

**2012**

Parques Nacionales Naturales de Colombia

Gisela Paredes Leguizamón



# **DIAGNOSTICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE PARQUES NACIONALES EN PROCESOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL.**

Documento 1 Serie Áreas Protegidas y Ordenamiento Territorial

Diagnostico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal.

## TABLA DE CONTENIDO



### **Introducción**

- A. Antecedentes y Justificación
- B. Instrumentos y procedimientos existentes para la planeación del desarrollo y el Ordenamiento territorial municipal
- C. Aspectos que afectan la articulación e incidencia de las áreas protegidas en los proceso de desarrollo y ordenamiento territorial.
- D. Evidencias de la insuficiente inclusión de áreas protegidas en ordenamiento territorial.
- E. Recomendaciones para integración áreas protegidas a desarrollo y ordenamiento territorial.

### **Bibliografía**

# A. Antecedentes y Justificación

---

Parques Nacionales identificó en el año 1996 la necesidad de articular al Sistema en los instrumentos de planeación del desarrollo municipal y ordenamiento territorial, por ello priorizo claramente esta gestión como meta del Plan Nacional Director y en el desarrollo de los planes de manejo. Posteriormente, formulo la Política de Participación Social en la Conservación “Parques con la Gente”, que definió como uno de los lineamientos institucionales la planificación y ordenamiento territorial, que se operativizaba a partir del ordenamiento predial.

En el 2007, Parques cambia la escala de trabajo y temáticas abordadas para desarrollar el ordenamiento asociándolo por un lado a la administración de las áreas (zonificación y usos, zonas amortiguadoras, estrategias especiales de manejo), participación en procesos de ordenamiento de cuencas hidrográficas y por otro al fortalecimiento de relaciones internacionales (ordenamiento ambiental fronterizo). Actualmente y desde 2011, la gestión se orienta hacia el logro de las características de sistema completo, representativo y eficazmente gestionado.

Parques Nacionales, en su gestión de manejo, ejecución de proyectos, diseño y consolidación de Sistemas de Áreas Protegidas, ha intentado concretar a nivel regional y local procesos de desarrollo y ordenamiento territorial con enfoques, resultados y aprendizajes heterogéneos, que es necesario capitalizar. A continuación se mencionan algunas de estas apuestas técnicas:

1. Propuestas técnicas elaborados por funcionarios o diferentes dependencias del Sistema de Parques<sup>1</sup>
2. El proyecto “Conservación de los páramos y bosques montanos del macizo colombiano- Biomacizo” incidió en instrumentos de planeación de diferentes actores sociales e institucionales así: 13 planes de vida de resguardos indígenas<sup>2</sup>, planes de ordenamiento territorial<sup>3</sup> y corporaciones autónomas regionales.

---

<sup>1</sup> Estrategia metodológica para la asesoría a los municipios en ordenamiento territorial en el componente ambiental don énfasis en áreas protegidas (López, S y Muñoz, A, 1998 Territorial Surandina), “Municipio, medio ambiente y Parques Nacionales Naturales (Jimenez, 1998).

<sup>2</sup> Cabildo Gaitania Las mercedes y Barbacoas, resguardos de Guambia, Quizgo, Jambaló y Totoró, Alto de Campanario, Alto Penebio, Alto Shigull, Alto el Ahorcado, Alto los Quingos, Alto el Bermejál. Sguerra, S y Suarez, M.

<sup>3</sup> Desde la gestión del corredor biológico Guacharos- Puracé-PNN Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel se incidió desde diferentes temáticas en los POT de los siguientes municipios San Agustín (RNSC, reducción impuesto predial, adquisición de predios para conservación en el marco del corredor biológico), Pitalito (corredores biológicos, rebaja impuesto predial, RNSC), Palestina (desde recurso hídrico y compra de predios y constitución de Reservas Naturales de la Sociedad Civil -RNSC-, Acevedo (compra de predios en el EOT para zonas de conservación) Santa Rosa, San Bernardo, Tablón de Gómez, La Cruz y Bolívar (Determinante ambiental en el EOT como PNN, zona de páramo o bosque alto andino clasificados como zonas de conservación) . Sguerra, S y Suarez, M.

3. El programa de fortalecimiento institucional. Financió la elaboración de lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión en zonas amortiguadoras, allí se analizó y propuso la forma de concertación del régimen de usos para la incorporación de las zonas amortiguadoras en los procesos de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial.
4. Proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino. Abordó la construcción y ordenamiento del territorio a partir de la implementación de la estrategia de Sistemas Sostenibles para la Conservación fundamentada en procesos de planeación participativa de abajo hacia arriba desde lo local a lo regional, donde la unidad mínima de análisis es el predio y su conexión con el ordenamiento de la cuenca.
5. En el marco de la construcción y consolidación del Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en las escalas nacional y regional se han generado discusiones, consensos y en algunos casos elaboración de propuestas técnicas para la participación de áreas protegidas en el ordenamiento territorial, tales como:
  - a. Definición del objetivo y metas en el Plan de Acción del Sinap
  - b. Propuestas técnicas orientadas a construir una guía técnica para la integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial<sup>4</sup> o la definición de determinantes ambientales<sup>5</sup>.
  - c. En la consultoría contratada por Parques a Biocolombia (2000) para el Diseño de estrategias, mecanismos e instrumentos requeridos para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el equipo técnico propuso como objetivo de gestión del SINAP “Garantizar la integración de las ANP en los planes de ordenamiento territorial y su articulación con los planes de desarrollo a nivel local, regional y nacional” y para su logro proponía las siguientes metas: Incorporar las ANP en los planes de Ordenamiento Territorial, Vigilar que los Planes de Ordenamiento Territorial incluyan las ANP existentes, Integrar los objetivos de conservación y protección de ANP en los planes de desarrollo local, regional y nacional, y Adelantar la valoración de los bienes y servicios ambientales que ofrecen las ANP para el desarrollo
  - d. Eventos<sup>6</sup> de análisis colectivo, en los cuales se realizaron recomendaciones y se concluyó que :
    - Evidenciar que existen diferentes tipos de decisiones y escalas de trabajo que deben articularse para hacer un proceso de ordenamiento territorial efectivo predio-cuenca-visión regional-visión nacional

---

<sup>4</sup> Guía Básica con las determinantes ambientales que permita la incorporación de la biodiversidad y las áreas protegidas en Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial, elaborada por Caicedo, I para el Sistema Regional de Areas Protegidas –SIRAP-del Macizo, Grupo Sistema Nacional de Áreas Protegidas (versiones Hurtado, 2008, Suarez y Correa, 2008; Correa, 2009; Correa, 2011, Sinning, 2011)

<sup>5</sup> Sirap’s Caribe, Eje cafetero, Carder, Corpocaldas, CRQ.

<sup>6</sup> Taller de planes de ordenamiento territorial en Planes de San Rafael en el 2008, Simposio II “Integración de los sistemas de áreas protegidas en la planificación ambiental y ordenamiento territorial” en el Congreso Nacional de Áreas Protegidas del 2009.

- Reto de gestión Incluir en el proceso de revisión de POT a los Parques Nacionales para que elaboren concepto técnico que complemente la revisión de las CAR's antes de su ingreso para reglamentación por el Concejo Municipal
- El plan de etnodesarrollo es el instrumento de planeación desde la comunidad que debe revisarse para ser tenido en cuenta en la armonización de los instrumentos de planeación. Cuando no existe es más complicada la interlocución. Existe desarticulación entre municipio y territorios colectivos. Oportunidad reglamentar la categoría de reserva natural especial del capítulo IV de La Ley 70 de 1993, -categorías- limitante que algunos territorios no tienen su plan étnico territorial..

Como es evidente Parques Nacionales ha contemplado desde hace mucho tiempo el tema de ordenamiento en su planificación (Ver Tabla No.1), no obstante, la efectiva participación de las áreas protegidas en los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial municipal ha sido incipiente; las causas de esta situación son de tipo técnico, normativo, económico, político y social, los efectos son críticos, pues tal como se exploró en el análisis de presiones al Sistema realizado con la metodología de efectividad en el 2010, las presiones sobre las áreas lejos de mitigarse se han incrementado, en un contexto de economía globalizada que permite deducir que las amenazas no solo aumentaran sino que actuaran de manera sinérgica y simultanea en el territorio.

**Tabla No.1** Metas de Ordenamiento en la Planificación del Sistema de Parques Nacionales

Problemática SPNN	Instrumento Parques Nacionales	Objetivo/Lineamiento/Programa	Meta/Programa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Parques no se han incorporado a los planes de desarrollo regionales y locales</li> <li>• No ha habido saneamiento territorial adecuado</li> <li>• No existe reglamentación de zonas amortiguadoras</li> <li>• Falta conocimiento del valor económico de los servicios ambientales que prestan las áreas.</li> </ul>	Plan Nacional Director del Sistema de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. 1996	Integrar las áreas del Sistema y otros Ecosistemas Estratégicos al contexto regional y local	3.1 Planes de desarrollo municipales, departamentales y nacionales que integren las áreas del SPNN y otros ecosistemas estratégicos.
			3.2 Planes de ordenamiento ambiental territorial y de uso del suelo que considere los PNN y los ecosistemas estratégicos.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indefinición de zonas amortiguadoras</li> <li>• Falta recursos para saneamiento predial</li> <li>• Baja capacidad enfrentar riesgos naturales</li> <li>• Bajo posicionamiento de PNN entorno político, social, intersectorial (local, regional, nacional e internacional)</li> </ul>	Política de Parques, 2000	Planificación y ordenamiento territorial.(planes de vida, planea regionales AP,UMATAS)	Construir procesos de ordenamiento territorial efectivo a partir de instrumentos de planificación predial de espacios de uso con grupos locales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta presión por recursos naturales por uso, ocupación y tenencia al interior de SPNN</li> </ul>	Plan estratégico Parques Nacionales 2007-2019	Administración y manejo de AP	Ordenamiento de cuencas hidrográficas, zonificación y usos, zonas amortiguadoras,

Diagnostico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia lineamientos y reglamentación zonas amortiguadoras</li> <li>• Baja capacidad para responder impactos por desastres naturales,</li> <li>• Dificultades manejo áreas de frontera</li> <li>• Bajo posicionamiento de Parques entorno político, social e intersectorial</li> <li>• Conflictos entre grupos étnicos y PNN manejo territorios compartidos</li> </ul>			estrategias especiales de manejo,
		Relaciones internacionales para manejo áreas fronterizas	Cooperación institucional para el ordenamiento ambiental fronterizo
	Plan de Acción Institucional 2011-2019	Hacia un Sistema de Áreas Protegidas Completo	1.1. Coordinar el diseño y elaboración de los instrumentos técnicos, normativos, políticos y de planificación, que le permitan a los actores de la conservación desarrollar los sistemas y las áreas protegidas
		Efectividad en el Manejo de las Áreas Protegidas y los Sistemas que Conforman	3.2 Prevenir y mitigar presiones que puedan afectar negativamente los elementos naturales y culturales que caracterizan las áreas protegidas y los sistemas que conforman
			3.3 Promover y adelantar acciones tendientes a mejorar la conectividad del sistema de áreas protegidas

Matriz síntesis elaborada por Gisela Paredes (2012) con base en planes de acción de Parques Nacionales

El año 2012, es el año de oportunidades ya que por alguna extraña razón confluye el tiempo para elaboración de diferentes instrumentos de planeación los planes de desarrollo y la reformulación o ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial municipal, la reglamentación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>7</sup> y la formulación de los Planes de Gestión Ambiental Regional –PGAR- por parte de autoridades ambientales.

Por todo lo anterior, en consonancia con la meta 1.1.1<sup>8</sup> del actual Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales 2010-2019 y con miras a desarrollar acciones de largo plazo que permitan orientar e institucionalizar la participación activa y calificada de Parques en el ordenamiento territorial, como estrategia para incidir en la toma de decisiones territoriales se vienen adelantando acciones en cuatro frentes:

<sup>7</sup> Después de veinte años se expidió la tan esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1154 de 2011

<sup>8</sup> 100% Entidades territoriales y autoridades ambientales relacionadas con Parques Nacionales incorporan acciones tendientes a la conservación in situ en sus instrumentos de planeación y ordenamiento. PAI 2010-2019 Parques Nacionales.

1. Identificar los instrumentos, procedimientos y aspectos técnicos, normativos, procedimentales que afectan la articulación e incidencia de las áreas protegidas en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.
2. Proponer unos lineamientos técnicos que orienten la participación e incidencia efectiva de Parques Nacionales en los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial.
3. Capacitar al personal de la Unidad de Parques, autoridades ambientales regionales en la inclusión de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial.
4. Participar en equipos técnicos interinstitucionales de análisis, elaboración o concertación de propuestas técnicas para la formulación, ajuste o complementación de instrumentos o procedimientos de ordenamiento territorial en la escala nacional

El presente documento es el primero de la serie de áreas protegidas y ordenamiento territorial, en el se identifican los aspectos políticos, técnicos, normativos y procedimentales que han afectado la articulación e incidencia de las áreas protegidas en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.



## B. Instrumentos y procedimientos existentes para la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal.

---

La inclusión del sector medio ambiente como fundamento estratégico en la planeación del desarrollo nacional, se ha caracterizado por ser un tema ausente o marginal en los Planes Nacionales de Desarrollo, hecho que se evidencia en su inclusión como capítulo o programa en solo seis de los planes<sup>9</sup> elaborados desde 1961, peor aún, es el panorama para las áreas protegidas, que se mencionan de manera específica solo en 4.

El Plan Nacional de Desarrollo, es el instrumento de planeación formal y legal que define los “lineamientos estratégicos de las políticas públicas económicas, sociales y ambientales formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno<sup>10</sup>. La normatividad inicial que regulo la elaboración de planes de desarrollo se expidió en 1986 y posterior a esto se ha ido actualizando, actualmente rige la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo No. 152 de 1994, que definió como principios de la planeación del desarrollo la Autonomía, Ordenación de competencias, Coordinación, Consistencia, Prioridad del gasto público social, continuidad, Participación y Sustentabilidad Ambiental, Desarrollo armónico de las regiones, eficiencia, viabilidad, coherencia.

Así mismo, determino las fases y responsables del proceso de planeación (Ver Tabla No. 1). Unido a esto definió que los planes de desarrollo nacionales y territoriales deben estar constituidos por un componente general y un plan de inversiones.

---

<sup>9</sup> Plan de integración social (1978-1982) gobierno Julio César Turbay Ayala, El salto social (1994-1998) gobierno Ernesto Samper Pizano, Cambio para contruir la paz (1998-2002) Gobierno Andrés Pastrana, Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) Gobierno Álvaro Uribe Vélez, Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010) Gobierno Álvaro Uribe Vélez y Prosperidad para Todos (2010-2014) Gobierno Juan Manuel Santos.

<sup>10</sup> <http://www.dnp.gov.co/PND.aspx> Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?



**Tabla No. 1** Fases proceso de planeación y responsables de Planes de Desarrollo Municipal

Momentos / etapas	Actividades	Principales responsables									Plazos
		Alcalde /Gobernador	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías sectoriales entes descentralizados	Secretaría de Hacienda	Consejo Territorial de Planeación	Corporación Autónoma Regional	Concejo municipal o Asamblea departamental	Comunidades	
Elaboración participativa del plan de desarrollo	1. Allstamiento Institucional	•	•	•							Entre enero y febrero de 2012
	2. Elaboración de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo			•	•	•				•	
	3. Presentación de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo al Consejo de Gobierno		•	•							
	4. Consolidación del proyecto de Plan y presentación a la Corporación Autónoma Regional						•				
Discusión con los representantes de la sociedad civil	5. Concepto técnico de la Corporación Autónoma Regional	•		•						•	A más tardar el 29 de febrero de 2012
	6. Renovación del Consejo Territorial de Planeación	•		•						•	
	7. Presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Consejo Territorial de Planeación con copia al Concejo municipal, distrital o Asamblea departamental						•			•	
Discusión y aprobación	8. Revisión, socialización y remisión de concepto al alcalde, alcaldesa, gobernador o gobernadora	•		•							A más tardar el 30 de abril de 2012
	9. Presentación del proyecto de Plan ajustado al Concejo municipal, distrital o Asamblea departamental	•		•					•	•	Mes de mayo de 2012
	10. Aprobación del plan de desarrollo 2012 – 2015								•		Máximo el 31 de mayo de 2012

DNP, 2010.

El ordenamiento territorial municipal (OT) se definió en el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 como el “conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas,..., en orden a disponer de instrumentos eficientes *para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio*, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

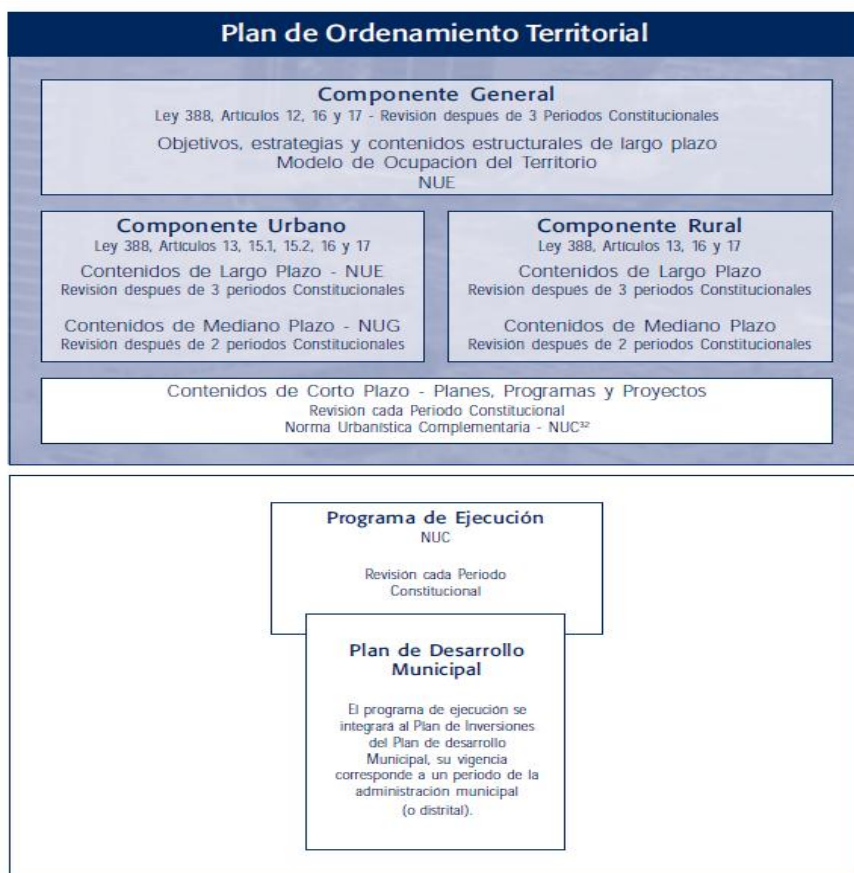
Los principios en los cuales se fundamenta el ordenamiento territorial municipal son la: 1. La función social y ecológica de la propiedad; 2. La prevalencia del interés general sobre el particular y 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. El instrumento de planeación a partir del cual se operativiza el ordenamiento se denomina Plan de

Ordenamiento Territorial<sup>11</sup> –POT- y dependiendo del número de población existen tres tipos de planes:

- **POT** Planes de Ordenamiento Territorial más 100.000 habitantes.
- **PBOT** Planes Básicos de Ordenamiento Territorial 30.000 a 100.000 habitantes
- **EOT** Esquema Básico Ordenamiento Territorial menor a 30.000 habitantes.

Los planes de ordenamiento territorial se construyen a partir de tres componentes *general, urbano y rural* (Ver gráfico No.1)

**Grafica No. 1** Componentes Planes de Ordenamiento Territorial



MAVDT, 2005.

<sup>11</sup> Instrumento **técnico y normativo** que contiene objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Art. 9 Ley Desarrollo Territorial 388/1997 Reglamentado Art. 5, Decreto 879/1998

El procedimiento y responsabilidades establecidas para el proceso de formulación, concertación, aprobación y seguimiento de los POT's, puede verse en la tabla No.2:

**Tabla No. 2** Procedimiento y responsables formulación e implementación POT

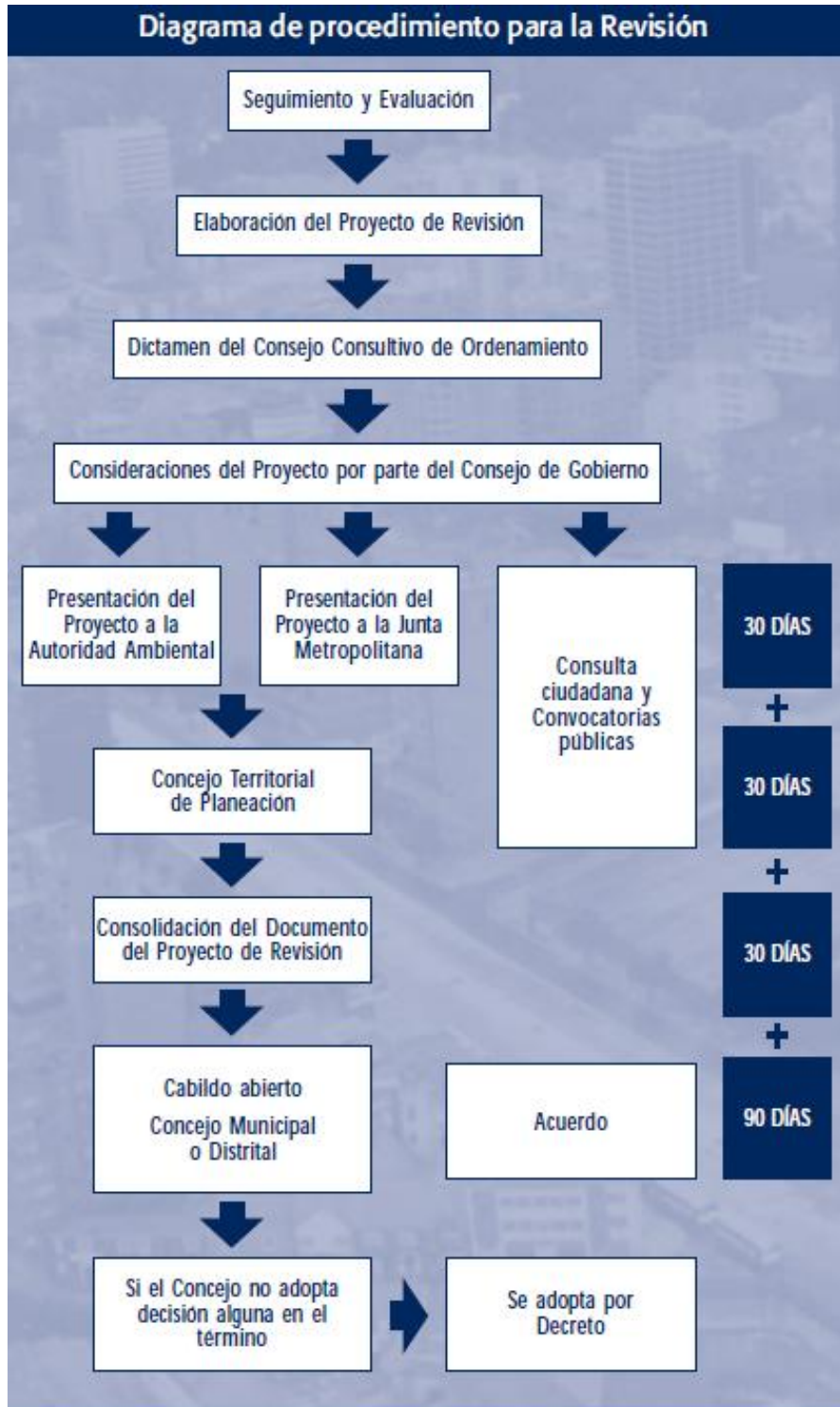
ETAPA	ACTIVIDAD	RESPONSABLE									PLAZO		
		Alcaldía	Consejo Gobierno	Consejo municipal	Consejo territorial de planeación	CAR	Junta metropolitana	Audiencia-JAL	Gremios económicos	Organizaciones cívicas y ecológicas		Organizaciones comunitarias	Organizaciones comunitarias
Formulación	Formulación participativa	x						x	x	x			6 meses antes vencimiento vigencia
Concertación y consulta	Revisión ambiental					x							30 días
	Revisión armonía POT con directrices metropolitanas						x						Simultáneo con revisión CAR
	Concepto y recomendaciones				x								30 días
	Socialización para recomendaciones y observaciones							x	x	x	x		Simultáneo con revisión CAR
	Concepto y recomendaciones	x		x									30 días
Aprobación POT	Presentación proyecto POT al Concejo Municipal	x											30 días
	Propuesta modificación o ajustes			x									60 días
Adopción POT	Decreto adopción	x											
Revisión	Largo plazo o reformulación				Mismas instancia de formulación							Tres periodos constitucionales	
	Medio termino al POT , proponer ajustes y revisiones				Mismas instancia de formulación							Dos periodos constitucionales	
	Corto plazo				Mismas instancia de formulación							Un periodo constitucional	

Elaborado por Gisela Paredes, Basada Ley 388 de 1997.

Si bien el Plan de Ordenamiento Territorial tiene una vigencia de tres periodos de gobierno de los alcaldes es decir 12 años, cabe aclarar que el instrumento puede ser actualizado, modificado o ajustado mediante el proceso de revisión que “solo pueden emprenderse por iniciativa del Alcalde y en el comienzo de su período constitucional, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada contenido”<sup>12</sup>, todo caso debe respetar los contenidos de largo plazo (objetivos y estrategias de mediano y largo plazo que determinan modelo de ocupación, estructura urbana y rural y áreas de conservación, zonas de amenaza y riesgo, clasificación del suelo). Los aspectos claves en la revisión son: Complementación normativa fundamental en ordenamiento estructural y espacial del municipio, Corrección imprecisiones normativas y cartográficas, incluir instrumentos de planificación complementaria. El procedimiento para el desarrollo de las revisiones se muestra en la grafica No.2

<sup>12</sup> MAVDT, (2005). Guía Metodológica 2 Revisión y Ajuste de PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Gráfica No.2 Proceso de revisión de planes de ordenamiento territorial



Fuente: MAVDT, 2005.

Diagnostico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal.

Los planes de ordenamiento territorial clasifican el suelo del territorio municipal en urbano, rural o de expansión urbana, así mismo define la categoría de suelo suburbano al interior del suelo rural y la de suelos de protección al interior de cualquiera de las categorías inicialmente citadas.

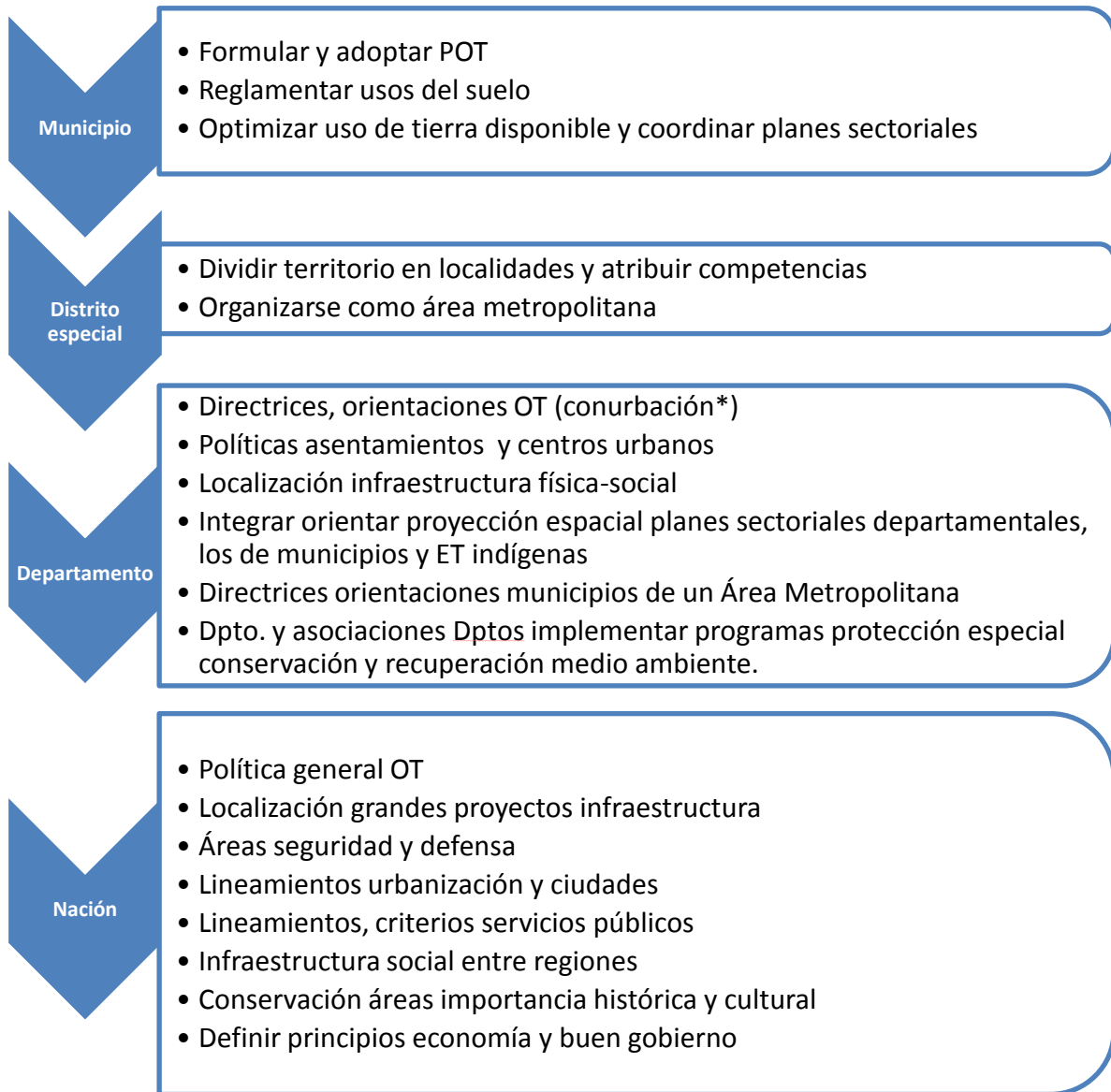
El año 2011, representa un hito en materia de ordenamiento territorial, ya que después de más de veinte años se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1154, en la que se establece el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; se distribuyen competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Esta ley se fundamenta en los principios de Soberanía, Unidad nacional, Autonomía, Descentralización, Integración, Regionalización, Sostenibilidad, Participación, Solidaridad y equidad territorial, Diversidad, Gradualidad y flexibilidad, Prospectiva, Paz y convivencia, Asociatividad, Responsabilidad y transparencia, Equidad social y equilibrio territorial, Economía-buen gobierno y Multietnicidad.

Así mismo, distribuye competencias<sup>13</sup> en los diferentes niveles de gobierno así (ver gráfico No. 3):

---

<sup>13</sup> Competencia: “Facultad o poder jurídico que tienen la nación, las entidades territoriales y figuras de integración territorial para atender responsabilidades estatales”. Ley 1454 de 2011

**Grafico No. 3** Competencias en ordenamiento territorial por niveles de gobierno



Elaborado por: Gisela Paredes con base Ley 1454 de 2011

# C.Aspectos que afectan la articulación e incidencia de las áreas protegidas en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

---

Identificar y comprender los aspectos de tipo técnico, normativo, económico, político y social que han incidido en la incipiente integración de las áreas protegidas a los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial es fundamental, ya que permite estructurar un plan de acción que permita orientar a corto, mediano y largo plazo la forma como Parques Nacionales debe ajustar la forma de abordaje del tema de ordenamiento en su estructura de planeación y procedimientos operativos. A continuación, con base en el análisis de información secundaria, la existencia de aprendizajes en algunos Parques y el contexto histórico de gestión de la institución de un poco más de quince años, se establecen de forma preliminar los aspectos que han afectado la participación de Parques en el ordenamiento territorial:

## I. Aspectos Técnicos.

- a. Ambigüedad o demora en la conceptualización, concreción de criterios o procedimientos para el desarrollo y ordenamiento territorial.

Ad portas de la reformulación o ajustes de planes de ordenamiento territorial, ha surgido nuevamente en el país el debate sobre ¿qué es estructura ecológica? y el requerimiento desde diferentes niveles de precisar los determinantes ambientales. Si bien el Decreto 3600 de 2007 detallo tipos de uso y en el componente rural propuso una definición de determinantes, hoy para las autoridades ambientales sigue la pregunta ¿qué y cuáles son sus determinantes ambientales?, en ¿qué escala? y ¿cómo pueden detallarse?. Unido a esto, sigue sin definirse espacialmente los límites de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, las figuras de Reservas de Biosfera, Sitios Ramsar o Sitios de Patrimonio, ni unificarse o adoptarse oficialmente la metodología con la cual desarrollar los procesos de ordenamiento de zonas de reserva forestal nacional y tampoco se ha expedido la reglamentación de zonas amortiguadoras.

Unido a lo anterior, aunque existen avances desde diferentes instituciones públicas, privadas o de alianzas público-privadas para la generación de cartografía oficial insumo para toma de decisiones, solo hasta el 2009 se genero el mapa de ecosistemas y están en



mora de generación o concertación la estructura ecológica principal, prioridades de conservación y el mapa de conflictos por uso.

Con base en información generada por el SIG de Parques, fundamentada en resoluciones de declaratoria de las áreas, fue posible establecer que las áreas del Sistema de Parques Nacionales están presentes en 205 municipios y 15 corregimientos departamentales; posterior a esto se procedió a identificar en qué tipo de planes de ordenamiento es necesario participar así: 18 Planes de Ordenamiento Territorial (POT), 148 Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y 39 Planes Básicos de Ordenamiento Territorial –PBOT- (Paredes, 2012)<sup>14</sup>. Tal como se comento al inicio de este documento ha existido en Parques Nacionales la intención de trabajar en ordenamiento, no obstante al intentar conocer en cuantos planes de ordenamiento territorial ha participado Parques no existe información al respecto, tampoco existen criterios, procedimientos o lineamientos oficialmente adoptados.

Por último, la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se dio en el 2011, después de quince años de proyecto fallidos.

b. Deficiencias en la generación y flujo de información para toma de decisiones.

Tal como se ha evidenciado en diferentes procesos interinstitucionales la mesa de tierras del Plan Nacional de Consolidación (2011), proyecto Sistema de Información Geográfico para el Ordenamiento Territorial –SIGOT<sup>15</sup>- y en procesos de gestión ambiental (p.ej. RUNAP, equipo interinstitucional de apoyo a la secretaria técnica de la COT, prioridades de conservación), la información existente se caracteriza por estar dispersa, en diferentes plataformas tecnológicas, a escalas diversas, con grados de acceso y disponibilidad limitados, desactualizada en algunos casos y no siempre oficial, hecho que afecta la toma de decisiones.

AL revisar información de Parques para identificar la manera de integrar las áreas protegidas al ordenamiento territorial, se ha evidenciado que tanto las presiones identificadas en el ejercicio de efectividad del 2010 como la información de presiones consignadas en los planes de manejo son descriptivas y no se encuentran municipalizadas –en la mayoría de los casos-, unido a esto, persisten los hallazgos realizados en el proceso de formulación participativa de planes de manejo del 2004, cartografía desactualizada o a

---

<sup>14</sup> Paredes, G. 2012,. Matriz de análisis y criterios de priorización para la intervención de Parques Nacionales en planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

<sup>15</sup> EISIG OT es una organización d entidades y recursos tecnológico es una organización de entidades, acuerdos y recursos tecnológicos que facilita el acceso y uso de información georreferenciada, para una eficiente y oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades e instancias en el sistema de planeación, a nivel nacional, regional y local, en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales –ICDE- [http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/documentos%20SIGOTN/SIGOT\\_PresentacionSIG-OT\\_V1.1\\_2010\\_11\\_27.pdf](http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/documentos%20SIGOTN/SIGOT_PresentacionSIG-OT_V1.1_2010_11_27.pdf)

escalas no adecuadas<sup>16</sup>, los límites de las áreas definidos en las resoluciones de declaratoria no coinciden en muchos de los casos con la información geográfica, situación que genera conflictos o trabas a la gestión, por ejemplo el debate surgido en la publicación la *Silla Vacía*<sup>17</sup> alrededor del posible recorte de límites PNN Tatama en el que se aseguraba que “parece claro que entre 2007 y julio de 2008 hubo un recorte de aproximadamente 10.000 hectáreas del área del parque, precedido por una oleada de solicitudes mineras por parte de poderosas empresas del sector” y pese a que Parques Nacionales<sup>18</sup> aclaró la situación, quedó en el ambiente un halo de duda, o en el caso del PNN Old Providence Mac Bean Lagoon, en el cual se hizo un ejercicio de precisión cartográfica que determinó que el área del Parque era superior a la detallada en la resolución, hecho que intentó solucionarse, pero algunas personas consideraban que era una forma de ampliación del Parque.

Sin embargo, existe conocimiento local en el personal de los Parques, que puede y debe capitalizarse para municipalizar la información, también sistematizar y articular la información consignada en los planes de manejo -algunos de ellos incluso mencionan vereda, corregimiento- a la base de datos, esto serviría de soporte para las diferentes estrategias de manejo y serviría para participar en el proceso de ordenamiento territorial de manera cualificada.

c. Diversidad conceptual sobre ordenamiento territorial

Existen diferentes definiciones sobre ordenamiento territorial, unas de tipo legal, otras de gestión, generadas y utilizadas por Parques Nacionales según tipo de actor social, temática o ubicación de la actividad (Ver Tabla No. 3).

**Tabla No.3** Definiciones sobre ordenamiento territorial

Definiciones legales vigentes
<b>Ordenamiento territorial municipal y distrital:</b> “Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, de los municipios, distritos y áreas metropolitanas,..., para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Art. 5 Ley 388/1997).
<b>Ordenamiento territorial:</b> Proceso de construcción colectiva, progresiva, gradual, flexible con responsabilidad fiscal, para adecuada organización político administrativa del Estado, para facilitar el desarrollo institucional, fortalecimiento identidad cultural, desarrollo territorial. (Art.2 Ley Orgánica Ordenamiento Territorial –LOOT- 1454, 2011)
<b>Ordenamiento ambiental del territorio:</b> “Función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible” (Ley 99 de 1993).

<sup>16</sup> La generación y suministro de cartografía oficial por parte del IGAC en escala detallada y adecuada para toma de decisiones a nivel local, es lento, costoso

<sup>17</sup> Ver <http://www.lasillavacia.com/historia-invitado/24100/alejop/el-parque-natural-tatama-en-la-mira-de-la-mineria>

<sup>18</sup> <http://www.lasillavacia.com/historia-invitado/24792/alejop/parques-nacionales-responde-sobre-tatama-pero-hay-mas-preguntas>

### Definiciones propuestas y utilizadas en Parques Nacionales

**Ordenamiento:** “Proceso de planificación integral, con principios ecológicos, que fundamenta el *régimen de manejo específico* para cada área protegida, el cual orientará las acciones de manejo que se deban ejecutar para el logro de los objetivos de conservación. Dicho régimen se recoge en el Componente de Ordenamiento del Plan de Manejo, que es el instrumento de ordenamiento y manejo de las áreas del SPNN”. (Ospina, M. 2011).

**Ordenamiento ambiental del territorio:** Se asume desde la planificación predial y de cuencas y se define como “Proceso dinámico que implica el análisis, discusión y concertación con las comunidades sobre las ventajas y desventajas del uso y manejo actual del territorio o de los modelos productivos que se van a implementar, de acuerdo con las características de los espacios geográficos y sus connotaciones sociales, económicas, culturales y productivas, desde una perspectiva histórica y prospectiva que apunta a la construcción de región, tanto desde el punto de vista natura como económico”. (Proyecto Ecoandino, 2004).

**Ordenamiento ambiental en áreas traslapadas:** “Orientar y regular concertadamente con las autoridades indígenas la planificación del uso del territorio y sus recursos naturales, con el fin de garantizar su adecuada preservación, el desarrollo sostenible y el mantenimiento de los valores culturales relacionados con la conservación del territorio”. (Leal, E y Montero, H, 2011) Dirección Territorial Amazonía.

**Ordenamiento ambiental de los recursos hidrobiológicos y pesqueros** en las áreas protegidas y sus zonas de influencia, a todas las acciones que se realizan con la finalidad de establecer los principios, las normas y las medidas regulatorias entre las comunidades y las instituciones que permitan la conservación y uso sostenible de los recursos, sobre la base del conocimiento actualizado de sus componentes biológicos-pesqueros, económicos y sociales. (lineamientos para el manejo de recursos hidrobiológicos para Parques Nacionales Documento en construcción, 2012)

Elaborado por Gisela Paredes 2012.

Aquí surgen tres preguntas: 1. ¿qué se ha concebido, entendido o apropiado como ordenamiento territorial en Parques Nacionales?, 2. ¿Será que desde la intención de contextualizar la gestión de las áreas protegidas por tema, actor social o porción del territorio en la que se trabaja, se conformo una visión fragmentaria del ordenamiento territorial? Y 3. Debido a las afujías de la gestión, nos hemos concentrado más en las diferentes variaciones del ordenamiento en búsqueda de la regulación de actividades o recursos, que hemos perdido de vista la importancia de articulación del área al ordenamiento territorial municipal, para así incidir de manera integral en el instrumento que regula el ordenamiento a nivel local el POT, ¿será por ello que no ha sido prioridad en la gestión?.

#### d. Incipiente formación en ordenamiento territorial

En el país, la formación en ordenamiento territorial está concentrada en la carrera de arquitectura -orientada especialmente al diseño urbanístico-, en pocos casos las carreras de ciencias naturales<sup>19</sup> incluyen en su programa curricular el tema y en ciencias humanas<sup>20</sup> solo geografía y sociología estudian el tema.

<sup>19</sup> Biología, biología marina, administración de recursos naturales, agronomía, veterinaria, zootecnia, ecología, ingeniería forestal, geografía.

<sup>20</sup> Antropología, Sociología, Geografía e Historia

Por tanto, los alcaldes y el equipo de la administración municipal no son formados en ordenamiento territorial, a lo sumo reciben una capacitación rápida para cumplir con su función de liderar la formulación e implementación de los POT's por ello en la mayoría de los casos dejaron en manos de consultores esta labor, no obstante muchos de estos, tampoco manejan el tema ambiental o lo ven como un componente o requisito más en el proceso de formulación.

Por su parte, Parques Nacionales ha realizado talleres temáticos sobre ordenamiento de cuencas hidrográficas, ordenamiento ecoturístico, zonas amortiguadoras u ordenamiento predial, sin embargo, en los procesos de capacitación que ha desarrollado desde el año 1996 el ordenamiento territorial no ha sido incluido.

## **II. Institucionales**

En la práctica el uso del territorio se realiza de manera desorganizada, no planificada, descoordinada y fundamentada en visiones sectoriales o fragmentarias; los criterios para ocupación del territorio obedece en su mayoría a criterios de tipo económico como en los cuales prima la intención de articularse a tendencias económicas internacionales.

Tanto en la Ley 152 de 1994, como en la Ley 388 de 1997 se le otorga de manera explícita competencia a las autoridades ambientales regionales para la función de revisión de propuestas de los Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Ordenamiento Territorial, determinándoles claramente el momento y tiempos durante los cuales deben intervenir en el proceso de planificación, no así al Sistema de Parques Nacionales. Por ello ha sido necesario recurrir a los principios de estas legislaciones en temas tales como armonía, participación u otros, para gestionar el que Parques pueda ser invitado a algunos de los espacios de formulación, concertación, revisión, implementación o evaluación, sin embargo esto no garantiza el posicionamiento e incidencia de Parques en dichos procesos.

Misma situación ocurrió con el Decreto 1729 del 2002 sobre ordenamiento de cuencas donde no quedo expreso que Parques Nacionales debía participar, quedando la posibilidad de participación supeditada al poder o habilidad de negociación del jefe de programa, el buen relacionamiento con la autoridad ambiental o voluntad de los funcionarios de la corporación, por ello fue necesaria la expedición del Decreto 1604 que de manera clara expresaba que Parques Nacionales debía participar en los procesos de ordenamiento de cuencas a través del mecanismo de comisiones conjuntas.

Al revisar los conceptos emitidos por algunas autoridades ambientales regionales en el proceso de revisión de planes de desarrollo departamental o municipal o planes de ordenamiento territorial, fue posible identificar que en muchas ocasiones la autoridad se limita a mirar el componente ambiental y no detecta posibles amenazas u oportunidades

Diagnostico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal.

para las áreas por proyectos de desarrollo generados en los sectores transporte, vivienda, agropecuario y servicios públicos; a nivel de ordenamiento, por ejemplo el análisis se limita a ver si el área protegida se ha incluido como suelo de protección en la clasificación de uso del suelo, pero sin entrar a examinar la compatibilización entre los usos de suelo determinados en el resto del municipio, con la reglamentación de usos y actividades determinados en los planes de manejo de las áreas.

Unido a lo anterior, en charlas sostenidas con miembros de algunas autoridades ambientales responsables de áreas protegidas, fue posible identificar que existe gestión fragmentaria al interior de las instituciones, hecho que no garantiza que se comprendan y dimensionen los avances de áreas protegidas en el Plan de Gestión Ambiental Regional, o en la revisión de los instrumentos POT o Plan de Desarrollo.

Por último, al revisar la base de datos del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, actualizada a diciembre de 2011 y contrastarla con la matriz de municipios y Parques Nacionales (Ver Tabla No.4 ), fue posible concluir que la formulación de planes de ordenamiento territorial se desarrollo en diferentes momentos, por ello algunos entraran a proceso de reformulación de POT en 2012-2013, en tanto otros estarán en mediano o corto termino; esta información es clave para precisar en qué procesos debe participar Parques Nacionales.

**Tabla No.4.** Estado de vigencia POT y Parques Nacionales.

	<b>Largo Plazo</b>	<b>Mediano Plazo</b>	<b>Corto Plazo</b>
	Adoptaron sus POT en los años 1999 y 2000	Adoptaron sus POT en el periodo 2001 a 2003	Adoptaron POT en los periodos 2004-2007 o 2008-2011
Total Nacional Municipios	465	449	181
Número y nombre Municipios-Parques	54	82	33
	Abriaqui, Chigorodó, Dabeiba, Frontino, Ituango, Mutatá, Chiscas, Socotá, Pensilvania La Calera Guasca Gutiérrez Choachí Arbelaez Medina Fόμεque Colombia Palestina Santa María Íquira Teruel Isnos Santa Marta D.T.C.H. El Retén Acacias Restrepo Cumaral La Playa (de Belén) Teorama Pereira	Leticia, Tarazá, Urrao Cartagena D.T.C., Arjona, San Juan Nepomuceno, Mongua, Socha, Tasco Arcabuco Solano San Vicente del Caguan Silvia Puracé (Coconuco) Sotará (Paispamba) Corinto San Sebastián El Tambo La Vega Inzá Miranda Bolívar Riosucio San José del Palmar Quibdó Tierralta Montelíbano Junín Gachalá Pasca Uribe Riohacha Dibulla El Retorno Calamar Sitionuevo Ciénaga Aracataca Cubarral La Uribe San Juan de Arama La Macarena Puerto	Puerto Nariño, San Juan del Cesar, Miraflores, Puebloviejo, Mesetas, San Juanito, El Calvario, Lejanías, La Tola, Olaya Herrera (Bocas de Satinga), El Tarra, Convención, Gámbita, Planadas, El Cocuy, Villa de Leiva, Cubará, Pisba, Samaná, López de Micay, Piamonte Santa Rosa, Páez (Belalcázar), Toribio,

Pueblo Rico Apía La Celia Santuario Santa Rosa de Cabal Cali Buga Peque Güicán Chiquiza, Chita Villamaría Cartagena del Chaira Belén Andaquies San José del Fragua Tadó Puerto Inirida Guamal Yacuanquer Tibú Ibagué Tuluá La Primavera	Concordia Vista Hermosa San Bernardo La Florida Tángua Consacá Sandoná Funes La Cruz El Tablón (Tablon de Gómez) Pasto (San Juan de Pasto) Toledo Herrán El Carmen Puerto Leguízamo Orito Mocoa Salento San Andrés Galán Contratación Chima Hato El Carmen (de Chucurí) Santa Helena (Opón) Encino San Vicente de Chucurí Zapatoca Simacota San Onofre Chaparral Rioblanco Santa Isabel Sevilla Palmira Buenaventura El Cerrito Jamundí Dagua Pradera Taraira	Guapi Bojayá (Bellavista), Unguía Bahía Solano (Mutis), Puerto Libertador, Anzoátegui, Casabianca Herveo, Cumaribo
---	---	--

Fuente: Elaborado por Paredes, 2012 con base información MVCT 2011 y SIG Parques Nacionales 2012.

base de datos de los m, que recopila el grado de avance de los planes de ordenamiento territorial y determina en qué fase están 465 municipios culminaron su fase de largo plazo y reformularan sus POT durante 2012-2013 en 54 de estos municipios esta Parques Nacionales, 449 y 82 en termino de mediano plazo , 181 y 33 corto plazo

### III. Aspectos Sociales

Se ha expedido legislación especial en el marco del Convenio 169 de la OIT para la protección de los derechos de comunidades indígenas y grupos étnicos, en Colombia esto se ha traducido en las leyes 21 de 1991 para pueblos indígenas y Ley 70 de 1993 para afrodescendientes. En esta normatividad, se reconoce un concepto diferente de territorio y la forma de relación con el mismo, distingue también que existe un manejo fundamentado en lo colectivo y existen autoridades tradicionales que regulan su ocupación y uso. Se ha definido como instrumento de planeación del desarrollo elaborado por las mismas comunidades, atendiendo a todo lo expresado anteriormente los Planes de Vida para comunidades indígenas, Define a sí mismo como instrumentos para

Se esperaba que en la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- en cumplimiento del artículo 329 de la constitución política, concretara la conformación de la Entidades Territoriales Indigenas –ETIS-, sin embargo en la LOOT expedida en el 2011, esta temática no se desarrollo.

La ley 388 de 1997, no especifica la forma como se articulan los planes de vidas o planes de manejo y uso de recursos naturales en los planes de ordenamiento territorial, se limita en el artículo 22 de manera escueta y no diferenciada la participación comunal en el ordenamiento.

La mezcla de diversos problemas de la realidad nacional centrados en el tema de tierras, afectan el ordenamiento territorial, tal como menciona Paredes (2012) “ la escalada del conflicto por tierras en Colombia, invasión de bienes reservados de la nación en las islas del Rosario, oposición de algunos sectores productivos a la declaratoria de áreas protegidas, parcelación minera del país, desplazamiento forzoso, escándalos por desviación de subsidios de tierras, complejos turísticos en bienes de uso público, ubicación de megaproyectos agroindustriales y construcción de infraestructura vial, portuaria y de distritos de riego sobre ecosistemas estratégicos, ahora son debates cotidianos, en los cuales siempre se encuentran en el centro del huracán predios campesinos, resguardos, territorios ancestrales, territorios colectivos y Parques Nacionales”

El conflicto armado y el desplazamiento, son otros de los problemas colombianos que afectan de manera determinante el ordenamiento territorial y por ende la participación de las áreas protegidas en dichos procesos, tal como se menciona en el documento de tierras para el Sistema de Parques (2011)<sup>21</sup>, a continuación se transcribe una parte del texto:

“El conflicto armado colombiano sumatoria del rezago de la época de la violencia política y social bipartidista, producto de la pobreza y la no concreción de una reforma agraria, consecuencia del abandono a procesos de colonización espontánea o dirigida; es un fenómeno complejo y heterogéneo, debido al contexto geográfico, político, cultural e histórico específico de cada región, y por tanto se expresa de manera diferente en su intensidad y extensión. Unido a lo anterior, la incursión o consolidación de economías ilegales tales como el contrabando en las regiones de frontera, la explotación de minerales no licenciados o burlando las regulaciones establecidas, la explotación irregular de biodiversidad o recursos naturales en zonas de colonización (tala, pesca, mercado de animales protegidos, comercio de pieles) y la siembra, procesamiento o negocio de cultivos de uso ilícito, se constituyen en un caldo de cultivo que alimenta el conflicto colombiano. Según la ARNUC (2010), a 2010 se contabilizaban más de 3´4 de personas desplazadas en Colombia (es decir el 10% de la población mundial de refugiados y desplazados)”

---

<sup>21</sup> Paredes, G (2011). Diagnóstico, procedimiento y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales

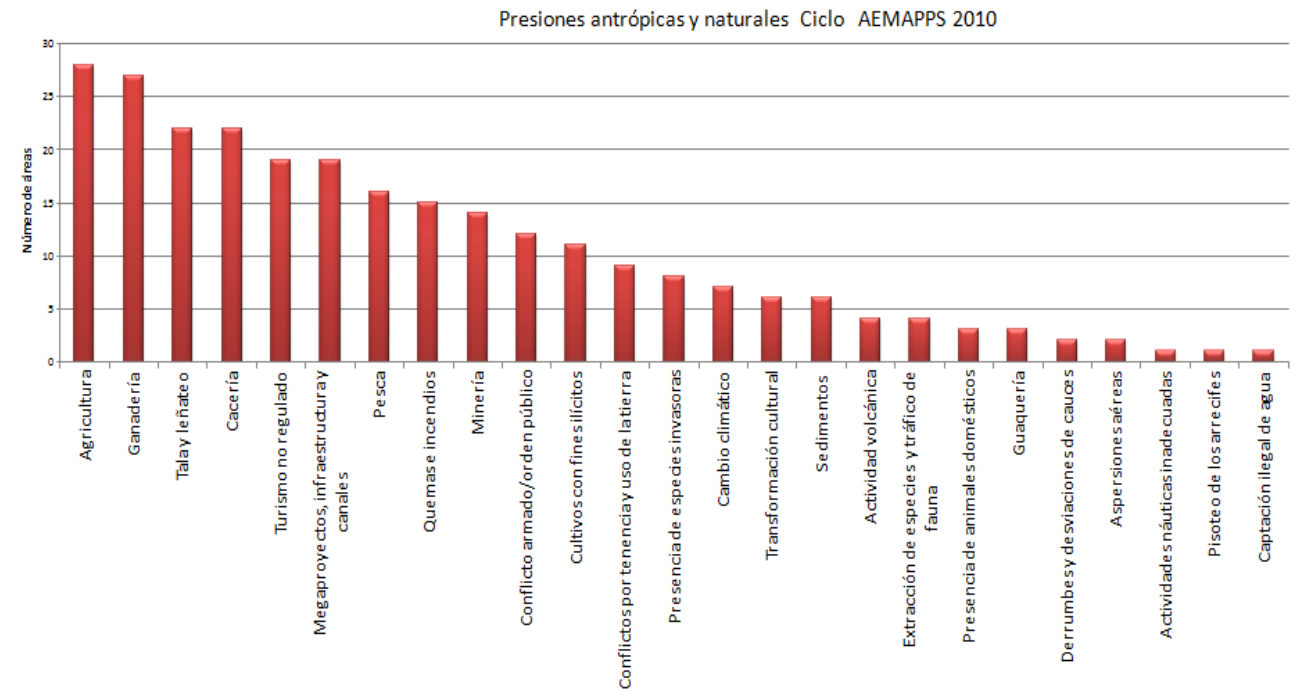


# D. Evidencias de la insuficiente inclusión de las áreas protegidas en el desarrollo y ordenamiento territorial.

El análisis de efectividad 2010 del Sistema de Parques Nacionales, identifico como principales presiones que ponen en riesgo la integridad de las áreas las siguientes: Expansión de la frontera agropecuaria (agricultura y ganadería), sobre explotación de recursos (tala, leñateo, cacería, pesca, minería, , ocupación de las áreas, megaproyectos e infraestructura, turismo no regulado, conflicto armado, quemas e incendios, asentamientos humanos, vertimientos, introducción de especies, amenazas de origen geológico o hidrometeorológico, entre otras, como puede verse en la grafica No.4.

**Gráfico No. 4** Presiones antrópicas y naturales al Sistema de Parques Nacionales.

Ciclo AEMAPPS 2010



Fuente: Parques Nacionales, 2010

En cada uno de los planes de manejo de las áreas en los componentes de diagnóstico, ordenamiento o estratégico se menciona o detalla información de programas o proyectos que se desarrollaran en el territorio y que afectaran el área, por ejemplo:

- SFF el Corchal Mono Hernández identificó en su plan de manejo<sup>22</sup> como amenazas a la conservación : “Vertimiento de aguas servidas, producto de la industria camaronera Océanos al Norte del Santuario; Obras de infraestructura civil proyectadas para controlar el caudal del Canal del Dique y Asentamientos urbanos aledaños al Santuario (Corregimientos de Bocacerrada, Labarcé y San Antonio) con poblaciones poliactivas que ejercen presión sobre los valores objeto de conservación.” Sin embargo en sus objetivos de gestión se habla de coordinación interinstitucional pero no se incluye la participación activa en estos procesos de planeación de desarrollo y ordenamiento municipal.

- PNN Los Nevados identificó en su plan de manejo<sup>23</sup> como “debilidades que el 24 % del área del Parque se encuentra en propiedad privada, presentándose usos agropecuarios en el interior del área protegida,..., el conflicto armado que hace que el Parque solo se tenga una presencia efectiva en el 30%,..., el Parque no cuenta con un amojonamiento de sus límites lo cual hace perder gobernabilidad en ciertos sectores del Parque, principalmente hacia el Departamento del Tolima,..., vía Bogotá -Cambao, la autopista del Café y las obras complementarias al túnel de La Línea.” Define en sus objetivos de gestión la articulación del área a los procesos de ordenamiento ambiental regional específicamente en el ordenamiento de cuatro cuencas y su articulación al SIRAP Noroccidente.

Tanto el SFF Mono Hernández como el PNN Los Nevados y posiblemente gran parte de los Parques, identifican diferentes presiones generadas por diferentes usos sobre las áreas, no así a los procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial municipal como generadores o impulsores de dichas amenazas o como decisores que podrían de manera efectiva contribuir a reducirlas. Lo anterior, porque desde la misma orientación técnica para la formulación de los planes de manejo el tema de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial municipal no ha sido contemplada.

Otra evidencia de la incipiente visualización de las áreas en los procesos de desarrollo u ordenamiento territorial se constata en la cartografía de algunos POT donde solo se pinta el límite del Parque, las visiones de desarrollo de los municipios (Ver figura No.1 ficha municipio Cubarral de la Federación Colombiana de Municipios)

---

<sup>22</sup> Gamba, J (2009). Plan Básico de Manejo 2006-2010 Santuario de Flora y Fauna El Corchal el Mono Hernández. Parques Nacionales Naturales de Colombia.

<sup>23</sup> Dossman, M; Castillo, C; Giraldo, M; Lotero, L; Fernández, G, et al. (2006). Plan Básico de Manejo de Manejo 2006–2010 Parque Nacional Natural Los Nevados. Parques Nacionales Naturales.

**Figura No.1** Ficha información básica municipal Cubarral

**Información Básica Municipal**

● Escriba el nombre del municipio  
CUBARRAL (META) Consultar

○ O seleccione el departamento y luego el municipio

**CUBARRAL - META**

Codigo Dane: 50223000

ALCALDE    ALCALDÍA    **INFORMACIÓN GENERAL**

INFORMACIÓN GENERAL	
Capital de Departamento	--
Fecha de Fundación	--
Fecha de erigido	1961
Extensión Territorial	1.159 Km2
Temperatura Promedio	27 °C
Actividad Económica	MINERIA AGRICULTURA Y GANADERÍA
Productos Proponderantes	Carbón, material de río, y petróleo
Sitios Turísticos	Sedero sobre La Esmeralda, Sendero Aguas Claras, Laguna del Cubarro, Cascada de La Unión, Cascad de la Flauta
Altura Nivel del Mar	535
Población Censo 2005	5174 Habitantes
Número de Concejales	9
Concejales	6
Concejales	3

Fuente: [http://www.fcm.org.co/index.php?id=140&no\\_cache=1](http://www.fcm.org.co/index.php?id=140&no_cache=1)

Los titulares y artículos donde las áreas protegidas son el centro del huracán en diferentes conflictos territoriales, Ver figura No.2

**Figura No.2** Noticias áreas protegidas y conflicto territorial

**EL TIEMPO.COM**  
A pesar de prohibición, siguen construyendo casas en cerros de Bogotá

**Semana.com**  
ON LINE  
Por qué el pueblo u'wa se niega a la exploración petrolera en su territorio

**Agencia de Noticias UN**  
Minería: ¡hasta en las reservas naturales!

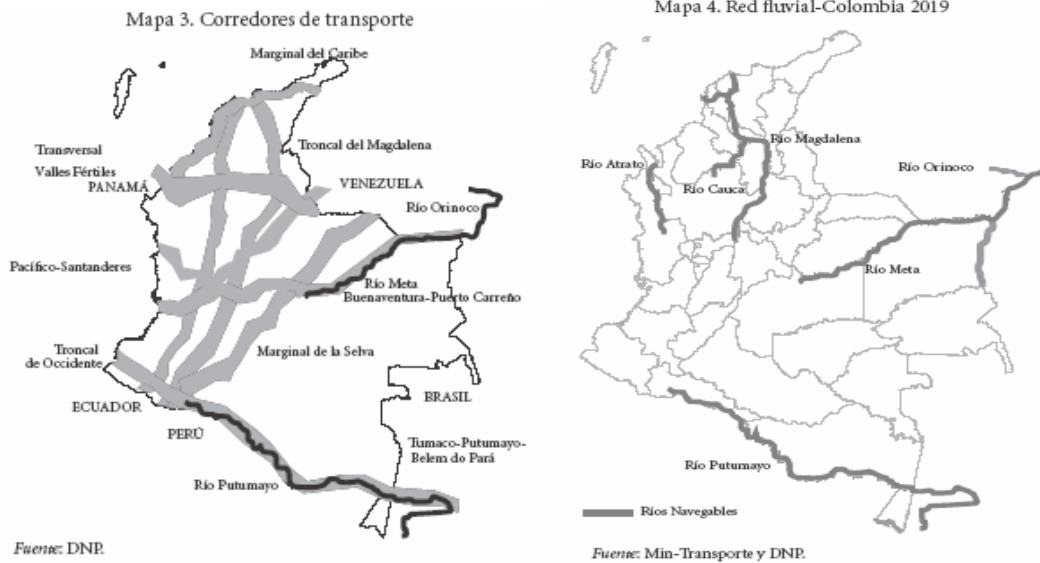
**ELESPECTADOR.COM**  
Islas del Rosario son predios baldíos no adjudicables: Incofer

Fuente: [http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11917430.html](http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11917430.html)  
<http://www.semana.com/on-line/pueblo-uwa-niega-exploracion-petrolera-su-territorio/101530-3.aspx>  
<http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/mineria-hasta-en-las-reservas-naturales/index.html>  
<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-324618-islas-del-rosario-son-predios-baldios-no-adjudicables-incoder>

Diagnostico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal.

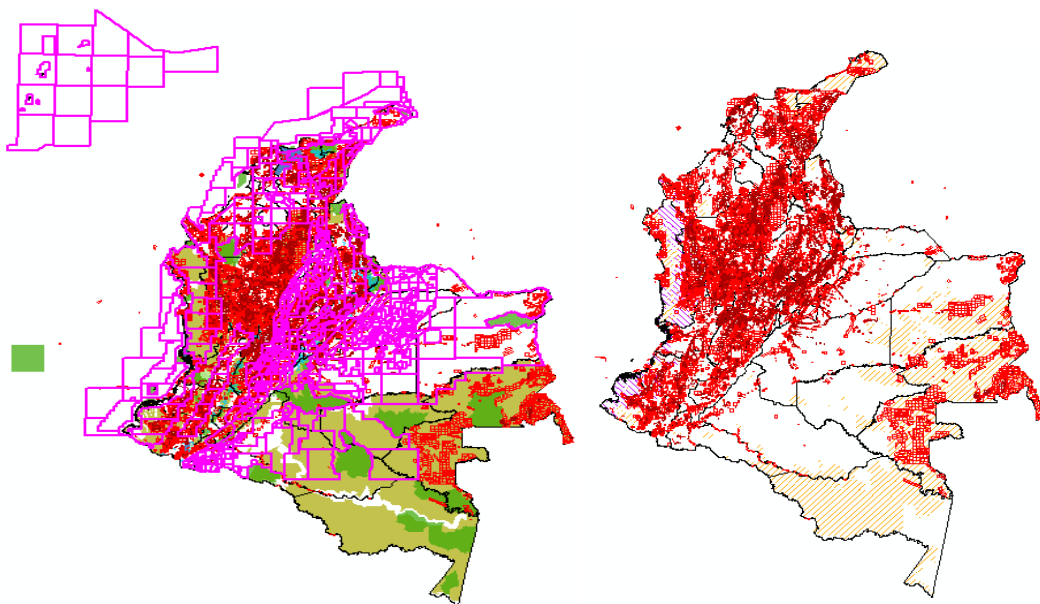
La invisibilización de las áreas protegidas en las proyecciones de desarrollo para los sectores de infraestructura, planteados en Visión 2019 segundo Centenario (Mapa No. 1) o minero tal como plantea Fierro (2011), que espacializa y analiza como la minería afecta diferentes figuras de protección y territorios de comunidades étnicas (Ver Mapas N.2)

**Mapas No. 1.** Proyecciones sectores de transporte y red fluvial Visión 2019.



Fuentes: [http://www.unfpa.org.co/home/unfpaol/public\\_htmlfile/vision\\_colombia2019.pdf](http://www.unfpa.org.co/home/unfpaol/public_htmlfile/vision_colombia2019.pdf)

**Mapas No. 2.** Afectaciones minería figuras de protección y territorios de comunidades étnicas



Fierro, 2011.

Diagnostico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal.

## E. Recomendaciones para integración áreas protegidas a desarrollo y ordenamiento territorial.

---

Parques Nacionales, en su gestión de manejo, ejecución de proyectos, diseño y consolidación de Sistemas de Áreas Protegidas, ha intentado concretar a nivel regional y local la integración de las áreas protegidas a los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial con enfoques, resultados y aprendizajes heterogéneos, que es necesario capitalizar. No obstante, la efectiva participación de las áreas protegidas en los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial municipal ha sido incipiente; las causas de esta situación son de tipo técnico, normativo, económico, político y social; los efectos son críticos, pues tal como se exploró en el análisis de presiones al Sistema realizado con la metodología de efectividad en el 2010, las presiones sobre las áreas, lejos de mitigarse se han incrementado, en un contexto de economía globalizada que permite deducir que las amenazas no solo aumentarán sino que actuarán de manera sinérgica y simultánea en el territorio.

En virtud a la diversidad de tiempos en la vigencia de planes de ordenamiento territorial, es conveniente tener claro que Parques Nacionales para algunos casos participe en la reformulación de planes de ordenamiento territorial y en otros en la revisión.

Por todo lo anterior, partiendo de la meta 1.1.1.1 del PAI<sup>24</sup> y con miras a desarrollar acciones de largo plazo que permitan orientar e institucionalizar la participación activa y cualificada de Parques en el desarrollo y ordenamiento territorial, como estrategia para incidir en la toma de decisiones territoriales, se propone desarrollar acciones de tipo estratégico y operativo, que se consolidan en el Cuadro No. 1, cabe aclarar, que se espera complementar tanto el documento de diagnóstico como la matriz de acción propuesta con los aportes de las Direcciones Territoriales y Áreas Protegidas<sup>25</sup>, que fue solicitada el pasado 4 de julio y se encuentra en gestión, se resalta que los aportes e inquietudes la Dirección Territorial se han incorporado y validan apartes de este documento.

<b>Componente</b>	<b>Aspectos</b>	<b>Actividades</b>
Estratégico	Políticos	Visibilización precisión del tema de ordenamiento del desarrollo y ordenamiento territorial en el Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales, para garantizar la prioridad de acción y el financiamiento.
		Articulación de Parques Nacionales a la Comisión de Ordenamiento Territorial.
		Articulación para el trabajo sinérgico en ordenamiento territorial con

<sup>24</sup> Meta: 100% de las entidades territoriales y autoridades ambientales que tienen relación directa con el SPNN, incorporan acciones tendientes a la conservación in situ de las áreas en sus instrumentos de planificación y ordenamiento.

		la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible y con el Grupo de Asistencia Técnica de la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
		Análisis y emisión de comentarios técnicos para la reglamentación de la Ley 1454 de 2001 sobre Ley de Distritos, Departamentos y Áreas Metropolitanas
		Gestión para el trabajo conjunto en formulación y revisión de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial en los subsistemas de áreas protegidas, para desarrollar el objetivo 7 del Plan de Acción del Sinap.
	Técnicos	Documento de diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales en los procesos de planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
		Elaboración y adopción lineamientos técnicos nacionales para la participación de áreas protegidas en planes de desarrollo departamental y municipal
		Elaboración guía de áreas protegidas en ordenamiento territorial
Operativo	Técnicos	Elaboración matriz de apoyo a las áreas protegidas para su participación en procesos de desarrollo y ordenamiento territorial: Formato en excel que consolida información de municipalizada de interés para las 56 áreas del SPNN y permite priorizar la gestión
		Acompañamiento o apoyo a Direcciones territoriales y áreas protegidas SPNN en procesos de formulación, reuniones.
		El equipo de los Parques y la Dirección territorial, elaboraran los documentos base para la participación y negociación con administraciones municipales en procesos de ordenamiento y desarrollo territorial, que relacionen el plan de manejo del área protegida.
		Participación de los Parques en los eventos locales y momentos de reformulación, revisión o ajuste de planes de ordenamiento territorial municipal
	Formativos	Elaboración módulos de capacitación y material de apoyo para la integración de áreas protegidas a ordenamiento territorial
		Eventos de capacitación en integración de áreas protegidas a ordenamiento territorial dirigido a personal Parques Nacionales, autoridades ambientales y entes territoriales

## BIBLIOGRAFIA

Biocolombia (2000). "Diseño estrategias, mecanismos e instrumentos requeridos para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas". Capítulo II Estructura del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas - SINANP- . Biocolombia 2000

Congreso de Colombia. Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

Camargo, G y Guerrero, G. (2005). "Lineamientos técnicos para la declaratoria y gestión en zonas amortiguadoras. Colección lineamientos para la gestión en Parques Nacionales Naturales". Parques Nacionales Naturales, Embajada de los Países Bajos, Corporación para la protección ambiental cultural y ordenamiento territorial. Pg 314-315

Dirección Territorial Orinoquia. (2012). Oficio de respuesta solicitud Ordenamiento Territorial (vía correo electrónico).

Fierro, J. (2011). La minería y su relación con el conflicto por la tierra. Presentación en el evento Ordenamiento ambiental del territorio y procesos campesinos.

Gamba, J (2009). Plan Básico de Manejo 2006-2010 Santuario de Flora y Fauna Mono Hernandez.

García, A; Garzón V; Rincón (2007). Plan estratégico 2007-2019 Parques Nacionales Naturales de Colombia

Hurtado, L. (2008). "Propuesta metodológica para la articulación de los planes de ordenamiento territorial- POT- con el ordenamiento ambiental Áreas de Manejo Especial de la Macarena –AMEM-. Parques Nacionales Consultora Contrato SECAB No. 005

Leal, E y Montero H (2011) La planeación del manejo en áreas traslapadas y sus particularidades Capítulo 2 en Ordenamiento Ambiental y Conservación: La experiencia de las áreas protegidas traslapadas con territorios indígenas en la Amazonía Colombiana. Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). Serie Planes de Ordenamiento Territorial Guía Metodológica 2 revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial.

Ministerio del Medio Ambiente (2002). Decreto número 1604 2002 "Por el cual se reglamenta el parágrafo 3 del artículo 33 de la Ley 99 de 1993 sobre comisiones conjuntas".

Diagnostico sobre la participación de Parques Nacionales en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal.



Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (2011). Estado de vigencia POT actualizada a diciembre de 2011

Ospina, M. (2011) Ordenamiento en Zona de Influencia de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Parques Nacionales Naturales de Colombia

Paredes, G (2011). Diagnostico, procedimiento y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas. Documento preliminar para socialización, retroalimentación de todas las unidades de decisión de Parques Nacionales

Paredes, G. (2012). Ponencia “Tierras, Territorios y Áreas Protegidas: La alianza único camino posible” en el simposio Gente, biodiversidad y conservación en Colombia del XIV Congreso de Antropología, Universidad de Antioquia.

Paredes, G. (2012). Matriz de análisis y criterios de priorización para la intervención de Parques Nacionales en planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Rojas, A (ed). (2004). Proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino. Tomo I. Programa Mundial de Alimentos, Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Sguerra, S y Suarez, M. ( ). Sistema Regional de Áreas Protegidas del Macizo Colombiano. En Resultados, acciones y lecciones aprendidas Proyecto Biomacizo. Pg. 127. Parques Nacionales-PNUD-GEF