembrar cerca de 200 mil árboles en el cuatrenio, de los cuales, a 2020, ya se han sembrado cerca de 57 mil árboles, siendo el 70% sembrados en el sector rural, especialmente en las cuencas hidrográficas con las que cuenta el municipio de Popayán, entre las que se encuentran la cuenca del Río Molino y la cuenca del Río Piedras, que son las que surte al acueducto de la ciudad de Popayán.

### Ubicación Geográfica



Creo en  
**POPAYÁN**



<sup>5</sup> Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

Por otra parte, si bien el municipio de Popayán no cuenta con Áreas Protegidas Públicas como Parques Naturales, si está traslapado con Áreas Protegidas Privadas entre las que se encuentran 57 Reservas de la Sociedad Civil (RSC) y 220 Reservas de Hecho, que han sido sujeto de acompañamiento, asesoría, asistencia y visitas que se realizan por parte de la Secretaría de Ambiente del municipio. Por otra parte, el Decreto 953 de 2013, establece que los departamentos y los municipios deben dedicar un porcentaje no menor al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar Esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en dichas áreas.

En ese orden de ideas y acorde con el Plan de Desarrollo, se tiene una meta de adquirir 100 áreas de interés ambiental ubicadas en las cuencas hidrográficas contiguas al municipio con el fin de conservar el recurso hídrico. A la fecha, el municipio cuenta con 623 áreas de interés ambiental que han sido declaradas como Suelos de Protección y Conservación o son áreas representativas de los ecosistemas del municipio que buscan, entre

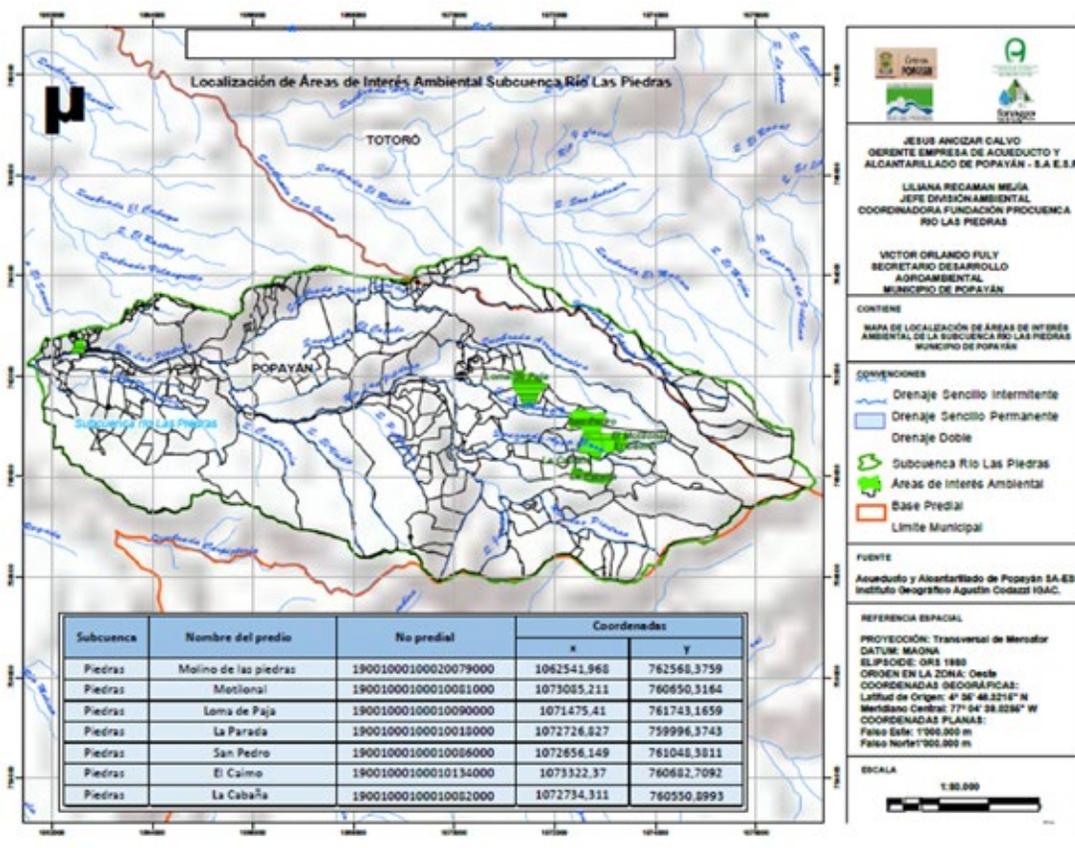
otras cosas, la protección y conservación de la fauna y flora silvestre. Estas áreas se ubican, principalmente, en las zonas rurales del territorio y entre ellas se encuentran bosques de roble, bosques subandinos, bosques riparios, humedales y guaduales. Así mismo, el municipio de Popayán cuenta con 152 nacimientos de agua ubicados sobre las áreas de interés ambiental.

### Áreas de Interés Ambiental (AIA)

- Subcuenca Río Las Piedras

La cuenca del Río Las Piedras tiene un área de 66.27Km<sup>2</sup>, una altitud que va de los 1900 msnm hasta los 3750 msnm y una precipitación media de 1925 mm al año. Esta cuenca es fuente de abastecimiento de siete acueductos en total y cuenta con cerca de 416 cauces, entre ellos la Quebrada Aguasclaras y La Chorrera. Por otra parte, la siguiente tabla muestra los predios o AIA que han sido adquiridos como zonas de conservación y los cual se encuentra bajo jurisdicción del municipio, entre ellos destacan el Pajonal (332 Ha) y Loma de Paja (32 Ha):

Nombre AIA	Ha
MOLINO PIEDRAS	4
LA CABAÑA	17
EL CAIMO	5
MOTILONAL	12
SAN PEDRO	10
LOMA DE PAJA	32
PAJONAL CHIQUITO	30
PAJONAL	332
PARADA	13



- Subcuenca Río Molinos

La cuenca del Río Molinos tiene un área de 64.73Km<sup>2</sup>, una altitud que va de los 1930 msnm hasta los 3700 msnm y una precipitación media de 2132 mm al año. Esta cuenca es fuente abastecedora secundaria del Acueducto de Popayán y cuenta con cerca de 513 cauces, entre ellos la Quebrada Santa Teresa y La Honda. Ahora bien, diversas Áreas de Importancia Ambiental - AIA ubicadas en esta cuenca han sido impactadas por procesos de ganadería extensiva, lo que ha permitido que presenten fenómenos de erosión y deforestación, generando acciones en reforestación y en obras biomecánicas, por parte de la Secretaría de Ambiente, para la recuperación y conservación de los suelos de estas áreas.

### ¿Qué ha hecho Popayán?

El municipio de Popayán ha elaborado e implementado diferentes estrategias entre las que se incluyen:

- Se cuenta con 623 Ha. de Áreas de Interés Ambiental propiedad de la administración municipal
- Elaboración de los Planes de Manejo Ambiental para las AIA
- Restauración activa y pasiva de la biodiversidad de las AIA
- Adecuación de sederos ecológicos
- Educación ambiental con las comunidades que viven en las AIA
- Red de vigías ambientales (15) con presencia territorial en las AIA. Estos vigías son personas residentes en las zonas lo que permite que haya un conocimiento, un empoderamiento y un respeto de las comunidades por estos vigías.

- Actualización del POT



### Perspectivas de las AIA

- Promoción del ecoturismo y el turismo de naturaleza (aviturismo), sin que esto implique una alteración de las AIA
- Mejoramiento de la infraestructura para la educación ambiental
- Seguimiento a la ejecución de los Planes de Manejo Ambiental
- Planes de conservación de fauna silvestre
- Integración de diferentes actores sociales: Sector público, Sector privado, Sociedad Civil y la Academia.
- En compañía del Acueducto, generar un esquema de Pago por Servicios Ambientales (PSA)

# 6.

## PREGUNTAS

A continuación, se da respuesta a las preguntas realizadas por los participantes y asistentes a este taller:

### Ponencia: 1. Áreas protegidas y de interés nacional en el ordenamiento territorial: necesidad y oportunidad para el bienestar humano y territorios viables

**1. Muchos municipios formularon sus POT con proyecciones de población con la información del momento, pero se desconocía el proceso de migración y eso está generando problemas de oferta y demanda de servicios, vivienda y servicios ecosistémicos**

En efecto, estaba desactualizado el censo DANE cuando algunos municipios realizaron la actualización de su POT; así mismo otros, han sufrido procesos de desplazamiento forzoso (como receptores, expulsores o receptores-expulsores) o de tránsito o residencia de población migrante, situaciones que rebasan la capacidad de planeación, gestión y financiamiento. Existen estudios y metodologías propuestas por el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas -UNFPA- que analizan temas poblacionales y su incidencia en el ordenamiento territorial recomendó el documento **“Dinámicas de Población, Desarrollo y Territorio”** que puede ser consultado en el siguiente link:

<https://colombia.unfpa.org/es/publicaciones/din%C3%A1micas-de-poblaci%C3%B3n-desarrollo-y-territorio>

Por otro lado, existe una buena noticia y es como en la Ley 2082 de 2021 **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA CATEGORÍA MUNICIPAL DE CIUDADES CAPITALES, SE ADOPTAN MECANISMOS TENDIENTES A FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, se aborda el tema de migración y se abre posibilidad cambiar la categoría del municipio a nivel superior, debido a esta situación.

**2. ¿Si un área protegida fue objeto de sustracción, pero en el POT está como suelo de protección y el cambio de**

**uso del suelo del POT lo aprueba el Concejo Municipal, como actúa allí el Municipio ante solicitud de urbanismo si no se ha actualizado el POT?**

No se puede generalizar la respuesta a esta inquietud, se recomienda analizar en cada caso particular lo siguiente: 1) aclarar a que determinante de ordenamiento se refiere la pregunta, en realidad es un área protegida del SINAP, en tal caso en a que categoría pertenece?, esto en razón a que no todas las áreas protegidas del SINAP pueden sufrir procesos de sustracción (art 30 Decreto 2372/2010), 2) Se refiere a una Zona de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, conveniente es aclarar que las ZRF no son áreas protegidas y pueden según el procedimiento establecido por el MADS con base en estudios técnicos ser objeto o no de sustracción, 3) el suelo de protección es una norma estructural y solo es modificable hasta que se haga revisión general del POT, soportada en los estudios técnicos respectivos y se haya realizado la debida adopción del nuevo POT.

**3. En áreas protegidas, en usos de ecoturismo se está permitiendo el glamping, lo cual está generando fuertes factores de deterioro ambiental e impactos ambientales, ¿En qué zonas NO se debe admitir el uso de glamping?**

El plan de manejo de las áreas protegidas es el instrumento elaborado por las autoridades ambientales donde se define y regula la zonificación, actividades y usos que pueden realizarse al interior de un área protegida. En este sentido el ecoturismo es una estrategia mediante la cual se busca contribuir en el mejoramiento de habitantes locales y su participación en la conservación del área protegida. “El ecoturismo es la modalidad turística especializada y sostenible, enfocada a crear conciencia

sobre el valor de las áreas del Sistema, a través de actividades de esparcimiento tales como la contemplación, el deporte y la cultura, contribuyendo al cumplimiento de sus objetivos de conservación y a la generación de oportunidades sociales y económicas a las poblaciones locales y regionales” (Resolución 531/20136). Como se evidencia el ecoturismo es una actividad muy especializada donde intervienen diferentes actores, por ello con base en las decisiones del plan de manejo del Parque, se realizan planes de ordenamiento ecoturístico mediante metodologías como límites aceptables de cambio o capacidad de carga, entre otras donde se precisan tipo de infraestructuras, ubicación, actividades etc. Hasta el momento no existe glamping en ningún área protegida del Sistema de Parques Nacionales

**4. Minambiente expidió la cartilla orientaciones para la actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial, y en el numeral 2.1.5 anota: En suelo urbano y de expansión urbana, la legislación vigente no contempla que la estructura Ecológica Principal constituya una determinante ambiental y tampoco refiere a que ésta deba incorporarse como suelo de protección”. Significa que quebradas, humedales y nacimientos en estos suelos no hacen parte del suelo de protección; por lo anterior se solicita aclaración al respecto, máxime que lo anotado en la cartilla es contradictorio con lo que se está exponiendo.**

Los determinantes ambientales (áreas protegidas, zonas de reserva forestal, cuencas, humedales<sup>6</sup>, rondas hídricas, páramos, entre otros) deben ser clasificados como suelos de protección en los POT. La estructura ecológica principal, se define a partir de la inclusión de determinantes ambientales, como los antes mencionados, es decir ya estarían ellos al ser determinantes incluidos en la clasificación de los POT como determinantes ambientales.

**5. ¿Cómo se debe concertar el área protegida regional que hace parte del SINAP si no dispone del Plan de Manejo y Zonificación?**

El proceso de declaratoria del área protegida está basado

en un documento técnico donde se definen los objetivos de conservación del área, problemáticas y potenciales para la gestión, actores sociales relacionados con la misma y se esbozan posibles estrategias de manejo, unido a esto en la resolución de declaratoria se precisan límites, objetivos de conservación, zonificación preliminar o definitiva, usos, etc. En estos documentos debe soportarse, recordando que todo el polígono del área protegida debe ser incluido como suelo de protección en el POT y que el uso principal es conservación de la biodiversidad.

**6. ¿Cómo concertar las áreas con función amortiguadora de las áreas protegidas regionales que hacen parte del SINAP, cuando no se tiene información ni el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni Parques Nacionales ha generado los lineamientos?**

La competencia en la determinación y regulación de las zonas amortiguadoras según el numeral 2 del artículo 16 del Decreto 3570 de 2011, “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”, le corresponde a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la coordinación de la determinación y regulación de las zonas de amortiguación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Parques Nacionales y autoridades ambientales regionales, han avanzado en la generación de instrumentos normativos (proyecto de decreto para la reglamentación de la declaratoria de zonas amortiguadoras de áreas del Sistema de Parques Nacionales), instrumentos técnicos (Lineamientos técnicos para zonas amortiguadoras, Camargo y Guerrero, 2005; Manual para delimitación y la zonificación de zonas amortiguadoras, Ospina, 2008<sup>7</sup>; Ordenamiento en zonas de influencia Ospina, 2011; Manual para la delimitación, zonificación y reglamentación de zonas amortiguadoras para las áreas marino costeras del sistema de Parques Nacionales Naturales, Ospina, 2011) y desarrollo de 37 procesos interinstitucionales y comunitarios hacia la declaratoria de zonas amortiguadoras o definición de la función amortiguadora.

<sup>6</sup> “Son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros” Ley 357 de 1997.

<sup>7</sup> [https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/08/Anexo-3-PNN-2008-Manual-delimita\\_zonifica-ZA.pdf](https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/08/Anexo-3-PNN-2008-Manual-delimita_zonifica-ZA.pdf)

Ante la preocupación por este tema, Parques Nacionales realizó en el 2014 el documento denominado “Análisis de la factibilidad política, técnica y operativa de declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia” (el cual se adjunta al presente documento), allí se propone para la definición de zona con función amortiguadora en el contexto de ordenamiento territorial (Paredes-Leguizamón, 2014)<sup>8</sup>.

**7. ¿Cuándo un Municipio no tiene el Plan de Ordenamiento Territorial actualizado y no tiene la determinante ambiental (Área Protegida) con su plan de manejo incorporada en su instrumento, la autoridad ambiental**

**al momento de ejercer sus funciones que usos del suelo aplica: ¿Los usos del suelo del POT o los usos del suelo del Plan de Manejo del Área protegida?**

Las áreas protegidas son determinantes (art 10 Ley 388 de 1997) y asunto de interés nacional (art 29 Ley 1454 de 2011) en el ordenamiento territorial, el competente para regular el uso del suelo al interior del área protegida es la autoridad ambiental según nivel de gobernanza ver cuadro No.1. El plan de manejo de cada área protegida, es el instrumento donde la autoridad ambiental competente toma las decisiones de gestión, manejo, regula los usos del suelo y define las actividades al interior del área protegida, este plan de manejo debe ser reconocido y respetado por las administraciones municipales, concejo y grupo consultor de formulación o revisión de POT.

**Cuadro No. 1. Gobernanza, categorías y competentes regulación uso del suelo al interior de áreas protegidas**

Gobernanza	Categorías		Declara	Administra
Pública Nacional	Sistema de Parques Nacionales	Parque Nacional Natural	Min ambiente	
		Reserva Nacional Natural	Min ambiente	
		Área Natural Única	Min ambiente	
		Santuario de Fauna y/o Flora	Min ambiente	
		Viaparque	Min ambiente	
	Reserva Forestal Protectora Nacional	Min ambiente	CAR'S 	
	Distrito Nacional de Manejo Integrado	Min ambiente	CAR'S ,O, 	
Pública Regional	Parque Natural Regional		Consejo Directivo CAR	CAR'S
	Distrito Regional de Manejo Integrado		Consejo Directivo CAR	CAR'S
	Reserva Forestales Protectoras Regionales		Consejo Directivo CAR	CAR'S
	Distrito Conservación de Suelos		Consejo Directivo CAR	CAR'S
	Áreas de Recreación		Consejo Directivo CAR	CAR'S

Fuente: Parques Nacionales

<sup>8</sup> <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/07/ANALISIS-DE-LA-FACTIBILIDAD-POLITICA-TECNICA-Y-OPERATIVA-DE-DECLARAR-ZONAS-AMORTIGUADORAS-PARA-LAS-AREAS-PROTEGIDAS-DEL-SISTEMA-DE-PARQUES-NACIONALES-FINAL-11052014.pdf>

Los usos al interior de un área protegida dependiendo de la categoría en la cual haya sido declarada son preservación, restauración, conocimiento, uso sostenible y/o disfrute (art 35 Decreto 2372 de 2010). En términos de ordenamiento territorial a veces se generan confusiones; con el fin de aclarar esta situación se presenta a continuación un ejemplo que permite traducir o comprender la reglamentación de usos del suelo y actividades de un área del Sistema de Parques Nacionales, establecidos en el Decreto 622/1977 a la luz de los términos de usos empleados en el suelo rural Decreto 3600 del 2007 (principal, compatible, condicionado o prohibido)

Asignación de usos	Principal	Conservación de flora, fauna, bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas y culturales, con fines científicos, educativos, recreativos o estéticos. Acuerdo 13 de mayo 2 de 1977 del INDERENA.		
	Compatible	Actividades de educación, control y vigilancia, monitoreo		
	Condicionado	Uso	Requerimiento	
		Restauración	Plan de restauración	
		Ecoturismo	Plan de ordenamiento ecoturístico, concesión o licencia ambiental	
		Abastecimiento hídrico	Concesión aguas superficiales, licencia ambiental	
		Fotografía y filmación	Permiso fotografía	
	Investigación	Permiso investigación		
Prohibido	Explotación minera, hidrocarburos, producción agropecuaria, vertimientos, tala, caza, pesca			

Fuente: Paredes-Leguizamón, G 2018.

Para mayor información se invita a consultar la guía de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial: caso Colombia en el link

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2018-051-Es.pdf>

### 8. ¿Se tiene una ruta de integración de los Sistemas Locales de Áreas Protegidas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas?

Está en proceso final la adopción de la Política del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, donde los SILAP han sido incluidos.

### 9. Vivo en Riohacha, dentro del municipio está El Santuario de Flora y Fauna los Flamencos, pero existen otras áreas de Parques Nacionales y declaradas por CORPOGUAJIRA (incluso marinas) en el resto del departamento. ¿Qué tanto hay que tenerlas en cuenta y que tanto pueden influir para la ordenación del territorio?

En el departamento de La Guajira se han declarado 23 áreas protegidas que cubren 308966,72 ha. (ver mapa). Se invita a consultar el Registro Único de Áreas Protegidas -RUNAP- donde puede tener acceso a las resoluciones de declaratoria y shape de las áreas protegidas en el link <https://runap.parquesnacionales.gov.co/departamento/931>

## Ponencia 2: Análisis de los Servicios Ecosistémicos de las Áreas Protegidas en Entornos Urbano-Regionales como Herramienta de Ordenamiento y Planificación de las Ciudades

**1. En términos generales las Áreas Protegidas son insumo para Categorizar desde los POMCAS áreas de conservación y protección ambiental, no obstante, suele suceder que la hora de adoptar el mencionado instrumento de planificación (Determinante Ambiental), suelen registrarse casos o actividades preexistentes totalmente incompatibles con dicha categoría, ¿Qué tratamiento debe darle tanto el ente territorial como la autoridad ambiental a esas áreas?**

Desde la teoría las autoridades ambientales deben aplicar estrictamente la Guía de formulación de POMCAS del Ministerio; en la práctica las Autoridades Ambientales deberían realizar una interpretación de la Guía para adecuarla a las condiciones específicas de cada cuenca y de las realidades territoriales.

**2. Para los municipios que tienen áreas protegidas sin planes de manejo, ¿Qué orientación se puede dar para la incorporación de dichas áreas en la estructura ecológica principal?**

Si bien lo ideal es contar con el Plan de Manejo, si aún no se ha adoptado se pueden utilizar los estudios de valores objeto de conservación realizados por la respectiva Autoridad Ambiental para la fase de presentación y aprobación de la respectiva área protegida.

**3. Para el caso de Valle de Aburrá, ¿Cómo trabajan la conectividad de estas áreas urbanas, ya que de lo contrario son islas?**

Existen varios estudios y procesos de planificación muy importantes que aportan para identificar e incorporar la conectividad ecológica, no solo entre estas áreas protegidas urbanas sino entre lo urbano y lo rural, entre ellos dos de los más importantes son el Sistema Metropolitano de Espacios Públicos Verdes y el Sistema Metropolitano

de Áreas Protegidas SIMAP, además de estudios específicos de redes ecológicas.

Se anexa alguna bibliografía de estudios y procesos de planificación realizados:

Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Urbam- Eafit. (2011). Plan Director de Medellín y el Valle de Aburrá - BIO 2030. Medellín, Mesa Editores. 132 p.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA. (2007a). Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial: “Hacia una región de ciudades”. Acuerdo Metropolitano Nº 15 de 2006. Segunda edición. Medellín. 258 p.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA. (2007b). Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008 – 2020: Hacia la integración regional sostenible. Primera edición. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín. 279 p.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA. (2007c). Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos de la Región Metropolitana del Valle de Aburrá. Documento Resumen. 217 p.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA y Universidad Nacional de Colombia – UNal. (2011). Formulación de las Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural en los municipios del valle de Aburrá. Medellín. 609 p.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA. (2016). Plan de Gestión 2016-2019,

Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA. (2020). Plan de Gestión 2020-2023, Futuro Sostenible. Medellín. 474 p.

#### **4. ¿Los instrumentos de financiamiento del ordenamiento territorial como se articularían con las áreas protegidas?**

Además de las herramientas clásicas como los impuestos, existen varias que están contempladas en la normatividad como la valorización y la plusvalía, lo importante de estos instrumentos es la decisión de direccionar los recursos que se recauden para proyectos de conservación o restauración de áreas protegidas y zonas verdes de importancia ecológica.

#### **5. ¿El Área Protegida Urbana de Recreación Piamonte en el municipio de Bello es una AIA?**

Sí, puede mirar de nuevo el video de la charla, es la primera área protegida urbana que presento, y está incluida en todas las diapositivas de las escalas y en la tabla resumen de las áreas protegidas que analicé.

#### **6. ¿Cómo integrar los predios adquiridos en el marco del artículo 111 de la Ley 99/93 en el ordenamiento territorial/ estructura ecológica principal?**

Estas áreas deberían estar incorporadas en la EEP independiente si han sido adquiridas o no por el Municipio con los recursos del artículo 111 de Ley 99/93; la mayor dificultad que he conocido por parte de los municipios es que no han realizado estudios de detalle para delimitar en las cuencas cuales son las áreas específicas a adquirir; si no se cuenta con recursos suficientes para hacerlo de todas las cuencas que abastecen acueductos, se debería tener una matriz de priorización, que de manera técnica permita tener un orden, y segundo poder incorporar en la EEP el anuncio que se harán los estudios sobre esas cuencas.

#### **7. Dada la necesidad de corredores biológicos entre relictos de bosque en ambientes urbanos para garantizar la conservación a largo plazo de las especies nativas, ¿Cómo facilitar la conservación, restauración o restablecimiento de corredores biológicos en el ordenamiento territorial?**

Lo primero es realizar estudios y procesos de planificación que aporten para identificar e incorporar la conectividad ecológica, no solo entre estas áreas protegidas urbanas

sino entre lo urbano y lo rural, si es a escala metropolitana o grandes ciudades: Sistema Metropolitano de Espacios Públicos Verdes y/o Sistema Metropolitano de Áreas Protegidas SIMAP; y en el caso de municipios más pequeños Sistemas Municipales de Áreas Protegidas (si te interesa conocer más sobre el tema recomiendo las publicaciones de GIZ recopilando los casos exitosos de SIMAP en el país) y además realizar estudios específicos de redes ecológicas.

Y segundo verificar que los proyectos queden incluidos en el cronograma de implementación del POT y en los respectivos Planes de Desarrollo.

#### **7 ¿Cuáles son las delimitaciones en metros para la construcción de viviendas cerca de quebradas, ríos etc.? ¿Qué normatividad rige?**

Este es un tema frente al cual hay muchas discusiones, por eso lo que recomiendo siempre es consultar para cada caso: como está en el POT respectivo y consultarle a la autoridad ambiental respectiva, ya que hay muchas excepciones y situaciones de hecho que pueden alterar un estándar general de distancia, entre ellas temas de riesgo, infraestructuras, tipo de cauce, etc.

#### **8. El análisis hay que contrastarlo con el fenómeno de parcelación de alto costo que tiene el área rural Del Valle de Aburra, donde esa hectárea que menciona no son 10 millones, sino más de 2 o 3 mil millones.**

El ejemplo que se desarrolló no era para el Valle de Aburrá, sino la parte alta del Páramo de Santa Inés, municipios del norte de Antioquía, en los cuales los valores por hectárea son menores a los presentados en el ejercicio. Para la zona sur del Valle de Aburra se presentan proceso de urbanización muy dispares, son completamente diferente los valores y dinámicas de un Municipio como Caldas a los que presentan las zonas altas de estratos altos de los Municipios de Envigado, Medellín y Sabaneta, especialmente los que limiten con el oriente Antioqueño, en donde se presentan fenómenos de segunda residencia campestre.

## Ponencia 4: Ciudades Periféricas en la Amazonia Colombiana

### 1. ¿Cómo se articula el ordenamiento territorial con las decisiones de sentencias o judiciales frente a la protección de la naturaleza?

Uno de los mandatos de la Sentencia 4360 sobre Amazonia sujeto de derechos, ordena a todos los municipios amazónicos actualizar sus Planes de Ordenamiento Territorial (ciudades capitales mayores de 100000 habitantes POT, Plan Básico, o Esquema de Ordenamiento). Esta actualización tiene que integrar la discusión conceptual de la naturaleza como sujeto de derecho, nuevo paradigma legal para entender las relaciones del hombre con la naturaleza y superar el etnocentrismo propio de occidente; así como también integrar las normatividades que expuso Gisela Paredes sobre determinantes ambientales para el Ordenamiento Territorial.

La sentencia es el mayor esfuerzo por lograr un esquema de gobernanza que busca articular a todas las entidades del estado para controlar la deforestación y a su vez entender las profundas problemáticas que vive una región como la Amazonia colombiana.

### 2. En su opinión, como se debería compensar y ayudar a las ciudades amazónicas en la gestión ambiental de áreas estratégicas para toda la humanidad como la Amazonia, en términos de la justicia y equidad ambiental.

En línea con la respuesta anterior, una gran estrategia para ayudar las ciudades, la región amazónica y sus pobladores, es contar con un ordenamiento ambiental que garantice una gobernanza adecuada a los retos y condiciones de la región. Incorporar las figuras de O.T, la misión y las funciones de las diferentes figuras permitirán gestionar esta región estratégica de la humanidad.

Para ello se debe trabajar en nuevos modelos de intervención, tales como los agroambientales que permiten combinar los sistemas agroforestales, los frutales, follajes, esencias, productos para nutrición y nutraceúticos. Complementado las economías urbanas dadas las funciones económicas y productivas de las ciudades y principales cabeceras municipales (organización urbano funcional). Regular el catastro municipal, tanto urbano como rural, como fuente de recursos para los municipios.

### 3. ¿Cuál es la visión de las ciudades amazónicas, de mezclar usos de conservación y preservación con actividades económicas y productiva en áreas protegidas, como la selva amazónica con el turismo por ejemplo?

Como se comenta en la respuesta anterior, todo lo enunciado debe contribuir a lograr un nuevo modelo de desarrollo para la región, incluyendo los diferentes tipos de turismo: de naturaleza, científico, convención, espiritual, gastronómico.



---

[www.asocapitales.co](http://www.asocapitales.co)

---

 @Asocapitales    Asocapitales    @\_asocapitales    Asocapitales

 [info@asocapitales.co](mailto:info@asocapitales.co)    (57+1) 555 75 41    Carrera 9 No 80 - 45  
Torre Escalar 1, Of. 901  
Bogotá