



APORTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MARINO

Documento de política resultado del II Foro de la Comisión de Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República



desarrollo · arquitectura · planeamiento

Camilo M. Botero
Elkin Vargas López
Gisela Paredes Leguizamón

Senado de la República de Colombia, Comisión de Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial

Cuatrienio constitucional 2018-2022, Segunda Legislatura 2019-2020



Senado de la República de Colombia, Comisión de Especial de Seguimiento
al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial
Cuatrienio constitucional 2018-2022, Segunda Legislatura 2019-2020

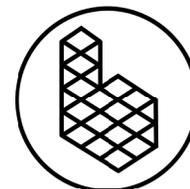
APORTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MARINO

Documento de política resultado del II Foro de la Comisión de Especial de
Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del
Senado de la República



**UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA**
Santa Marta

UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA



buro

desarrollo · arquitectura · planeamiento

© 2021

APORTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MARINO

Camilo M. Botero
Elkin Vargas López
Gisela Paredes Leguizamón

Sociedad Geográfica de Colombia.
Diciembre de 2021

Editor: Sociedad Geográfica de Colombia

Calle 44 N° 45-67, Edificio 862, Bloque C1, Oficina 602
PBX: 3150747
Unidad Camilo Torres, Universidad Nacional de Colombia
Correo electrónico: academia@sogeocol.edu.co
www.sogeocol.edu.co
Bogotá D.C. - Colombia

Director de publicaciones: Alfonso Pérez Preciado

Coordinación editorial: Camilo M. Botero

Corrección de estilo: Luz Ángela Uscategui.

Fotografías interiores: Camilo M. Botero / Parques Nacionales

ISBN: 978-958-53870-0-3

Diseño, maquetación y diagramación

Artesanos Creative Image SAS
Mario Augusto Rojas Aponte
Celular: 318 242 4265.

"Citese como: Botero, C.M., Vargas, E., Paredes, G. (Eds.) 2021. Aportes para el ordenamiento territorial y marino. Serie Exposiciones Geográficas. Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá D.C."

La responsabilidad de los conceptos emitidos en esta publicación corresponden a los autores, quienes mantienen la propiedad patrimonial de su trabajo. Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y divulgación de esta obra para propósitos académicos o no comerciales, citando apropiadamente la fuente. La reproducción con fines comerciales sin previo permiso escrito por parte de los poseedores de los derechos de autor es prohibida.

**COMISIÓN DE SEGUIMIENTO
Y VIGILANCIA AL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Honorable Senador Miguel Amin Escaf
Presidente periodo 2019-2020

Honorable Senador Mauricio Gómez Amin
Presidente 2020, periodo 2021

Honorable Senador Eduardo Pacheco Cuello
Vicepresidente periodo 2020-2021

Sandra Ovalle García
Secretaria general

Rosalba López Gómez
Subsecretaria general

**UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA,
SECCIONAL SANTA MARTA**

Alfredo Méndez Alzamora
Rector Seccional Santa Marta
Decano Escuela de Derecho "Rodrigo de
Bastidas"

Camilo Andrés Noguera Abello
Secretario general, Seccional Santa Marta

Juan Pablo Santrich Abello
Subsecretario general, Seccional Santa Marta

Jackeline Cecilia Saravia Caballero
Vicedecana Escuela de Derecho "Rodrigo de
Bastidas"

Edimer Leonardo Latorre Iglesias
Director Seccional de Investigación

SOCIEDAD GEOGRÁFICA DE COLOMBIA

Augusto Bahamón Dussán
Presidente

Hernando Dueñas Jiménez
Vicepresidente

Francisco Javier Acevedo Restrepo
Secretario

Mariano Ospina Rodríguez
Tesorero

Alfonso Pérez Preciado
Director de Publicaciones

Armando Espinosa Baquero
Director de Biblioteca

**Buro DAP [Desarrollo +
Arquitectura + Planeamiento]**

Elkin Darío Vargas López
Director Buro DAP, Regional LAC

Rajesh Rajasekharan
Director Buro DAP, India

Mariana Flores García
Consultora asociada y coordinadora
de proyectos, Buro DAP, México

Senado de la República de Colombia, Comisión de Especial de Seguimiento
al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial
Cuatrienio constitucional 2018-2022, Segunda Legislatura 2019-2020

APORTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MARINO

Documento de política resultado del II Foro de la Comisión de Especial de
Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del
Senado de la República

CAMILO M. BOTERO¹
ELKIN VARGAS LÓPEZ²
GISELA PAREDES LEGUIZAMÓN³

1 Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta. Sociedad Geográfica de Colombia.

2 Buro DAP [Desarrollo + Arquitectura + Planeamiento].

3 Parques Nacionales Naturales de Colombia.

AGRADECIMIENTOS

En medio de las difíciles y complejas situaciones a las que nos ha conducido la pandemia de covid-19, la virtualidad ha sido una de las más demandantes, toda vez que se ha convertido en el espacio y el medio más preponderante de interacción social, laboral y profesional. Es así como el 2º Foro Internacional Ordenamiento Territorial y Marino: Nuevas Perspectivas desde una Escala Global y Local se concibió bajo una metodología que se acogiera a un entorno totalmente virtual. En este sentido, los roles y las funciones del equipo técnico, así como los contenidos y la comunicación, obedecieron a una logística aún más exigente, donde reconocemos el invaluable aporte de quienes apoyaron en calidad de moderadores, relatores y expositores en cada una de las mesas temáticas.

Se brinda un especial agradecimiento a los siguientes profesionales que apoyaron la organización y las ponencias de la sesión de ordenamiento urbano sostenible: mesa 1. Financiamiento urbano postcovid, con ponencias de Elkin Velázquez (director Regional LAC de ONU Hábitat), Humberto Molina (docente de la Universidad Nacional de Colombia) y Carol Torres Ospina (asesora del Departamento Nacional de Planeación), con moderación de Juan Diego Saldaña (docente de la Universidad Nacional de Colombia) y relatoría de Manuel Bobadilla (Buro DAP, LAC). Mesa 2. Innovación normativa, con ponencias de Fernando de Mello (docente de la Universidad Mackenzie, Sao Paulo, Brasil), Guillermo Ávila (secretario de Planeación de Cartagena, Colombia) y José Salazar Ferro (docente de la Universidad Nacional de Colombia), moderado por Patricia Acosta (docente de la Universidad del Rosario, Colombia) y relatoría de Roxane Duquesne (Buro DAP, LAC). Mesa 3. Ordenamiento territorial y salud pública, con ponencias de Adela Fediuk (cofundadora del Estudio de Arquitectura Akurat, CDMX, México), Isabel Arteaga (docente de la Universidad de los Andes) y Raúl Alberto Marino (asesor de la Alcaldía de

Bucaramanga, Colombia), Luis Águila (director de Ordenamiento del Territorio, Guadalajara, México), con moderación de Sandra Mondragón (docente de la Universidad Nacional) y relatoría de Andrea Cifuentes (Buro DAP, LAC). Mesa 4. Institucionalidad y gobernanza para la descentralización, con ponencias de Yency Contreras (docente de la Universidad Nacional), Julio Gómez (docente de la Universidad Javeriana y director del Taller de Proyectos Urbanos [TPU], Bogotá, Colombia), Christian Correa (director de Visor Urbano, Gobierno de Jalisco, México) y Alexcevitth Acosta (director de la Corporación Autónoma Regional de Santander, Colombia), con moderación Elkin Darío Vargas (director de Buro DAP, Regional LAC) y relatoría de Mariana Flores (Buro DAP, LAC).

De la sesión de ordenamiento del marentorio, se agradece especialmente a los ingenieros Sandra Forero y Alejandro Salamanca, quienes coordinaron las cuatro mesas temáticas. A José Ortiz, Daniela Orjuela, Jonathan Ospina y María Camila Lesmes, quienes moderaron cada mesa, con apoyo de las relatoras Heyli Rodríguez, Geraldine Campo, Lilia Vides y Valentina Colmenares, estudiantes de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta. Asimismo, agradecer la disposición, el conocimiento y la generosidad de Iván Marín (Comisión Colombiana del Océano), Esteban Páez, Pilar Aguilar, José Espinoza, Catalina Duarte y Claudia Pinzón (Departamento Nacional de Planeación), Felipe Márquez (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), Jorge Enrique Ángel (Federación Colombiana de Municipios), capitán de fragata Javier Gómez y Viviana Romero (Dirección General Marítima), Ana María Gonzales, Angela López y Mónica Muñoz (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), Betty Moreno (Ministerio del Interior) y Natalia Orozco (Federación Nacional de Departamentos), quienes lideraron la discusión en las mesas temáticas.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	7
RESUMEN EJECUTIVO	11
PRESENTACIÓN	13
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	19
PRIMERA PARTE	
ORDENAMIENTO URBANO SOSTENIBLE	29
Introducción	31
Debates sobre ordenamiento urbano sostenible	32
a. Financiamiento del desarrollo territorial postcovid	32
b. Innovación normativa	34
c. Ordenamiento territorial y salud pública	35
d. Institucionalidad y gobernanza para la descentralización	38
Reflexiones finales	41
Referencias	43
SEGUNDA PARTE	
ORDENAMIENTO DEL MAREMTORIO	45
Introducción	47
Metodología de la sesión de mares y costas	48
Mesa 1. Conpes 3990: avanzando hacia una potencia bioceánica	49
Entidades aliadas	49
Temas de debate	50
Actividades interactivas	52
Mesa 2. Planes de ordenamiento territorial y municipios costeros	52

Entidades aliadas	52
Temas de debate	53
Actividades interactivas	56
Mesa 3. Ley de mares y costas: hacia la efectiva regulación del maremtorio	57
Entidades aliadas	57
Temas de debate	57
Actividades interactivas	59
Mesa 4. Esquemas asociativos territoriales en zonas costeras	60
Entidades aliadas	60
Temas de debate	61
Actividades interactivas	63
Reflexiones finales	64
NORMATIVA Y ACRÓNIMOS.	66
Normativa relacionada	66
Siglas y acrónimos	66
EPÍLOGO:	
El rol de la biodiversidad, el sistema de parques nacionales, las áreas protegidas y otros determinantes Ambientales en el ordenamiento Territorial.	69
ANEXO 1.	
Aportes generados en las Mesas temáticas de la sesión de Mares y costas.	75

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta el resultado del Segundo Foro Internacional Ordenamiento Territorial y Marino: Nuevas Perspectivas desde una Escala Global y Local, realizado en noviembre de 2020 por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, en conjunto con Buro DAP Internacional, la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta, la Sociedad Geográfica de Colombia y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El documento se estructura en dos partes centrales, además de una sección introductoria y un epílogo. La primera parte presenta los temas discutidos en la sesión sobre ordenamiento urbano sostenible, alrededor de cuatro ejes estratégicos: mecanismos de financiamiento en el contexto de desarrollo territorial, instrumentos y estrategias de innovación normativa, relación del ordenamiento territorial y la salud pública, e institucionalidad y gobernanza. La segunda parte se enfoca en los debates sobre ordenamiento del marentorio, a partir de cuatro mesas de trabajo: Colombia, potencia bioceánica (Conpes 3990), planes de ordenamiento territorial y municipios costeros, ley de mares y costas, y esquemas asociativos territoriales en zonas costeras. El epílogo es un llamado a reconocer el rol de la biodiversidad, el Sistema de Parques Nacionales, las áreas protegidas y otros determinantes ambientales en el ordenamiento territorial. Aunque este documento puede tener múltiples lecturas, su principal objetivo es aportar a la labor legislativa del Congreso de la República desde una perspectiva de política pública y de Estado. También busca registrar la confluencia lograda en este segundo foro, donde entidades públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil tuvieron un espacio de discusión y debate en torno al ordenamiento del territorio urbano y del marentorio. Un registro del pasado reciente, que busca proyectarse del presente al futuro lejano.

PRESENTACIÓN

La actual Mesa Directiva de la Comisión, presidida por el H. senador Mauricio Gómez Amín y su vicepresidente, H. S. Eduardo Emilio Pacheco Cuello, reconoce el arduo trabajo realizado en el periodo legislativo 2020-2021, pese a las circunstancias derivadas de la pandemia de covid-19.

Dentro de las actividades realizadas por la Comisión, los foros internacionales han marcado estándares muy altos; es así como el Segundo Foro Internacional sobre Ordenamiento Territorial y Marino, en el cual tuvimos la oportunidad de participar, dejó conocimiento, experiencias y grandes retos para la legislación colombiana, por ello, la Mesa Directiva apoyará decididamente las actividades y alianzas académicas que permitan un mejor desarrollo y aportes a nuestra labor congresual.

Damos paso al H. senador Miguel Amín Escaf, nuestro expresidente de la legislatura 2020-2021.

La Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República (COT), mediante la experiencia de la virtualidad con ocasión de la pandemia, realizó el 2º Foro Internacional Ordenamiento Territorial y Marino: Nuevas Perspectivas desde una Escala Global y Local, en alianza con la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta, la Sociedad Geográfica de Colombia y la Organización Buro DAP, sede Colombia, con el propósito de llevar a los participantes y ciudadanos una visión del ordenamiento territorial y marino de nuestro país.

El evento se desarrolló el 5 y 6 de noviembre de 2020 y contó con la participación de conferencistas nacionales, internacionales y de las entidades del Estado que forman parte del sector. El día jueves se realizaron mesas temáticas lideradas por entidades estatales y la academia y se contó con la participación de los ciudadanos; el día viernes se realizaron diferentes conferencias magistrales.

Este foro permitió que el Ejecutivo, el Legislativo, la academia, las organizaciones no gubernamentales, los estudiantes y la ciudadanía en general se acercaran a la realidad marino-costera y al ordenamiento territorial del país, abriendo el debate sobre las necesidades, dificultades y oportunidades en estos segmentos tan importantes para el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes.

El objetivo del foro es fortalecer el conocimiento e información sobre las costas, los mares y el ordenamiento territorial de Colombia, así como acercar los territorios al Congreso de la República, y, por supuesto, conocer las decisiones, los avances y la coordinación del Gobierno nacional, regional y local frente a las políticas marino-costeras y de ordenamiento territorial.

Ante el Congreso de la República quedó evidenciada la carencia de normas relacionadas con el aspecto marino-costero, así como la imperiosa necesidad de modificar y reglamentar la normatividad existente respecto al ordenamiento territorial, con el propósito de actualizarla y ajustarla a las necesidades reales del país.

Este documento es un aporte de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República para quienes requieran mayor conocimiento e información sobre la realidad de las costas, los mares, las playas y el ordenamiento territorial en Colombia.

Honorable Senador Miguel Amin Escaf

Presidente COT Senado, legislatura 2020-2021

PRÓLOGO

El 2º Foro Internacional Ordenamiento Territorial y Marino: Nuevas Perspectivas desde una Escala Global y Local representó el punto de partida de una serie de diálogos entre expertos nacionales e internacionales, congresistas, ministerios, entidades del Estado, estudiantes y ciudadanos, con el objetivo de discutir temas relacionados con las políticas sobre el ordenamiento territorial y marino-costero del país.

Para organizar y realizar el foro, fue necesario adaptarse a las nuevas herramientas tecnológicas virtuales que exige el momento actual que atraviesa el mundo por causa de la pandemia de covid-19. Para ello fue necesario conformar un equipo multidisciplinario para desarrollar las dos modalidades del foro: mesas de trabajo y conferencias magistrales.

Esta actividad fue realizada bajo la dirección y coordinación de la Comisión de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, mediante la cual se concretó un diálogo entre el Congreso de la República, el Gobierno nacional, regional y local y el público en general, donde se intercambiaron conocimiento, experiencia y aportes con el propósito de robustecer las políticas sobre descentralización y ordenamiento territorial, desde una escala local y global, entre los distintos actores.

El foro se llevó a cabo bajo la modalidad de mesas de trabajo y ponencias magistrales y contó con la participación de expertos nacionales e internacionales, congresistas, docentes y delegados de las entidades que forman parte del sector.

El jueves 5 de noviembre, el H. senador Jorge Londoño Ulloa dio apertura al evento a las 8:00 a. m. La jornada se desarrolló en torno a mesas temáticas de discusión, las cuales se dividieron en los siguientes temas puntuales: mesa 1. Financiamiento urbano postcovid, con ponencias de Elkin Velázquez (ONU Hábitat), Humberto Molina (Universidad Nacional [UNAL]) y Esteban Páez (Departamento Nacional de Planeación [DNP]), con moderación de Juan Diego

Saldaña (UNAL). Mesa 2. Innovación normativa, con ponencias de Fernando de Mello (Universidad Mackenzie), Guillermo Ávila (Alcaldía de Cartagena) y José Salazar Ferro (UNAL), moderada por Patricia Acosta (Universidad del Rosario). Mesa 3. Ordenamiento territorial y salud pública, con ponencias de Adela Fediuk (Akurat-Arq., Universidad de La Salle, México), Isabel Arteaga (Universidad de los Andes) y Raúl Alberto Marino (Alcaldía de Bucaramanga), con moderación de Sandra Mondragón (UNAL). Mesa 4. Institucionalidad y gobernanza para la descentralización, con ponencias de Yency Contreras (UNAL), Julio Gómez (Universidad Javeriana), Christian Correa (Gobierno de Jalisco, México) y Alexcevit Acosta (Corporación Autónoma de Santander [CAS Santander]), con moderación de Elkin Darío Vargas (Buro DAP).

La jornada de la tarde inicio con la intervención de la senadora Laura Fortich y continuó con la ponencia magistral "Áreas protegidas determinantes y asunto de interés nacional en el ordenamiento territorial colombiano" a cargo de la doctora Gisela Paredes de la Unidad Nacional de Parques Naturales. Se continuó con las cuatro mesas temáticas simultáneas: mesa 1: tema: Conpes bioceánico; Departamento Nacional de Planeación, Comisión Colombiana del Océano. Mesa 2: tema: POT y PMD; Federación Colombiana de Muni-cipios, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Mesa 3: tema: ley de mares y costas; Dirección General Marítima, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Mesa 4: tema: esquemas asociativos territoriales; Ministerio de Interior, Federación Nacional de Departamentos.

El día 6 de noviembre la jornada inició con dos bloques de conferencias magistrales: bloque I. Desafíos del ordenamiento territorial. Conferencistas: el arquitecto Luis Águila, director de Ordenamiento del Territorio del Ayuntamiento de Guadalajara, México; el doctor José Antonio Pérez Tapias, decano de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Granada, España; el doctor Roberto Carlos Núñez, director de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación; el profesor Fernando de Mello de la Universidad Presbiteriana Mackenzie de Sao Paulo, Brasil; y la arquitecta Adela Rangel, fundadora de Akurat-Arq., México. Bloque II. Desafíos del ordenamiento territorial marino-costero. Conferencistas: el profesor Javier Sanz Larruga, Universidad de La Coruña, España; el contralmirante Juan Francisco Herrera, director general marítimo; la doctora Andrea Ramírez Martínez, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el doctor Armando

Rosero, Región Administrativa y de Planificación (RAP) Pacífico, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; y la profesora Celene Milanés, Universidad de la Costa.

De esta manera se dio cumplimiento a los objetivos propuestos y se finalizó con las intervenciones de los H. senadores integrantes de la Comisión, quienes dejaron plasmado el liderazgo y la participación de la Comisión de Ordenamiento Territorial frente a la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano.

Sandra Ovalle García

Secretaria general COT Senado

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

Gisela Paredes Leguizamón

Ante la preocupación mundial por el impacto de las actividades humanas de pesca, transporte, alteración o destrucción de ecosistemas marino-costeros de carácter estratégico, producción de desechos, aguas de escorrentía de procesos productivos (agricultura y ganadería, entre otros), la introducción de especies invasoras que amenazan la sobrevivencia de la diversidad marina y costera y, por tanto, de la humanidad, fundamentados en el Convenio de Diversidad Biológica (1992) y el Mandato de Yakarta (1995), se definió en 1998 el programa de trabajo sobre diversidad biológica marina y costera que establece como enfoques de actuación el de eco-sistemas y precaución y determina como líneas de gestión integrada las zonas marinas y costeras (GIZMC), recursos vivos marinos y costeros, áreas protegidas marinas y costeras, maricultura y especies exóticas invasoras.

En 2006, reconociendo esta particularidad, se suscribió el programa de trabajo sobre biodiversidad de las islas que reconoce la singularidad de los territorios insulares, ya que poseen ecosistemas autónomos, con límites geográficos bien definidos, interconectados espacial y temporalmente, de gran riqueza cultural, pero altamente vulnerables a las amenazas naturales (hidrometeorológicas y geológicas), tecnológicas (derrame de hidrocarburos) y humanas (actividades realizadas en los ecosistemas y cuencas continentales que producen contaminación por agroquímicos, procesos de eutroficación y sedimentación, entre otros), por lo cual la conservación de la diversidad biológica y cultural de las islas es una meta global que se desarrolla a partir de diferentes acciones¹.

¹ Elaborar políticas que integren la conservación de ecosistemas marinos, restaurar ecosistemas insulares degradados, establecer sistemas de áreas protegidas conectados ecológicamente, protección y recuperación de poblaciones de especies amenazadas, promover la conservación genética, promover el uso y el consumo sostenibles (eliminar subsidios que fomentan el uso insostenible), usos sostenibles de agroecosistemas insulares, reducción de las presiones que degradan el uso de la tierra y el uso sostenible del agua (realizar evaluación sobre impacto ambiental, minería, infraestructura y turismo), control especies invasoras, investigar e implementar medidas de cambio climático (CBD, 2006).

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Consejo de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005) identificó y alertó sobre el incremento y aceleración de las amenazas sobre los ecosistemas marinos y costeros: contaminación de origen terrestre y eutrofización; sobreexplotación pesquera y pesca ilegal; alteraciones de los hábitats físicos; invasiones de especies exóticas y cambio climático mundial. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimó que aproximadamente el 70% de las reservas de peces del mundo actualmente se pescan por completo o excesivamente o bien se están agotando. En lo que "respecta a los arrecifes de corales, el 20% se ha destruido efectivamente y no muestran perspectivas inmediatas de recuperación; aproximadamente el 16% fue severamente amenazado por el blanqueamiento de los corales en 1998, pero de estos, el 40% o bien se recuperó o bien está haciéndolo bien; aproximadamente el 24% de los arrecifes restantes está en riesgo inminente de colapsar por las presiones de los seres humanos y un 26% adicional está sujeto a una amenaza de colapso a largo plazo" (Convention on Biological Diversity [CDB], 2008).

Ante el incremento de presiones sobre el medio marino y la confrontación entre compatibilidades e incompatibilidades entre usos múltiples, la Comisión Oceanográfica Inter-gubernamental de la UNESCO (COI-Unesco) inició en 2006 el proceso de sistematizar y organizar lineamientos técnicos sobre planificación espacial marina (PEM), que se definieron en un taller de expertos como un "proceso público para analizar y asignar la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en zonas marinas para alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales que normalmente se especifican por medio de un proceso político", con el fin de gestionar conflictos que disminuyen la posibilidad de que los océanos generen los servicios ecosistémicos de los cuales depende toda la humanidad (Ehler & Douvère, 2009).

Partiendo de una visión compartida, en 2010 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y CBD acordaron el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 "Viviendo en armonía con la naturaleza", el cual se implementa a partir de los 4 objetivos y 20 metas de Aichi y plantea desafíos específicos en temas marino-costeros; así mismo, plantea reducir al mínimo las múltiples presiones antropogénicas sobre los arrecifes de coral y otros ecosistemas vulnerables afectados por el cambio climático o la acidificación de los océanos con el fin de mantener su integridad y funcionamiento (CDB & PNUMA, 2010).

Por su parte, la FAO centra su atención en el desarrollo sostenible de los recursos marinos vivos que pueden ser objeto de explotación por el hombre para la alimentación humana, concentrado para animales o fertilizante. En este sentido, los parámetros ecológicos y de

entorno son tenidos en cuenta para optimizar el rendimiento (Caddy & Griffiths, 1996). Luego de varios estudios que identifican la crisis de las pesquerías, el deterioro de los ecosistemas y el incremento de los conflictos, en 2014 la FAO identifica el Manejo de las Áreas Marino Costeras Protegidas como un medio para garantizar medios de vida sustentables y seguridad alimentaria, y en trabajo conjunto con REDPARQUES y otros establecen el Enfoque Ecosistémico de la Pesca (FAO, 2014).

Si bien se ha incrementado el interés en el desarrollo sostenible de los océanos para enfrentar los desafíos mundiales de erradicación de la pobreza, conservación del planeta y mejoramiento de calidad de vida de la población con base en ello, se adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que definen unas metas específicas en el ODS 14 sobre vida submarina, contaminación marina, conservación de ecosistemas, disminución de la acidificación océanos, reglamentación de la pesca y control de la sobrepesca, incremento del conocimiento científico y trabajo diferencial sobre estados insulares, que están relacionadas con el ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, ODS 12 sobre producción y consumos responsable y ODS 13 sobre acción por el clima. Se ha incrementado el interés en los océanos, por ello existen diferentes enfoques para su gestión, como el ecosistémico², el de riesgo³, el enfoque ecosistémico de la pesca⁴, de derechos colectivos del ambiente y étnicos.

Este panorama refleja claramente la urgente necesidad de priorizar la atención no solo hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sino hacia el Convenio de Diversidad Biológica (CDB, 1992), entre otros compromisos y metas a los que Colombia le viene apostando en diferentes escenarios multilaterales e intersectoriales a nivel nacional. Al asumir esta responsabilidad con un territorio marino que representa el 45% del territorio nacional, como Estado ribereño, las entidades requieren políticas integrales y que en sus planes de ordenamiento y sus planes de acción institucionales nos acerquemos a la

- 2 Es una estrategia para la gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en forma equitativa. La aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a alcanzar un equilibrio entre los tres objetivos del Convenio de Diversidad Biológica. Se basa en la aplicación de metodologías científicas apropiadas que se concentran en niveles de organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre los organismos y su medio ambiente. Así mismo, reconoce que los seres humanos, con su diversidad cultural, son un componente integral de los ecosistemas (CBD, 2021).
- 3 Comprender el riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y el entorno para la evaluación del riesgo previo a los desastres, la prevención y mitigación y para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas de preparación y respuesta eficaz para casos de desastre (Naciones Unidas, 2015).
- 4 Enfoque Ecosistémico de la Pesca (EEP): es planificar, desarrollar y ordenar la pesca de un modo que satisfaga las múltiples necesidades y deseos de las sociedades sin poner en riesgo la posibilidad de que las generaciones futuras se beneficien de toda la gama de bienes y servicios que pueden obtenerse de los ecosistemas marinos (FAO, 2012).

construcción conjunta de soluciones reales y efectivas que atiendan las necesidades del territorio marino-costero, insular y oceánico, dejando de darle la espalda al mar.

Con base en el escenario anterior, es posible concluir que la conservación y el uso sostenible del territorio marino-costero requiere de la decisión de todos de superar el paradigma tradicional de confrontación entre visiones, derechos, enfoques, escalas y procesos de planeación fragmentarios del territorio. Concretar lo expresado en el artículo 101 de la Constitución Política, que define de forma explícita los elementos que hacen parte del territorio colombiano: el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las islas, islotes, cayos, morros y bancos, y en los instrumentos de política: la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) 2007, 2013 y 2018 (Comisión Colombiana del Océano, 2007; 2018); las Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento (DNP, 2014); y el Documento Conpes 3990, Colombia potencia bioceánica sostenible 2030 (DNP, 2020), donde se recalca que los espacios oceánicos y costeros son parte integral del Estado y se hace un llamado a su tratamiento especial para lograr su conservación, manejo y defensa.

Sin embargo, ya que aún es incipiente su integración contextualizada en los procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial, a continuación se plantean los desafíos para la integración efectiva del territorio marino-costero en Colombia: 1) persistencia de la planeación fragmentaria entre territorio continental y marítimo (por un lado, los POT llegan hasta línea de costa; sin embargo, las entidades territoriales proyectan infraestructura e impulsan actividades costa afuera); 2) la Ley 388 de 1997 reconoce las competencias de la nación en asuntos de interés nacional y define los determinantes del ordenamiento territorial; no obstante, no explicita el rol, el alcance, la responsabilidad y los efectos de las decisiones de uso del suelo de los POT municipales, distritales costeros e insulares en la prevención de impactos y riesgos y en la conservación y el uso sostenible del territorio marino-costero, acorde con las regulaciones emanadas por las autoridades ambientales (Ley 99 de 1993) y marítimas (Decreto Ley 2324 de 1984), ni cómo los municipios costeros deben asumir el tema en la formulación y revisión de los POT; 3) se invisibiliza, desconoce o no se comprende la estrecha conectividad natural e interdependencia mar-tierra, la complejidad de la franja de transición costera, la tridimensionalidad del territorio marino, la importancia de las corrientes, el efecto dispersante de la columna de agua, la diferencia entre las condiciones marinas del Caribe y el Pacífico e incluso a lo largo de cada uno de estos dos litorales, elementos clave que no se ven integrados en los instrumentos y procesos que pretenden solamente la incorporación del territorio marino desde un enfoque sectorial en la formulación y gestión de "procesos de desarrollo y ordenamiento territorial",

lo cual incide en que las obras de infraestructura (vial, portuaria y de servicios públicos), equipamientos, modelos urbanísticos y megaproyectos de desarrollo nacionales no se ajusten a las condiciones ecosistémicas, marítimas y culturales, lo cual provoca conflictos sociales, ambientales e intersectoriales (nación/territorio, entre vocaciones y usos del suelo, derechos), deterioro de los ecosistemas y con ello la disminución y pérdida de servicios ecosistémicos, afectaciones al patrimonio cultural y disminución de la competitividad. Esto se evidencia en la no integración y descoordinación de actuaciones en un mismo territorio por parte de entidades nacionales, regionales y locales. Reflejo del caótico panorama son las demandas de los ciudadanos de los paros en Buenaventura y Chocó, que claman por la integridad en la gestión, el respeto de los derechos y un enfoque diferencial en las políticas públicas de estos territorios; 4) se invisibiliza o minimiza la existencia y la naturaleza de los habitantes costeros e insulares que poseen una visión propia del territorio⁵, con formas de ocupación y uso adecuadas a las características ecosistémicas y sociales y con una cultura marítima e hídrica ancestral. A pesar de que estos ciudadanos poseen derechos étnico territoriales sobre las tierras que les han sido tituladas y han avanzado en la elaboración de sus instrumentos de planeación (planes de etnodesarrollo y planes de vida), hoy sus esfuerzos son excluidos o desconocidos en los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial, lo cual afecta la gobernanza efectiva de los territorios, es decir, las comunidades étnicas y el territorio son vistos como objetos del ordenamiento y no como sujetos, lo cual vulnera los derechos étnicos y del territorio.

Los temas anteriores fueron tratados en el 2º Foro Internacional Ordenamiento Territorial y Marino: Nuevas Perspectivas desde una Escala Global y Local, organizado por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, la Sociedad Geográfica de Colombia, la Universidad Sergio Arboleda, Buro DAP Internacional y Parques Nacionales Naturales de Colombia. En el espacio, académicos, entidades territoriales, autoridades ambientales y gestores de política pública compartieron conocimientos, análisis, experiencias y recomendaciones, las cuales se sistematizan en el presente documento.

5 Según Porfirio, líder de la comunidad negra de Tumaco, el territorio es “el espacio por donde transita el pensamiento del ser humano, en caso del ordenamiento territorial, las comunidades tienen una forma de ordenar el territorio, a diferencia del Gobierno que por medio de sus instituciones tiene otra forma, lo cual se debe articular porque cada uno tiene su intención y pretensión que hay que analizarlos muy bien; en el momento los territorios cuentan con conflictos territoriales”, según afirmó en el Dialogo de Oferta Permanente Interinstitucional (DOPI Tumaco) (Instituto de Investigaciones del Pacífico [IIAP] & Parques Nacionales, 2019).

Referencias

- Caddy, J. F. & Griffiths, R. C. (1996). Recursos marinos vivos y su desarrollo sostenible: perspectivas institucionales y medioambientales. FAO, Documento Técnico de Pesca n° 353.
- Cadena, W. R. & Devia, C. A. (2012). Colombia y la territorialización de sus mares. Conflictos limítrofes y la Convención de Derecho del Mar. Revista Prolegómenos. Derechos y Valores, 15(30), 199-223.
- Comisión Colombiana del Océano (2007). Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC). Serie documentos generales Invemar. <https://corpoguajira.gov.co/wp/wp-content/uploads/2021/04/POL%C3%8DTICA-NACIONAL-DE-OCEANOS-Y-ESPACIOS-COSTEROS.pdf>
- Comisión Colombiana del Océano (2018). Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC). <https://cco.gov.co/cco/publicaciones/83-publicaciones/383-politica-nacional-del-oceano-y-los-espacios-costeros-pnoec.html>
- Consejo de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005). Estamos gastando más de lo que poseemos: capital natural y bienestar humano. <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.440.aspx.pdf>
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 101 (2ª ed.). Legis.
- Convention on Biological Diversity (CDB) (1992). Convenio de Diversidad Biológica. <https://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-01>
- Convention on Biological Diversity (CDB) (2006, June 15). Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity at its Eighth Meeting. VIII/1. Island biodiversity. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-08/cop-08-dec-01-en.pdf>
- Convention on Biological Diversity (CDB) (2008). Biodiversidad marina y costera: ¿cuál es el problema? <https://www.cbd.int/marine/problem.shtml>
- Convention on Biological Diversity (CDB) (2021). Enfoque por ecosistemas. <https://dev-chm.cbd.int/ecosystem/?lg=es>
- Convention on Biological Diversity (CDB) & Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2010). Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. "Viviendo en armonía con la naturaleza". <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

- Decreto 2811 de 1974 (diciembre 8), por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diario Oficial n° 34.243.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Texto para discusión. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20PGOT_Octubre%202014.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020, marzo 31). Colombia potencia bioceánica sostenible 2030 (Documento Conpes 3990). DNP.
- Ehler, C. & Douvère, F. (2009). Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica. Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el Programa del Hombre y la Biosfera. COI manuales y guías, n° 53. UNESCO. [2009 (inglés), 2013 (español)].
- Instituto de Investigaciones del Pacífico (IIAP) & Parques Nacionales (2019, julio). Memoria de la mesa n° 1, ordenamiento y gobernanza territorial. Diálogo de Oferta Permanente Interinstitucional (DOPI) Tumaco.
- Ley 99 de 1993 (diciembre 22), por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n° 41.146.
- Ley 388 de 1997 (julio 18), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n° 43.091.
- Naciones Unidas (UN) (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. https://eird.org/americas/docs/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). Estado de las áreas marinas y costeras protegidas en América Latina. [Elaborado por Aylem Hernández Ávila]. FAO; REDPARQUES Cuba.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2014). Manejo de las Áreas Marino Costeras Protegidas para garantizar medios de vida sustentables y seguridad alimentaria. [Elaborado por A. Rocío Motrán Ferrándiz y Vanessa Dávila]. FAO; REDPARQUES.

PRIMERA PARTE

ORDENAMIENTO URBANO SOSTENIBLE



ORDENAMIENTO URBANO SOSTENIBLE

Elkin Vargas López
Mariana Flores García

Introducción

Ante la crisis global generada por la covid-19, se ha puesto en evidencia que el ordenamiento territorial y la planificación de las ciudades requieren atención inmediata en la adaptación de sus programas de ordenamiento enfocados a escenarios de salud y menor riesgo. Como ya se ha visualizado, más del 95% de todos los casos de covid-19 a nivel mundial ocurren en áreas urbanas (ONU Hábitat, 2020).

En este escenario, las interacciones humanas se intensifican en el entorno construido, lo que hace que el control de la epidemia sea una consideración clave en la construcción de la ciudad, pues la pandemia ha exacerbado las vulnerabilidades y ha puesto de manifiesto las fragilidades y desigualdades estructurales, donde sus efectos han sido experimentados por todos los grupos expuestos a la marginación y la discriminación. Los riesgos urbanos son múltiples, en cascada e interconectados (Gupte & Commins, 2016). Las mujeres, los hombres y los niños experimentan estos riesgos de manera diferente y varían en las distintas partes de la ciudad. Las lecciones emergentes sobre la vulnerabilidad y la seguridad urbanas deben verse en el contexto de las tendencias clave que son anteriores al inicio de la pandemia de covid-19 (Gupte, 2020). En el presente documento, derivado del abordaje del ordenamiento urbano sostenible, se han planteado cuatro ejes estratégicos que pueden establecer ejes de desarrollo para Colombia en torno a mecanismos de financiamiento en el contexto de desarrollo territorial, instrumentos y estrategias de innovación normativa, la relación de ordenamiento territorial y la salud pública, así como la institucionalidad y la gobernanza, los cuales han sido reflexionados y sometidos a revisión por una serie de expertos en el marco del 2º Foro Internacional de Ordenamiento Territorial en el Senado de la República de Colombia, en colaboración con Buro DAP Internacional, la Universidad Sergio Arboleda y la Sociedad Geográfica de Colombia.

Debates sobre ordenamiento urbano sostenible

a. Financiamiento del desarrollo territorial postcovid

En una perspectiva postpandemia, en las ciudades latinoamericanas habitualmente las principales fuentes de financiamiento de los territorios pueden generarse a partir de recursos propios, de pactos regionales del Plan Nacional de Desarrollo (PND), transferencias de capital, endeudamiento, recursos del sector privado y cooperación, y oferta del Gobierno nacional. En este escenario, las principales fuentes de ingreso territorial son los recursos propios (tributarios y no tributarios) y la transferencia de nivel nacional, principalmente del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. Las fuentes de financiación menos recurrentes son los recursos de crédito y los recursos de cofinanciación. En este sentido, el índice de desempeño fiscal (IDF) en 2019 evidencia un alto porcentaje de municipios en situación de riesgo y deterioro de sus finanzas, lo cual se amplificará en 2020 como consecuencia de la pandemia.

Dentro de las apuestas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para la financiación del desarrollo urbano, se propone reglamentar nuevos instrumentos a nivel municipal de manera complementaria a los tradicionales, por ejemplo, en los impuestos municipales respecto a la deuda, pasar del impuesto predial al TIF (financiamiento por impuestos futuros respecto a la venta de bienes y servicios) y pasar de la contribución a la valorización de las alianzas público-privadas (APP) respecto a los rendimientos financieros, para pasar de la participación en plusvalías al derecho real de superficie. También se busca fomentar las capacidades de gestión fiscal para promover el fortalecimiento de ingresos mediante la gestión fiscal y financiera que incluya la actualización del estatuto tributario, las campañas y estrategias de recuperación de cartera, la identificación de evasores (mediante cruces de datos), fortalecer las oficinas de recaudo y personal a cargo, renegociar la deuda (acceder a tasas más bajas en el mercado) y realizar el censo empresarial, además de implementar los procesos de facturación automática. Desde la gestión administrativa, se busca desarrollar e integrar indicadores de seguimiento a la gestión fiscal y administrativa, impulsar soluciones tecnológicas más eficientes para el recaudo de tributos, así como mejorar los indicadores de endeudamiento y capacidad de pago para poder acceder a nuevas operaciones de crédito público. Por último, desde la gestión de planificación territorial, se busca la actualización del catastro, usar instrumentos de recaudo a partir de POT y otros instrumentos de ordenamiento territorial, además de facilidades en la formalización de establecimientos comerciales.

Dentro de los mecanismos habilitados a nivel nacional para agilizar las acciones a nivel territorial, se encuentran la relación nación-territorio, la cual deberá incluir mecanismos para reorientar rentas de destinación específica (Decreto 461 de 2020) y realizar modificaciones presupuestales (Decreto 512 de 2020) para facilitar acciones en relación con la emergencia. Es importante permitir el uso de recursos del SGR para hacer frente a la emergencia (Decreto 513 de 2020); además, reducir el número de requisitos para la viabilidad de proyectos de regalías (Acuerdo 56-2020 del SGR - transitorio). El DNP elaboró una metodología general ajustada (MGA) tipo para los proyectos que se enmarcan en la atención de la emergencia con el fin de agilizar trámites de formulación y estructuración de proyectos de inversión pública relacionados con la atención de la emergencia económica, social y ecológica. Además, se modificaron las reglas de endeudamiento de forma transitoria para facilitar el acceso a recursos de crédito (Decreto 678 de 2020). Las oportunidades de articulación radican en mejorar los mecanismos para priorizar inversiones y gestionar recursos para proyectos de inversión que requieran cofinanciación y que favorezcan la reactivación económica en las regiones, además de la implementación de recomendaciones pertinentes. En este sentido, el DNP trabaja en pro de las regiones y los municipios, asesorándolos de manera técnica y acompañándolos para que realicen inversiones más idóneas que puedan garantizar una mayor independencia financiera del Gobierno nacional (Carol Torres Ospina).

Las inversiones enfocadas en recuperación a corto plazo se centran en los ciudadanos y la inclusión en vivienda y espacio público, pero desde un enfoque y escala barrial. En una escala regional, desde el ordenamiento y el diseño de herramientas que promuevan la integración de municipios actualmente por fuera de la red de ciudades, y, por ende, de los sistemas de producción del país, que suman el 55% del territorio. En este sentido, se exhorta a la implementación de modelos innovadores de mejoramiento urbano y la exploración del potencial de mecanismos e instrumentos de financiamiento por medio de alianzas intersectoriales bajo metodologías soportadas en evidencia técnica, donde los riesgos se gestionen de manera simétrica para de esta manera modernizar los modelos APP y TIF (financiamiento por incremento impositivo). Por otra parte, es importante puntualizar la importancia de generar nuevas herramientas con miras a esos municipios y los retos que estos deben asumir para una recuperación mucho más compleja con respecto a las ciudades grandes. Se ha dado una atención equivocada a la pandemia, con herramientas que han sido construidas con base en modelos europeos y muy alejados de la realidad de las pequeñas poblaciones y territorios de América Latina, con ausencias ya preexistentes en donde se acentuó la pandemia (Elkin Velásquez).

b. Innovación normativa

Bajo las condiciones de transformación y adaptación postpandemia, en el Abordaje Cartagena 4C se muestra un escenario donde el territorio 4C está integrado por cuatro componentes clave: el contexto, la conciencia, la complejidad y el consenso. El contexto, entendido como el estudio y el desarrollo de propuestas de intervención de acuerdo al contexto del territorio; conciencia en el reconocimiento y el respeto del entorno mediante apuestas de intervención con principios de sostenibilidad y resiliencia integral del territorio; complejidad en el abordaje y la solución a las problemáticas, integrando la complejidad de la multidimensionalidad natural, social, cultural, económica y tecnológica del territorio; y consenso para establecer una visión, un enfoque y una prospectiva con aceptación colectiva sobre propuestas de intervención en el territorio.

Algunos de los conflictos identificados son los conflictos de las orillas, con importancia ambiental y en condición de amenaza, el poco abordaje de los instrumentos de planificación y gestión, así como el financiamiento urbano y la segregación socioespacial, la inequidad y la pobreza.

Si planteamos el siguiente cuestionamiento: ¿cómo contener la expansión urbana ilegal?, seguramente una de las alternativas es optar por la innovación normativa, entendida como el arte de descubrir nuevos métodos que mejoren el ordenamiento territorial a través de iniciativas disruptivas y espontáneas y no siempre a través de nuevas normas y reglamentaciones. En este orden, es importante recalcar la necesidad de innovar en el diseño de herramientas que acojan la implementación de normas, planes y programas según las condiciones locales. A la hora de planear el futuro del territorio, la relación entre lo urbano y lo rural es central, ya que es un elemento imprescindible en la construcción de la sostenibilidad y la adaptabilidad de las ciudades y del territorio entero.

La importancia de los esquemas asociativos como mecanismo que promueve la descentralización es un abordaje interesante. En este orden, se invita a diseñar mayores instrumentos financieros que les den más respaldo institucional a estos esquemas. En el caso regional, el modelo provincial cuenta con ventajas que invitan a aprovechar su potencial como mecanismo de empoderamiento y desarrollo para los municipios y desde el cual se promueva la solidaridad y la reciprocidad. Además, entendiendo los desafíos que supone la crisis climática y la pandemia actual, comprender y valorar que los servicios ecosistémicos nacen de las provincias y que se gestionarían de mejor manera aprovechando los aspectos culturales.

Otro aspecto importante es buscar la forma de integrar de manera eficiente las ciudades pequeñas y los municipios que se encuentran por fuera de la red de ciudades de producción económica del país, que suman el 55% del territorio. Es relevante puntualizar la importancia de generar nuevas herramientas con miras a esos municipios y los retos que estos deben asumir para una recuperación mucho más compleja con respecto a las ciudades grandes. Es muy importante puntualizar sobre las inversiones con recuperación a corto plazo y mencionar al sector de cuidados, la vivienda y el espacio público, pero desde un enfoque a escala baja (barrial), implementando modelos innovadores y no usando solo los instrumentos existentes que no son del todo acordes a las demandas actuales de las ciudades.

c. Ordenamiento territorial y salud pública

La planeación de las ciudades debe integrar servicios sociales (educación básica y secundaria, jardines infantiles, espacios deportivos, etc.), oportunidades de provisión/alimentos (mercados y comercios de proximidad), infraestructura y servicios para el cuidado (atención primaria de salud y centros de adultos para mayores), así como equipamientos de uso cotidiano e interacción social. Aquí es donde el usuario representa lo más importante, más allá de las vías o los vehículos motorizados, lo cual implica un cambio de paradigma del siglo XXI.

Un entorno urbano, para la Organización Mundial de la Salud (OMS), refiere a áreas con una gran y densa población que puede estar dentro de ciertas fronteras administrativas o políticas, las cuales incluyen rutas de transporte que a menudo sirven como focos de transmisión. Dada la alta densidad de población, el riesgo de la propagación de enfermedades infecciosas es a menudo elevado, especialmente en áreas congestionadas (por ejemplo, aceras abarrotadas, supermercados y reuniones masivas, incluyendo eventos culturales, deportivos y religiosos) y si la gente suele depender de redes de transporte público abarrotadas (OMS, 2020).

Los retos para los Gobiernos actuales implican efectos multidimensionales asociados a los impactos directos a la población, a los sistemas de salud y a los efectos socioeconómicos asociados a la alteración de los sectores económicos y de desempleo masivo. Para esto se sugieren directrices que incluyan estos procesos de transición, desde una perspectiva multidimensional y de colaboración internacional hacia cambios a gran escala en las políticas mundiales y nacionales, dominados por la política, la economía y las ciencias sociales desde un enfoque holístico (Fakhruddin et al., 2020).

Si ponemos a debate la proximidad entre personas, esta puede producir prosperidad, es decir, en el caso de las ciudades emergentes donde la densidad urbana es un factor importante para determinar el camino más claro de la pobreza a la prosperidad, ya que las áreas urbanas se benefician tanto de la escala como de la especialización. Esto significa que los trabajadores están mejor emparejados con los trabajos, ya que obtienen salarios más altos. Los mecanismos de aglomeración mejoran la productividad y el espacio compacto significa un transporte público más efectivo con menos emisiones de carbono de los vehículos privados (Harman, 2020). La proximidad geográfica destaca el papel de la inmediatez y la casualidad para la provisión de servicios sociales a través de la cooperación, mientras que la lógica del networking se refiere a formas no espaciales de proximidad (Belso Martínez et al., 2020).

Las áreas densas conducen a una mayor interacción cara a cara entre los residentes, lo que los convierte en posibles puntos críticos para la rápida propagación de pandemias. Por otro lado, las áreas densas pueden tener un mejor acceso a las instalaciones de atención médica y una mayor implementación de políticas y prácticas de distanciamiento. La pandemia actual de covid-19 es un caso de estudio perfecto para investigar estas relaciones (Hamidi et al., 2020). Desde esta perspectiva, la accesibilidad combina no solo el estado del transporte y las redes, sino también usos de la tierra e individuos con diferentes características (Shi et al., 2020). La accesibilidad del transporte y la proximidad a las áreas urbanas existentes afectaron la dinámica espacial de urbanización en las ciudades (Kasraian et al., 2017).

Un recurso importante para contribuir al ordenamiento territorial y la salud pública puede ser el mapeo de enfermedades, que puede incluir análisis espaciotemporal, geografía social y de salud, variables ambientales, minería de datos y mapeo basado en la web. El comprender la dinámica espaciotemporal de la covid-19 es esencial para su mitigación, ya que ayuda a aclarar el alcance y el impacto de la pandemia y puede ayudar a la toma de decisiones, la planificación y la acción comunitaria (Franch-Pardo et al., 2020).

Los estudios ambientales y epidemiológicos a gran escala a menudo utilizan datos de referencia espacial para examinar el efecto de tratamientos o exposiciones en un punto final de salud. La base de conocimientos comenzó a crecer y a generar un cambio de paradigma hacia enfoques más basados en la adaptación que promueven características tales como diversidad, modularidad, autoorganización, conectividad y adaptación de las ciudades (Sharifi, 2020). En este sentido de causalidad, la inferencia causal es el proceso de sacar una conclusión acerca de una causal de conexión basada en las condiciones de la ocurrencia de un efecto (Reich et al., 2020).

Se busca centrar el planeamiento, el diseño y la gestión urbana en torno a las personas y su relación sistémica con la naturaleza, con un desarrollo enfocado en entender la urbanidad como el arte de vivir en comunidad. Se recomienda la adopción vinculante de vectores de diseño en espacios públicos y vivienda orientada al aprovechamiento de elementos naturales, vientos e iluminación. Un replanteo de los estándares de confort urbano y áreas mínimas de las viviendas y los entornos comunales para hacerlos adaptables y resilientes a condiciones de crisis por cuenta de las pandemias. Lo anterior demanda diseños normativos ajustados a las nuevas realidades y sus riesgos.

Para India, la evaluación de riesgos incluye cuatro factores: salud, comportamiento, exposición y política social. Cada uno de estos tiene subfactores que ayudan a evaluar el riesgo general de una manera más integral y presentarlo al usuario de forma simplificada (Chatterjee et al., 2020). De esta manera, la salud representa el mejor elemento de cohesión para insertar propuestas para el desarrollo y el progreso en las comunidades, dada la vulnerabilidad a la que están expuestos en presencia de la pandemia de covid-19 (Díaz de León-Martínez et al., 2020).

Si bien se está prestando mucha atención a la ciencia y las respuestas tecnológicas a la covid-19, está claro que la mirada de políticas económicas y sociales que han acompañado la crisis de salud pública de la pandemia requiere un análisis crítico y reflexivo y conocimiento teórico. Además de documentar y explicar los procesos socioespaciales que impulsan las transformaciones que ocurren como resultado de la pandemia de covid-19, los geógrafos deben prever nuevas imaginaciones geográficas y ayudar a luchar para realizarlas. Abordar determinantes sociales de la salud, como la vivienda, la educación y la justicia ambiental y económica, es esencial para reducir las inequidades en los impactos de los desastres en la salud (Karaye & Horney, 2020). Por lo tanto, el distanciamiento social ha interrumpido la vida cotidiana de poblaciones enteras dondequiera que se haya implementado (Samuelsson et al., 2020).

En este caso, la resiliencia proporciona un enfoque adaptativo para abordar los problemas ambientales, los riesgos naturales y las emergencias de salud pública. La resiliencia espacial es una interpretación de la resiliencia en el espacio. Sin embargo, los estudios sobre resiliencia espacial urbana y la relación entre la resiliencia y el espacio urbano son limitados. La resiliencia espacial urbana se entiende como la capacidad del sistema espacial urbano para resistir, adaptarse y recuperarse de las conmociones y el cambio. Esta definición se centra en los atributos espaciales de la ciudad como forma material, otorgando importancia a la capacidad de previsión y adaptabilidad para mejorar el espacio urbano a

una escala de resiliencia. Se busca optimizar la redundancia y la modularidad y promover la flexibilidad, la diversidad y la transportabilidad, maximizando la adaptabilidad para fortalecer la resiliencia de la forma espacial urbana (Lu et al., 2020).

La crisis de la covid-19 nos obliga a pensar en cómo tenemos que dotar nuestros territorios para garantizar los derechos a la vida, a la salud pública y a la vivienda digna y adecuada. El desarrollo no es crecimiento, sino la mejora de la calidad de vida de las personas, por lo tanto, es necesario volver a lo básico y entender la urbanidad como el arte de vivir juntos. En este sentido, debemos enfrentar una emergencia como la covid-19 desde la comunidad, la gobernanza y la cohesión social. El desafío de la covid-19 exige repensar las normas urbanas y arquitectónicas y enfocarlas para atender condiciones y niveles óptimos de calidad. A nivel urbano, aspectos como la escala humana, la ciudad a la altura de los ojos, la ciudad caminable y la proximidad se vuelven fundamentales. En el caso de la vivienda, la iluminación y la ventilación natural, el confort climático, la privacidad y evitar el hacinamiento son claves para asegurar la habitabilidad.

Para enfrentar todas las complejidades alrededor de la crisis de la covid-19 es necesario entender la perspectiva de los ciudadanos, la cual es fundamental para el diseño y puesta en acción de cualquier proceso de planeación. Por tal motivo, el reporte *Habitar bajo condiciones de cuarentena* analiza dichas perspectivas para formular soluciones que ayuden a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos durante y después de la pandemia.

d. Institucionalidad y gobernanza para la descentralización

Estructura de los municipios en procesos de descentralización.

El municipio representa la unidad básica en los procesos de descentralización. Es importante recalcar la reciprocidad entre las regiones para generar desarrollo, buscando establecer esquemas de asociatividad dentro de los retos en vías de impactar en las competencias de ordenamiento territorial. Bajo el concepto de gobernanza, este debe entenderse como un mecanismo en acción, que incluye importantes retos entre la complejidad institucional y la relación con distintos órdenes de gobierno, donde deben gestionarse voluntades políticas hacia la conformación del ordenamiento territorial. La gobernanza obliga a distinguir entre actores, como propietarios, en sus diversas categorías, promotores, constructores, financiadores y ciudadanos principalmente. Una buena gobernanza no implica un buen gobierno.

El ordenamiento territorial es un acuerdo formalizado como ley o no, que surge como consecuencia de que la racionalidad individual produce prejuicios, a la vez que incluye acuerdos colectivos para destinar espacio común enfocado a bienes comunes. El ordenamiento territorial asociado a la covid-19 debe abordarse considerando la huella urbana y ecológica, en el contexto de adaptación al cambio climático y salud pública, sostenibilidad territorial y un mejor concepto de densidad, vivienda, entorno, hábitat y habitabilidad. Se debe considerar la relación del espacio público con el espacio construido. Se concluye que no existe una ciudad soñada, ya que existen realidades que deberán expresarse sobre el territorio, retomando el concepto de gobernanza desde su visión regional y el concepto de justicia.

En la construcción de una reflexión sobre el ordenamiento a escala regional y metropolitana se sugieren las siguientes siete directrices:

- 1) Lo metropolitano y regional se explica desde la multi-polaridad, la complejidad y la confluencia y tiene una de sus expresiones más potentes en la dispersión.
- 2) Considerar la gobernanza metropolitana bajo principios de solidaridad implica pensar y actuar desde el más distante y no desde el centro.
- 3) Pensar y actuar desde el más distante implica incluirlo como parte sustancial de las soluciones metropolitanas y regionales, con todos sus efectos.
- 4) La desconcentración es posible si previamente están acordadas y planificadas las estrategias y los proyectos territoriales que permitan un equilibrio funcional metropolitano.
- 5) El ordenamiento metropolitano y regional no es un asunto de normas restrictivas, es el punto de partida para la generación de recursos o suelos dirigidos al desarrollo y la cualificación de la infraestructura.
- 6) La preservación de valores ambientales y paisajísticos solo es posible desde lo regional y lo metropolitano.
- 7) Lograr todo lo anterior implica enfatizar en la gestión territorial metropolitana y regional.

Así pues, surgen planteamientos que se enfocan en los procesos de digitalización en las ciudades. En este sentido, se habla sobre los beneficios de la digitalización y catastro multipropósito en el ordenamiento territorial de la ciudad. Para eso, Visor Urbano es una plataforma digital de gestión de desarrollo urbano de las ciudades que permite hacer

trámites de negocios y licencias de construcción en línea. Se visualiza como una solución tecnológica para reducir el contacto humano y agilizar los procesos administrativos que implican cierta tramitología, partiendo de visualizar la ciudad no solo en dos dimensiones, sino como un ente dinámico que implica mucha información para la toma de decisiones. La plataforma concentra datos en tiempo real que permiten hacer consultas en cualquier momento. Visor Urbano se compone de concentrar la información catastral digitalizada de las propiedades de la ciudad, información de la zonificación y usos de suelo, licencias de construcción y de negocios georreferenciados, potenciales de construcción en ciertos predios de la ciudad e información sobre el tipo de negocio o factibilidades respecto a alguna propiedad, ya que alinea la normativa vigente según sea el caso. Entre sus beneficios, busca condiciones para tener una ciudad más organizada a partir de trámites de desarrollo urbano más eficientes, transparencia e inducir a prácticas de gobierno abierto y replicabilidad en otras ciudades.

Las provincias administrativas, hacia su implementación como instrumentos de descentralización y ordenamiento territorial en Santander, buscan nuevos núcleos de desarrollo provincial que representen la base de los nuevos esquemas integrando aspectos históricos y culturales. La vocación de asociatividad debe ser de interés público y administrativo para alcanzar soluciones conjuntas a problemas comunes. El nuevo modelo territorial incluye propósitos como organizar la prestación de servicios públicos, organizar la ejecución de obras de ámbito regional y organizar la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como organizar la gestión ambiental, para lo cual se incluyen herramientas tecnológicas.

El modelo territorial colombiano debe ser reflexionado a partir de:

- Los motivos económicos de infraestructura, servicios y de gestión ambiental que motivaron la creación de las provincias administrativas y de planificación departamental.
- El éxito del esquema asociativo a partir del compromiso de las entidades administrativas y del sector descentralizado.
- La gestión ambiental y la expedición de nuevas demandas ambientales en función de las particularidades territoriales, culturales y ecológicas de cada provincia administrativa.
- La consolidación de un nuevo territorio con mayor autonomía administrativa.

Desde la Planeación de Bucaramanga, puede reflexionarse respecto a la conveniencia de la creación de un distrito metropolitano en Bucaramanga con base en los esquemas de planeación y que se garantice coherencia entre los distintos mecanismos existentes y los instrumentos de ordenamiento territorial.

Existe una disputa de visiones que genera inseguridad institucional. Se deben definir claramente las competencias de cada organismo y sus instrumentos. Los servicios ecosistémicos nacen de las provincias, incluyendo sus valores culturales. Se busca el desarrollo de los municipios y se debe fortalecer el rol de las provincias y sus esquemas asociativos. Así mismo, la salud no está declarada como un hecho metropolitano, ya que implica a todos sus actores y no ha sido posible unificar un consenso respecto a la pandemia y respecto a capacidades y servicios. La voluntad política es un aspecto muy importante que da dinamismo a las zonas metropolitanas, pero el tener un área metropolitana no es la solución a los problemas que tienen los municipios.

Reflexiones finales

Esta mesa insta a puntualizar las inversiones enfocadas en la recuperación a corto plazo, donde ese énfasis se centre en los ciudadanos y la inclusión en vivienda y espacio público, pero desde un enfoque y escala barrial. En una escala regional, desde el ordenamiento y el diseño de herramientas que promuevan la integración de municipios actualmente por fuera de la red de ciudades, y, por ende, de los sistemas de producción del país, que suman el 55% del territorio. En este sentido, se exhorta a la implementación de modelos innovadores de mejoramiento urbano y explorar el potencial de mecanismos e instrumentos de financiamiento por medio de alianzas intersectoriales bajo metodologías soportadas en evidencia técnica, donde los riesgos se gestionen de manera simétrica para así modernizar los modelos APP y TIF (financiamiento por incremento impositivo).

Respecto a la innovación normativa, es el arte de descubrir nuevos métodos que mejoren el ordenamiento territorial a través de iniciativas disruptivas y espontáneas y no siempre a través de nuevas normas y reglamentaciones. En este orden, el aporte de esta mesa enfatiza en la necesidad de innovar el diseño de herramientas que acojan la implementación de normas, planes y programas según las condiciones locales.

En cuanto a la dimensión de salud pública y ordenamiento, se sugiere centrar el planeamiento, el diseño y la gestión urbana en torno a las personas y su relación sistémica con la naturaleza. Un desarrollo enfocado en entender la urbanidad como el arte de vivir en comunidad. La mesa recomienda la adopción vinculante de vectores de diseño en

espacio público y vivienda orientada al aprovechamiento de elementos naturales, vientos e iluminación. Un replanteo de los estándares de confort urbano y áreas mínimas de las viviendas y entornos comunales para hacerlas adaptables y resilientes ante condiciones de crisis por cuenta de las pandemias. Lo anterior demanda diseños normativos ajustados a las nuevas realidades y sus riesgos.

Respecto a la agenda de descentralización, la innovación institucional y la gobernanza presentan un abordaje interesante que puso el acento en la importancia de los esquemas asociativos como mecanismo que promueve la descentralización. En este orden, se invita a diseñar mayores instrumentos financieros que les den más dientes institucionales a estos esquemas. En el caso regional, el modelo provincial cuenta con ventajas que invitan a aprovechar su potencial como mecanismo de empoderamiento y desarrollo para los municipios y desde el cual se promueva la solidaridad y la reciprocidad. Además, entendiendo los desafíos que supone la crisis climática y la pandemia actual, comprender y valorar que los servicios ecosistémicos nacen de las provincias y se gestionarían de mejor manera aprovechando los aspectos culturales.

Referencias

- Belso Martínez, J., Mas Tur, A., Sánchez, M., & López Sánchez, M. (2020). The covid-19 response system and collective social service provision. Strategic network dimensions and proximity considerations. *Service Business*, 14, 387-411. <https://doi.org/10.1007/s11628-020-00421-w>
- Chatterjee, R., Bajwa, S., Dwivedi, D., Kanji, R., Ahammed, M., & Shaw, R. (2020). Covid-19 Risk Assessment Tool: Dual application of risk communication and risk governance. *Progress in Disaster Science*, 7, Art. 100109. <http://dx.doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100109>
- Díaz de León-Martínez, L., de la Sierra-de la Vega, L., Palacios-Ramírez, A., Rodríguez-Aguilar, M., & Flores-Ramírez, R. (2020). Critical review of social, environmental and health risk factors in the Mexican indigenous Population and their capacity to respond to the Covid-19. *Science of the Total Environment*, 733, Art. 139357. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.139357>
- Fakhrudin, B., Blanchard, K., & Ragupathy, D. (2020). Are we there yet? The transition from response to recovery for the covid-19 pandemic. *Progress in Disaster Science*, 7, Art. 100102. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100102>
- Franch-Pardo, I., Napoletano, B., & Rosete-Verges, F. (2020). Spatial analysis and GIS in the study of covid-19. A review. *Science of The Total Environment*, 739, Art. 140033. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140033>
- Gupte, J. (2020). The Emerging Lessons on Urban Vulnerability and Safety from Covid-19 in Low- and Middle-Income Countries. *Institute of Development Studies*.
- Gupte, J. & Commins, S. (2016). Cities, Violence and Order: The Challenges and Complex Taxonomy of Security Provision in Cities of Tomorrow. *IDS Bulletin*, 47(4), 119-136. DOI:10.19088/1968-2016.159
- Hamidi, S., Sabouri, S., & Ewing, R. (2020). Does Density Aggravate the Covid-19 Pandemic? Early Findings and Lessons for Planners. *Journal of the American Planning Association*, 86(4), 495-509. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01944363.2020.1777891>
- Harman, O. (2020). Urban density and the promises of proximity. *International Growth Centre (IGC)*.
- Karaye, I. & Horney, J. (2020). The Impact of Social Vulnerability on COVID-19 in the U.S.: An Analysis of Spatially Varying Relationships. *American Journal of Preventive Medicine*, 59(3), 317-325. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2020.06.006>

- Kasraian, D., Maat, K., & van Wee, B. (2017). The impact of urban proximity, transport accessibility and policy on urban growth: A longitudinal analysis over five decades. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 46(6), 1000-1017. <https://doi.org/10.1177/2399808317740355>
- Lu, Y., Zhai, G., Zhou, S., & Shi, Y. (2020). Risk reduction through urban spatial resilience: A theoretical framework. *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 27(4), 921-937. <https://doi.org/10.1080/10807039.2020.1788918>
- ONU Hábitat (2020). Plan de Respuesta al covid-19. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/plan-de-respuesta-al-covid-19>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). Fortalecimiento de la preparación para la covid-19 en las ciudades y otros entornos urbanos: orientaciones provisionales para las autoridades locales. Organización Mundial de la Salud. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/332039>
- Reich, B., Yang, S., Guan, Y., Giffin, A., Miller, M., & Rappold, A. (2020). A review of spatial causal inference methods for environmental and epidemiological applications. *Cornel University arXiv*. <https://arxiv.org/abs/2007.02714>
- Samuelsson, K., Barthel, S., Colding, J., Macassa, G., & Giusti, M. (2020). Urban nature as a source of resilience during social distancing amidst the coronavirus pandemic.
- Sharifi, A. (2020). Urban Resilience Assessment: Mapping Knowledge Structure and Trends. *Sustainability*, 12(15), Art. 5918. <https://doi.org/10.3390/su12155918>
- Shi, Y., Blainey, S., Sun, C., & Jing, P. (2020). A literature review on accessibility using bibliometric analysis techniques. *Journal of Transport Geography*, 87, Art. 102778. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102810>

SEGUNDA PARTE

ORDENAMIENTO DEL MAREMTORIO



ORDENAMIENTO DEL MAREMTORIO

Camilo M. Botero
Alejandro Salamanca
Sandra Forero

Introducción

Esta parte del documento de política es el resultado de la sesión de mares y costas del 2º Foro Internacional Ordenamiento Territorial y Marino: Nuevas Perspectivas desde una Escala Global y Local, organizado por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, en conjunto con la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta, y la Sociedad Geográfica de Colombia. Es de anotar que el evento se realizó 100% de forma virtual, lo cual no solo no impidió su buena marcha, sino que, por el contrario, permitió la participación desde todas las regiones del país y la realización de un formato innovador.

Su principal objetivo se dirigió a analizar las principales necesidades legislativas que tiene Colombia respecto al ordenamiento marino-costero desde cuatro perspectivas independientes, pero complementarias. En primera instancia, se encuentra el reciente documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes 3990, Colombia potencia bioceánica sostenible 2030, el cual sintetiza la hoja de ruta que debería seguir el país para convertirse en un jugador de talla mundial en el tablero geopolítico a partir de su privilegiada posición geográfica y el acceso a dos océanos.

La segunda perspectiva se sustenta en uno de los instrumentos de planificación más importantes del nivel local: los planes de ordenamiento territorial. Siendo la COT Senado responsable de acompañar el proceso de descentralización territorial, el reconocimiento de las particularidades de los municipios costeros cobra máxima importancia. La tercera perspectiva de debate se relaciona con un asunto totalmente del consorte del Congreso de la República: la expedición de una ley de mares y costas que organice el disperso e insuficiente marco jurídico que regula el maremtorio colombiano. Finalmente, la cuarta perspectiva se centró en los más recientes desarrollos de la Ley Orgánica de Desarrollo

Territorial, puntualmente los esquemas asociativos territoriales y su gran potencial para fortalecer el desarrollo integral de las unidades de gestión costera.

En consecuencia, se gravita alrededor de estos cuatro temas, respecto a los cuales se relatan las entidades que apoyaron cada una de forma directa, los asuntos que se debatieron en cada mesa de trabajo durante el foro, los participantes de cada mesa y, como aporte innovador, los resultados de varias actividades interactivas que se realizaron durante el desarrollo de los debates. Sumado a ello, se presenta la metodología utilizada para estas mesas de trabajo, así como unas reflexiones finales que destacan los principales retos legislativos que emergieron de este enriquecedor evento.

Finalmente, pero no menos importante, hay que mencionar que este documento es también resultado de investigación del proyecto "Geopolítica marino-costera en Colombia desde las iniciativas legislativas del Congreso de la República", financiado por la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta, con apoyo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República.

Metodología de la sesión de mares y costas

Las cuatro mesas de trabajo se realizaron el jueves 5 de noviembre de 2020, en la jornada de la tarde del primer día del 2º Foro Internacional Ordenamiento Territorial y Marino: Nuevas Perspectivas desde una Escala Global y Local. Sin embargo, su organización se inició desde septiembre, cuando se conformó un comité liderado por la Secretaría General de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. A partir de ese momento se definieron las cuatro temáticas de mayor relevancia para la situación actual, así como las entidades aliadas que podrían acompañar el evento. Gracias a la gestión del personal de la COT Senado, así como la buena disposición de las ocho entidades invitadas, se logró conformar una estructura funcional que permitiera discutir en poco tiempo, pero con profundidad, las cuatro temáticas seleccionadas.

La sesión inició con las intervenciones de la honorable senadora Laura Fortich, en representación del grupo de senadores de la COT Senado, y de la Dra. Gisella Paredes, en delegación de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales. Posteriormente, y gracias a las bondades de la plataforma virtual escogida, se dividieron los más de 80 participantes en cuatro mesas temáticas simultáneas; se debe mencionar que todos los asistentes habían realizado una inscripción previa al evento, en la cual seleccionaban la mesa de trabajo que era de su mayor interés. Cada mesa tuvo un

moderador seleccionado por la Sociedad Geográfica de Colombia y una relatora de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta, quienes fueron previamente capacitados en sus funciones por los dos coordinadores temáticos y el coordinador general de la sesión de mares y costas.

Las mesas de trabajo empezaron con presentaciones a cargo de las entidades aliadas, quienes destacaron sus aportes y avances en la temática respectiva. Posteriormente, los moderadores de cada mesa realizaron la actividad interactiva en la que a partir de unas preguntas orientadoras, preparadas previamente, los asistentes respondían con su opinión. Con base en las opiniones más recurrentes en la plataforma de interacción, que mostraba los resultados en tiempo real, se realizaron múltiples intervenciones por parte de los participantes de la mesa correspondiente. Con esta metodología se logró pasar de un evento unidireccional, con limitado espacio para participación de los asistentes, a una discusión colectiva de cada una de las preguntas orientadoras.

La sesión finalizó con la integración de todos los participantes nuevamente en una sola sala, en la cual se leyeron los apuntes de las relatoras y moderadores, además del cierre por parte de la secretaria general de la COT Senado, Dra. Sandra Ovalle.

Mesa 1. Conpes 3990: avanzando hacia una potencia bioceánica

Entidades aliadas

Las entidades aliadas que presentaron la mesa temática Conpes 3990 fueron dos: la Comisión Colombiana del Océano (CCO) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La primera entidad, representada por Iván Marín, se enfocó en el diagnóstico del Conpes 3990 mostrando las oportunidades para mejorar sobre: 1) desarticulación y bajos niveles de gobernanza; 2) fortalecimiento y modernización de las capacidades para garantizar la soberanía y la seguridad integral marítima; 3) limitada generación de conocimiento, cultura y formación científica en temas oceánicos; 4) deficiencia en los instrumentos de ordenamiento territorial y la gestión de los ecosistemas marinos; y 5) bajo desarrollo de las actividades económicas marítimas y rezago en el desarrollo local costero.

La segunda entidad, el Departamento Nacional de Planeación, representada por Esteban Páez y José Espinoza, se enfocó en dirigir la mesa temática a través de: 1) el concepto de potencia oceánica y la visión 2030; 2) objetivo general y objetivos específicos; 3) cinco

líneas estratégicas (gobernanza, soberanía, conocimiento, ordenamiento y desarrollo); 4) los 10 resultados esperados para 2030 articulados con las líneas estratégicas; y 5) los costos que contempla el Documento Conpes 3990, especialmente enfocado en que la línea estratégica de conocimiento, investigación y cultura marítima que abarca el 85% del total del Conpes.

Temas de debate

La discusión de la mesa temática giró, como era esperado, alrededor de los cinco ejes estratégicos del Conpes 3990. Sin embargo, dentro del debate generado por las preguntas orientadoras se destacaron algunos temas que requieren de atención especial del Legislativo, que es uno de los objetivos de este documento. En general, se evidenció la necesidad de crear, fortalecer o actualizar la legislación sobre varios aspectos, entre los cuales se destacan las actividades marítimas más promisorias (eje estratégico 5), que en su mayoría carecen de un marco jurídico suficiente y estratégico, como en el caso de la industria naval, la maricultura y el turismo costero de alto valor.

Otra necesidad legislativa se relacionó con los instrumentos de ordenamiento de los espacios marinos (eje estratégico 4) y la gobernanza interinstitucional (eje estratégico 1). Al respecto, se enfatizó en la articulación vertical entre escalas geográficas y horizontal entre sectores, para lo cual se hace necesario revisar la legislación actual y armonizarla en el sentido que propone el Conpes 3990. También, y muy ligado a lo anterior, varios de los participantes hicieron énfasis en la ausencia de un marco jurídico que permita la apropiación del maremtorio por parte de los municipios costeros, quienes aún tienen estructuras orgánicas en las que los espacios marinos y costeros están ausentes (eje estratégico 5). Si bien no se mencionó de forma explícita, se hizo evidente la necesidad de una reestructuración organizacional de las alcaldías (p. ej., Secretaría Municipal/Distrital de Mares y Costas), pero aún no se cuenta con la legislación que lo facilite.

Finalmente, fue recurrente la mención al fortalecimiento de la cultura marítima nacional, lo cual se articula desde los procesos de educación y formación para el trabajo (eje estratégico 3). En consecuencia, se identifica la necesidad de mejorar el marco regulatorio actual, en el sentido de facilitar y promover los programas académicos de nivel técnico y profesional ligados a los temas marinos y costeros, así como la regulación estratégica de las profesiones ligadas al maremtorio (p. ej. Ingeniería Marino-Costera, Ecología de Zonas Costeras y Administración de Recursos Costeros).

A modo de inventario general, y con el objeto de dejar explícitas las necesidades puntuales para la implementación del Conpes 3990 desde la perspectiva del Congreso de la República, se mencionaron las siguientes:

- Promover la descentralización para que el apoyo del Gobierno nacional a los entes territoriales en los ejes estratégicos del Conpes sea más efectivo; se destaca el rol catalizador que pueden tener las RAP de los 13 departamentos costeros.
- Destacar la condición del departamento del Chocó como el único bioceánico del país para fortalecer su vocación marítima.
- Diferenciar las capacidades y las oportunidades de los diferentes municipios costeros, que van desde grandes ciudades tipo Barranquilla o Cartagena hasta municipios de sexta categoría con muy difícil acceso.
- Consolidar las competencias locales y regionales de los entes territoriales respecto a las áreas marinas y costeras.
- Implementar medidas para que el desarrollo a escala local costera sea realmente sostenido y sustentable.
- Destacar la relevancia de los límites marinos nacionales tomando como referencia los lineamientos de planeación espacial marina que se están promoviendo desde la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO para armonizar el ordenamiento marino del país.
- Aumentar el conocimiento en las zonas profundas de las áreas marinas nacionales como acción para su conservación y aprovechamiento.
- Integrar de forma más eficiente la información generada por los centros e institutos públicos relacionados con los temas marinos y costeros.
- Potenciar las expediciones científicas y geográficas en áreas marinas y costeras como acción para evaluar el patrimonio nacional y oportunidad de innovación tecnológica.
- Promover acciones para el reconocimiento público de la cultura marítima, incluyendo la inclusión en el currículo escolar de conceptos de geografía marina y costera.
- Fortalecer las fuerzas de seguridad para la protección eficiente del patrimonio costero colombiano.
- Definir estrategias para la consolidación de actividades marítimas que superen la actual dependencia de las actividades de pesca y turismo.

Actividades interactivas

Con el fin de generar una discusión y tener un diagnóstico acerca de los diferentes puntos de vista de los asistentes de la mesa temática acerca del Conpes 3990, esta se realizó mediante la plataforma dinámica Menti. A partir de cinco preguntas claves, se inició un debate amplio que tuvo como objetivo medir la pertinencia de cada uno de los ejes temáticos del Conpes 3990. A continuación, se presentan los resultados de cada pregunta y sus respuestas.

Como primer resultado frente al proceso de gobernanza y descentralización (Anexo 1, Figura 1), la mayoría de los asistentes considera que el eje "ordenamiento y gestión de espacios marinos costeros e insulares" es el más pertinente, junto al de "gobernanza interinstitucional bioceánica". En cuanto a la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural (Anexo 1, Figura 2), los asistentes en su mayoría coincidieron en la pertinencia del eje estratégico "conocimiento, investigación y cultura marina" e indicaron que es de suma importancia el conocimiento previo de todos los recursos marinos que poseemos en el país con el fin de hacer un uso sostenible del patrimonio natural. De la misma manera, eligieron por gran mayoría el eje estratégico "conocimiento, investigación y cultura marina" en cuanto al patrimonio cultural, conocimiento e investigación (Anexo 1, Figura 3).

Respecto al desarrollo de las actividades marítimas (Anexo 1, Figura 4), se acordó, entre la mayoría de los asistentes, que el eje estratégico "conocimiento, investigación y cultura marítima" es muy importante para esta temática; sin embargo, muchos asistentes también consideran que el eje estratégico "gobernanza interinstitucional bioceánica" también tiene relevancia debido a que es necesario que, desde la gobernanza, todas estas actividades sean propuestas y ejecutadas.

Finalmente, se preguntó a los asistentes sobre los desafíos que consideran que tiene el Conpes en su implementación municipal y departamental, a lo que algunas personas respondieron que uno de los más importantes es la articulación entre las entidades de diferentes niveles y los instrumentos de ordenamiento territorial existentes (Anexo 1, Figura 5).

Mesa 2. Planes de ordenamiento territorial y municipios costeros

Entidades aliadas

Las entidades aliadas que presentaron esta mesa temática de planes de ordenamiento territorial costero fueron el Departamento Nacional de Planeación, representado por Pilar Aguilar, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), representado por

Felipe Márquez, y la Federación Colombiana de Municipios (FCM), representada por Jorge Enrique Ángel. El tema principal de la primera entidad se desarrolló en torno a la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y al KIT de ordenamiento territorial. Inicialmente, se mostró que la PGOT avanza mediante un diálogo de país a través de foros, grupos focales, mesas de ejercicios territoriales y difusiones para determinar y fijar objetivos y ejes de política hacia la orientación del ordenamiento territorial, visión prospectiva, condiciones de vida, potencialidades del territorio y sostenibilidad (esto enfocado directamente a los temas marino-costeros). En segundo lugar, se mostró que el KIT de ordenamiento territorial, una plataforma de gestión de conocimiento, permite a los servidores públicos, consultores, ciudadanos y entidades formular e implementar lineamientos para planes de ordenamiento y desarrollo territorial enfocados a competencias sobre jurisdicción nacional y municipal, determinantes de ordenamiento, espacios costeros como bienes públicos, comprensión integral del territorio insular y costero, gestión local, regional y nacional, y riesgo de desastres.

La segunda entidad aliada presentó los desafíos en los planes de ordenamiento territorial en los municipios marino-costeros colombianos y abordó siete temas: 1) procesos y etapas de planificación territorial; 2) estado actual de los planes de ordenamiento territorial (POT); 3) factores limitantes en el avance de la actualización de los POT; 4) desafíos en ordenamiento territorial costero; 5) necesidad de una política pública para el ordenamiento territorial costero; 6) estrategia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en asistencia técnica en POT; y 7) avances en la formulación de lineamientos para el ordenamiento territorial marino-costero.

La tercera entidad desarrolló su presentación en torno a tres asuntos: 1) estudios para decisiones en procesos de revisión y ajuste de ordenamiento territorial; 2) cifras, estadística e indicadores sobre el estado actual de los POT en Colombia; y 3) retos actuales sobre ordenamiento territorial, tales como reglamentación, ordenamiento diferencial, estudios básicos de gestión de riesgo, lineamientos de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros, y red de municipios marino-costeros

Temas de debate

La discusión de la mesa estuvo fuertemente influenciada, como se había planeado, por las tres presentaciones realizadas por las entidades aliadas. Se destacó que lo marino-costero es uno de los temas de interés nacional en las acciones de ordenamiento territorial. Asimismo, que era pertinente, e incluso prioritario, incluir un capítulo particular sobre

áreas marinas y costeras en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, fueron recurrentes las menciones de los asistentes a la desarticulación entre el nivel nacional y el local, a pesar de todos los esfuerzos presentados por las tres entidades aliadas. De ello se evidencia que, además de los esfuerzos desde la rama ejecutiva, sería pertinente un desarrollo normativo que facilitara esta coordinación entre entidades del mismo nivel geográfico (nacional, regional, local) y entre las diferentes escalas (de lo nacional a lo local y viceversa). Esta conclusión del debate se enlaza con la propuesta que hiciera una de las entidades aliadas respecto a reglamentar la ordenación integrada de zonas costeras y marinas en Colombia.

El tema de las escalas trascendió también el ámbito institucional para ser un tema de debate recurrente respecto a la cobertura que deben tener los POT en los municipios costeros, toda vez que, si bien la Ley 388 de 1997 no diferencia zonas costeras de interiores, su diferencia ecosistémica es una realidad evidente. Por consiguiente, se abogó por darle un carácter de cultura anfibia a los POT de los 47 municipios costeros del país, en los cuales, además de su jurisdicción político-administrativa, se vinculen mecanismos de articulación a nivel regional; aunque no se mencionó explícitamente, esquemas asociativos como las provincias podrían entrar a jugar un papel importante en esta falencia actual. Unido a lo anterior, se destacó la desarticulación entre los objetivos y metas de los proyectos jalonados desde el nivel central nacional y las verdaderas necesidades del contexto local de los municipios costeros. Una posibilidad sería reforzar la misión de descentralización que se está implementando desde el Departamento Nacional de Planeación, así como la propuesta de creación de la red de municipios costeros.

Otro de los temas álgidos en la discusión, gatillados por las preguntas orientadoras preparadas para la mesa de debate, fue la necesidad de vincular más a la ciudadanía al proceso de ordenamiento territorial, no solo como espectadores, sino aportando y acompañando todo el proceso. Sobre este aspecto, se evidenció la necesidad de generar mecanismos de participación ciudadana más directos, lo cual podría requerir incluso un desarrollo legislativo particular. Sobre este mismo aspecto, y a partir de una pregunta orientadora sobre herramientas tecnológicas, se identificó la necesidad de que se integren y compatibilicen las múltiples plataformas de información actuales, dado que cada entidad tiene una propia, pero no siempre están articuladas. También se destacó la urgencia de traducir la información técnica a un lenguaje más cercano al ciudadano, de manera que pueda ser garante de la correcta formulación, implementación y evaluación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Un cuarto tema relevante para destacar se enfocó en la ausencia de modelos urbanos adecuados para las ciudades costeras del país. Tomando como principal ejemplo Buenaventura, pero teniendo claro que es una problemática común a muchas otras ciudades, se consideró que hace falta considerar esa característica especial que otorga a una población el estar en la zona costera. No deja de ser llamativa esta situación, toda vez que el país tiene legislación específica para aquellas ciudades que se conviertan en distritos, al punto que su localización en la costa es una de las principales razones para poder aspirar a esta categoría administrativa especial. Un asunto que puede servir de fructífero espacio para un control desde el Congreso de la República.

Además de estos cuatro temas centrales, se mencionaron otros tantos temas importantes por revisar, con miras a una agenda legislativa pensada en el marentorio. Uno de ellos partió de cómo lograr que los POT pasen del papel a la realidad, además de superar el rezago que representa que el 88% de los POT del país están desactualizados. Como se expuso en una de las presentaciones de las entidades aliadas, la principal causa no ha sido de financiación, pues entre 2012 y 2019 se habían invertido al menos 260.000 millones en formulación y actualización de POT, 180.000 millones por contratos dentro del SECOP y 80.000 millones por Sistema General de Regalías. Una de las causas surgidas en la mesa giró en torno a la existencia de demasiados instrumentos de planificación para un mismo territorio acompañados de la debilidad técnica que existe en los municipios costeros, donde la inmensa mayoría son de 4ª, 5ª y 6ª categoría. Lo anterior contrasta con lo expuesto por otra de las entidades, que comentaba del avance en la planificación espacial marina de las 13 capitanías de puerto, así como en el ordenamiento de playas turísticas, en articulación con los POT. De estos esfuerzos se concluyó que los usos del suelo deberían considerar lo costero, más allá de lo rural y urbano, así como que el patrimonio natural y cultural debería ser prioridad en el ordenamiento del marentorio.

Otro asunto que generó debate fue el resultado de una pregunta orientadora en la que los usos sociales demostraron ser prioritarios sobre las actividades económicas. No obstante, como fue mencionado durante la actividad, en el ordenamiento marino-costero todavía priman los intereses económicos. En estas discusiones también hubo un par de menciones que destacan que los espacios portuarios deberían estar mejor integrados a las ciudades costeras, además de la dificultad del ordenamiento en muchos municipios costeros donde se mantiene una fuerte presión de grupos criminales.

Por último, se mencionaron propuestas como la de incluir los bienes costeros de uso público dentro del ordenamiento territorial, además de los riesgos costeros más relevantes (p. ej., aumento del nivel del mar, erosión costera e intrusión salina). Del mismo modo, se mencionó la pertinencia de incluir los saberes ancestrales dentro de las visiones de ordenamiento territorial. Y, finalmente, que en los municipios limítrofes se tengan en cuenta los asuntos de soberanía nacional en el espacio costero-marino.

Actividades interactivas

Siguiendo el ejemplo de la mesa temática del Conpes 3990, este apartado tiene la misma finalidad: mostrar los resultados sobre discusiones e ideas que se generaron en torno a seis preguntas orientadoras. En ese orden de ideas, la primera pregunta fue: ¿qué leyes o normativas se requieren para que los POT y los planes municipales de desarrollo (PMD) sean más pertinentes con su condición marino-costera?, la cual tuvo varias respuestas que comprendían diferentes temáticas como los POMCA y la necesidad de una articulación entre leyes y políticas, como se observa en la Figura 6 del Anexo 1.

La segunda pregunta gira en torno de la pregunta: ¿cuáles son las principales dificultades que tienen los municipios costeros respecto a su ordenamiento territorial? Las respuestas se observan en la Figura 7 del Anexo 1, donde los asistentes priorizaron la falta de interés del Estado, la poca articulación entre los instrumentos de planeación y la capacidad institucional, entre otros. La tercera pregunta fue: ¿cuáles son los aspectos en que deberían enfatizar los planes de desarrollo municipales para fortalecer su posición geográfica costera? Las respuestas a esta pregunta se orientaron hacia la importancia del cambio climático y cómo los municipios deben incluir rápidamente este tema en sus POT, entre otros (Anexo 1, Figura 8).

En la cuarta pregunta orientadora, se les pidió a los asistentes priorizar los usos y actividades costeras de acuerdo con su importancia para el ordenamiento territorial. Los resultados mostraron que se priorizó el espacio natural, seguido de los asentamientos humanos y las tradiciones locales, y en los últimos puestos apuntaron a las industrias y las actividades extractivas o primarias (Anexo 1, Figura 9).

La quinta pregunta fue: ¿qué herramientas digitales deberían disponerse para el acompañamiento técnico y ciudadano de los POT de los municipios costeros? Los asistentes enfatizaron en que las herramientas deben llegar a las diferentes comunidades, que se puedan articular y asimismo en un fácil acceso para los usuarios a plataformas como el RUNAP, SIGOT, etc. (Anexo 1, Figura 10).

Para la pregunta orientadora final, se buscó dar respuesta a ¿qué aspectos urbanísticos deberían considerarse en los POT de municipios costeros? En ese sentido, las respuestas tomaron curso hacia la importancia de los espacios públicos como articuladores entre la urbanización y las zonas de playa, entre otros aspectos (Anexo 1, Figura 11).

Mesa 3. Ley de mares y costas: hacia la efectiva regulación del maremtorio

Entidades aliadas

Para el desarrollo de esta mesa temática, se convocó a la Dirección General Marítima (DIMAR) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). La primera entidad estuvo representada por el capitán de fragata Javier Gómez, subdirector de Desarrollo Marítimo, y Viviana Romero, abogada de la entidad. Por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible participaron Ana María Gonzales, Angela López y Mónica Muñoz.

El capitán Javier Gómez comenzó con un pequeño contexto sobre lo que está desarrollando la DIMAR respecto a sus funciones en mares y costas. Después de esta intervención, Viviana Romero continuó con la presentación sobre las capacidades y el trabajo que ha desarrollado la entidad respecto a la administración y el ordenamiento en zonas costeras, sus funciones como autoridad marítima y la normatividad vigente. También describió los modelos de gestión de administración de litorales, conformados por cuatro componentes: los actores, la gestión, la capacidad institucional y la normatividad y reglamentación referente a los bienes de uso público. Posteriormente, comentó los avances respecto al ordenamiento marino, donde se están desarrollando algunos pilotos en las costas caribe y pacífica.

Para finalizar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hizo su presentación en torno a la importancia de construir instrumentos de planificación y ordenación, teniendo en cuenta que lo ambiental siempre será un tema transversal y determinante en todos los procesos de gestión y administración del territorio marino y costero. Asimismo, hizo énfasis en las Unidades Ambientales Costeras (UAC), así como las entidades y comisiones conjuntas que marcan la pauta y el ritmo a seguir para implementar los documentos e instrumentos desde su propuesta institucional.

Temas de debate

Las presentaciones de las dos entidades aliadas, así como las intervenciones de los asistentes en el desarrollo de las preguntas orientadoras, dejó varias reflexiones importantes para mencionar. La primera y más relevante para la labor del Congreso de la República fue

un listado de asuntos que requieren ser legislados o al menos reglamentados. El listado completo de estos asuntos se menciona al final de esta sección, sin embargo, se deben destacar algunos de ellos. Aunque no fue unánime, hubo un consenso general en que Colombia requiere una ley que enmarque la gestión integrada de sus zonas costeras y marinas más allá de la actual normativa, que es dispersa y confusa. Un desarrollo legislativo en este sentido deberá tener en cuenta la regulación de las unidades de gestión costera, que pueden partir de las actuales Unidades Ambientales Costeras, pero dándole un enfoque mayor hacia la gobernanza y la articulación de todas las entidades, no solo las ambientales. Una ley en este sentido también debe asegurar que las diferentes instituciones tengan competencias claras y diferenciadas respecto a su función como autoridad en algunos de los cuatro ámbitos principales: marítimo, ambiental, económico y social. De la misma manera, se enfatizó que si bien la normativa es de alcance nacional, su aplicación es del nivel local, por lo cual se deben crear mecanismos para esta adecuada transición de escalas geográficas. Finalmente, se destacó la importancia de que la sociedad civil y los gremios económicos hagan parte de todo el proceso normativo, desde la identificación de las verdaderas necesidades locales hasta la validación de las propuestas de normativa y reglamentación, dado que serán estos sectores los que finalmente implementen la norma, no solo las entidades del nivel nacional.

Adicional a esta gran propuesta de ley, se mencionaron varios elementos sobre la actual normativa en zonas costeras y marinas. Inicialmente, la Dirección General Marítima enfatizó que ya hay suficiente legislación, por lo cual no considera pertinente un nuevo desarrollo legislativo. Caso contrario expresaron varios asistentes, quienes mencionaron que falta regular múltiples actividades marítimas, así como la planeación espacial marina que está avanzando sin un marco normativo específico. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicó que el tema ambiental no es sectorial, sino transversal, y que debe prevalecer sobre los demás, pero sin que eso signifique una visión conservacionista. Aunque no hubo un amplio debate al respecto, hubo opiniones que apoyaron que el tema ambiental es prioritario, pero tan importante como los demás de tipo social o económico, por lo cual el llamado fue hacia la armonización de instrumentos en lugar de continuar con las reglamentaciones unilaterales. También se abogó por una mayor promoción de las actividades marítimas desde un enfoque de desarrollo sostenible, así como la ampliación del límite costero más allá de la línea de más baja marea. Otros aportes mencionaron la creación de un Ministerio del Mar y la Costa, como ocurre en otros países de vocación marítima, y la designación del territorio marino-costero como unidad administrativa con alta autonomía de decisiones.

Como se dijo al inicio, como resultado de esta mesa se identificaron un amplio número de asuntos que se considera que deben ser legislados o reglamentados, según se considere para cada caso particular. Este listado es más indicativo que exhaustivo, pero aun así se establece como un aporte puntual y preciso del nutrido debate generado en esta mesa sobre los temas para trabajar desde el Congreso de la República:

- Tipología de suelo costero.
- Usos y actividades de la costa que son prohibidos o permitidos.
- Navegación en aguas costeras e interiores.
- Jurisdicción marítima en la rama judicial.
- Fortalecimiento de los componentes sectoriales y territoriales de la normativa actual.
- Fortalecimiento de las entidades que actualmente tienen competencias en el maremtorio.
- Fortalecimiento de la coordinación y articulación entre el sector público y la sociedad civil.
- Facultades e instrumentos para el ordenamiento del territorio marino-costero.
- Componente étnico y ancestral de las zonas costeras y marinas en asuntos como las competencias y la participación pública, entre otros.
- Competencias institucionales y ciudadanas sobre la conservación y el desarrollo del maremtorio.
- Aspectos ligados a la soberanía nacional desde el nivel local y regional.
- Actividades extractivas en el mar y la costa.

Actividades interactivas

El resultado de este ejercicio se basó en una actividad de preguntas que podían ser abiertas o cerradas según el caso, lo cual permitió obtener un panorama general de las diferentes temáticas por parte de las entidades directamente implicadas en el desarrollo de cada asunto en particular, en este caso, la DIMAR y el MADS. La primera pregunta que se desarrolló en esta mesa fue: ¿cuáles son los asuntos centrales que deberían ser legislados en Colombia para armonizar los usos y actividades costeras? (Anexo 1, Figura 12), para la cual los asistentes mencionaron que los asuntos centrales a legislar son: las pautas ambientales para el desarrollo de actividades productivas, las unidades de planificación y el ordenamiento diferencial con enfoque ecosistémico, entre otras.

En la siguiente pregunta realizada a los asistentes (Anexo 1, Figura 13), se hizo énfasis en ¿qué tan claras y suficientes considera que están las competencias de las autoridades marítima, ambiental, sectorial y territorial? A lo que respondieron que las competencias de las autoridades marítima y ambiental están suficientemente claras en comparación con las autoridades sectorial y territorial, en las cuales se debe hacer mayor énfasis en documentos claros y concisos sobre normativa y reglamentación.

La pregunta orientadora número tres (Anexo 1, Figura 14) se enfocó en ¿qué límite geográfico hacia tierra y hacia el mar debería definir una ley de mares y costas? Los asistentes al foro respondieron que lo primordial sería que la ley se base en las zonas de protección de dominio público marino-costero o mantener la línea más baja de marea. Menos aceptación tuvieron límites como la distancia arbitraria y para el límite de la celda litoral.

Para la pregunta final, ¿cómo considera que debe tenerse en cuenta la ciudadanía en la creación de una ley de mares y costas?, los participantes respondieron que se deben abrir espacios de participación a través de representantes de diferentes gremios, etnias y regiones, y al mismo tiempo involucrar a la ciudadanía en procesos de publicación de planes de ordenamiento y desarrollo, además de las políticas públicas.

Mesa 4. Esquemas asociativos territoriales en zonas costeras

Entidades aliadas

La presentación introductoria estuvo a cargo del Ministerio del Interior (MININT), representado por Betty Moreno, en la que se desarrollaron temas conceptuales como qué son los esquemas asociativos y cuáles son sus funciones y sus tipologías. Adicionalmente, se enfatizó en la necesidad de incluir a los territorios marinos y costeros con una visión multidimensional, en la que es de vital importancia construir herramientas para que estas entidades territoriales trabajen armónicamente a través de esquemas más flexibles, visionar el territorio marino y costero como un espacio de interacción, crear escenarios con objetivos claros sobre sostenibilidad y la coordinación con cada uno de los instrumentos de planificación y gestión.

La segunda presentación estuvo a cargo de la Federación Nacional de Departamentos (FND), representada por Natalia Orozco. Se presentó un panorama nacional de las tipologías de esquemas asociativos territoriales (EAT) consolidadas y activas en el país. Dentro de estos esquemas, los que tienen mayor representatividad en el territorio marino y costero son las asociaciones de municipios y las regiones administrativas de planeación (RAP),

como la del Caribe y la del Pacífico. Adicionalmente, se mencionaron algunas falencias y la deuda normativa presente, por ejemplo, en el caso del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quienes han querido sin éxito se parte de la RAP Caribe debido que no se tiene la continuidad geográfica terrestre que exige la normativa. Por último, se estableció la necesidad de que el territorio marino-costero empiece a figurar dentro de las exigencias legislativas. Por otro lado, se mostraron algunos indicadores como los de pobreza, que en los municipios costeros es superior al 60%, mientras que la ruralidad es del 73% aproximadamente; estos datos permiten generar enfoques para los proyectos de las EAT. Actualmente los proyectos estratégicos están enfocados en la ordenación, el turismo costero, la acuicultura y la pesca, la industria de astilleros y la investigación marina.

Por último, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), representado por Catalina Duarte y Claudia Pinzón, fue el encargado de desarrollar las preguntas orientadoras, generar un contexto para cada una a través de ejemplos y coordinar la discusión sobre los esquemas asociativos territoriales.

Temas de debate

Los temas de debate de la mesa 4 giraron fuertemente en torno a las presentaciones de las tres entidades aliadas, lo cual permitió una discusión dinámica y proactiva. A partir del hecho que los EAT son personas de derecho público y herramientas básicas para el proceso de descentralización del país, el componente marino-costero fue ampliamente analizado. Uno de los aspectos que más circunscribió el debate fue la mención de que a noviembre de 2020 estaban conformados 14 EAT con al menos un municipio costero y 6 EAT en los cuales más del 50% eran entidades territoriales en el maremtorio. Dentro de este marco, son varias las reflexiones y conclusiones que se extractaron, con miras a aportar insumos a la labor legislativa del Congreso de la República.

Un primer asunto para considerar fue la ausencia total del maremtorio en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo que tiene consecuencias tan evidentes como la imposibilidad de integrar al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a la RAP Caribe porque los límites marinos no se consideran como continuidad geográfica. Como resultado, se identificó la necesidad que se creen o se modifiquen los actuales instrumentos legales que regulan los EAT para que se salde la deuda con el 44% de la geografía nacional, representada en el maremtorio. No obstante esta debilidad normativa, ejemplos como la RAP Pacífico han demostrado las enormes posibilidades que tiene la asociatividad para los municipios y departamentos costeros. Un ejemplo de ello son los

planes estratégicos regionales, que se pueden convertir en el eje estructurador de acciones puntuales que permitan reducir la brecha de las zonas costeras con el interior del país en asuntos como servicios públicos o nivel de pobreza. Otro elemento que se consideró crucial fueron los incentivos al funcionamiento de los EAT, para que evolucionen hacia esquemas como el pago por servicios ambientales, la asistencia técnica bilateral y procesos de formalización de tierras. Todas estas iniciativas podrían ser exitosas, siempre y cuando se logre la voluntad política en todas las escalas, que fue identificada como el mayor reto de los EAT.

Respecto a los temas prioritarios que deberían considerar los EAT actuales y futuros en el maremtorio, se destacaron con gran ventaja las áreas protegidas y el turismo costero. Esta priorización envía un mensaje claro al legislador sobre las expectativas que se tienen en la academia y la ciudadanía respecto al futuro de los EAT en las áreas marinas y costeras, en contraposición con las actuales propuestas que giran en torno a asuntos más puntuales como la erosión costera o el desarrollo portuario. En todo caso, al debatir sobre los proyectos que deberían ser prioritarios para los EAT actuales, se encontró un listado amplio, entre los que se destacan: 1) ordenamiento pesquero; 2) turismo costero; 3) interconectividad intermodal; 4) erosión costera; 5) manejo de ecosistemas estratégicos; 6) servicios públicos; y 7) zonas de desarrollo portuario. En síntesis, si bien hay un deseo y una preocupación principal por la protección ecosistémica y el desarrollo del turismo marino-costero, las iniciativas actuales siguen teniendo relevancia en el corto plazo.

Otro de los temas destacados fue el avance y la diversidad de los procesos de conformación e implementación de las RAP de departamentos costeros. Se destacaron los avances y la continuidad de la RAP Pacífico, que a pesar de los desafíos generados por la inequidad territorial y el rezago socioeconómico ha logrado en poco tiempo ser una de las RAP más dinámicas del país. También se comentaron los desafíos de la RAP Caribe, incluyendo lo ya comentado sobre el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como las iniciativas de la RAP de la Fraternidad (Sucre, Córdoba y Antioquia) y la RAP Antioquia-Chocó. Precisamente respecto a la RAP de la Fraternidad se comentó que el principal proyecto aglutinador se refiere a la erosión costera del golfo de Morrosquillo y el Urabá antioqueño a causa de los errores de planificación del pasado. En todos los casos, se evidenció la ventaja de estos esquemas supradepartamentales, que permiten abordar los retos de gestión pública desde una visión geográfica más coherente que la de los límites político-administrativos.

Actividades interactivas

La pregunta con que se empezó este debate fue: *¿qué tipo de proyectos de impacto regional deberían desarrollar los EAT en municipios costeros?* Inicialmente el DNP realizó un pequeño contexto de los proyectos que se pueden llevar a cabo y que son los que más se están presentando actualmente: industria astillera, gestión costera y gestión del riesgo. Por otro lado, han surgido ideas sobre la asociatividad para desarrollar los POT y los planes de desarrollo de los municipios costeros, así como la necesidad de crear herramientas que les permitan construir sus instrumentos de planificación y gestión. Las respuestas, a nivel general, se direccionaron al eje ambiental como un determinante de ordenamiento, como eje transversal y estructurador de los proyectos; por ejemplo, los sistemas socioecológicos como playas, lagunas costeras, manglares y estuarios, entre otros. Otros proyectos mencionados fueron la gobernanza para actividades turísticas, la armonización de los instrumentos de planificación entre las entidades territoriales y la autoridad marina, proyectos de educación ambiental, formación de gestores costeros, erosión costera y ordenamiento costero, entre otros (Anexo 1, Figura 16).

La segunda pregunta indagaba en *¿qué tipo de proyectos de impacto regional deberían desarrollar los EAT en municipios costeros?* Las respuestas, al parecer, pueden tener un resultado predecible, pues en las zonas costeras se evidencia que una de las principales actividades económicas es el turismo de sol y playa, además de otras que ya se están desarrollando, relacionadas con la recreación y el turismo. Al mismo tiempo, los espacios naturales protegidos mostraron tener un rol importante, incluso al evaluar el tipo de turismo para implementar en territorios tan dinámicos como los costeros. Por el contrario, los asentamientos humanos, la infraestructura e instalaciones, receptor de vertidos, defensa y seguridad obtuvieron menos votación, mientras que las actividades extractivas o primarias, industriales y las tradiciones locales fueron las de menor votación (Anexo 1, Figura 17).

La tercera pregunta indagó por *¿qué tipos de incentivos podrían implementarse para el fortalecimiento de los EAT?* Los resultados se dividieron en dos temáticas: el pago por servicios ambientales y la capacidad técnica para el desarrollo de los proyectos. Actualmente el DNP está generando unos kits de asociatividad territorial que buscan contribuir a que se identifiquen las relaciones funcionales entre municipios para orientarlos hacia donde pueden gestionar sus recursos y avancen hacia la autonomía y el fortalecimiento fiscal (Anexo 1, Figura 18).

La cuarta pregunta se enfocó en *¿qué alternativas diferentes a los EAT conoce para trabajar de manera conjunta entre municipios costeros?* Esta pregunta buscaba conocer otras experiencias de asociatividad territorial para hacer un análisis y una recopilación de ellas. Sin embargo, la escasez de respuestas demostró que no se conocen muchas alternativas de asociatividad, aunque se pudo inferir que se perciben como herramientas importantes. Finalmente, la alianzas público-privadas se mostraron como el tipo más conocido de asociatividad no territorial, además de experiencias y convenios de cooperación a nivel internacional (Anexo 1, Figura 19).

La pregunta 5 giró en torno a *¿cuál considera que es el mayor reto de la asociatividad en los municipios costeros?* Las respuestas destacaron la voluntad política como el mayor reto para la asociatividad en los municipios costeros, seguida por la capacidad instalada y por último la sostenibilidad financiera. Además, se identificó un desconocimiento general de los temas relacionados con la asociatividad, para qué sirve, cómo funciona y los beneficios que podrían llegar a generarse con su adecuada implementación (Anexo 1, Figura 20).

Finalmente, la pregunta 6 se enfocó en *¿cómo podrían los EAT contribuir a la disminución de las desigualdades de las zonas costeras del territorio colombiano?* Las respuestas partieron de la premisa de que los EAT se constituyen como una forma de destinar equitativamente los proyectos de inversión en las zonas costeras. También permitieron mencionar la reducción de las necesidades básicas insatisfechas de estos municipios y dejar algunas premisas sobre los futuros EAT en zonas costeras, tales como el análisis de los contextos de cada posible asociatividad, las principales necesidades de cada municipio costero y la manera en que los esquemas pueden atender este desafío de la desigualdad de manera conjunta y eficaz (Anexo 1, Figura 21).

Reflexiones finales

La metodología de mesas de debate generó múltiples discusiones, muchas de las cuales ya se venían dando en otros espacios, pero también otras que tuvieron su origen en este espacio generado por la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Dentro de los debates con mayor madurez estuvo la necesidad, casi urgente, de vincular el maremtorio al ordenamiento territorial en todas sus escalas normativas y operativas. La modificación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y de la Ley 388 de 1997 para incluir efectivamente las áreas marinas y costeras debería ser una tarea prioritaria del Legislativo. De forma simultánea, el Ejecutivo tiene aún el reto de que sus

esfuerzos para incluir el mar y la costa en los instrumentos de ordenamiento territorial, como los POT, la PGOT o el KIT de ordenamiento territorial, se consoliden en acciones desde el nivel local. En síntesis, generar el marco normativo y operativo que permita y facilite la implementación de un ordenamiento anfíbio, que reconoce un país con área continental, pero también marina.

Una segunda reflexión gira en torno a las escalas de gestión costera y el marco regulatorio existente para que sea eficiente y pertinente. A pesar de que desde el año 2000 se han definido unidades de gestión con criterios sionaturales, todavía no se logra que permeen más allá de la entidad que las propuso. Por lo tanto, un salto cualitativo para el país sería la implementación efectiva de estas unidades de gestión costera a las escalas regional y local, más allá de los actuales límites político-administrativos. Para lograrlo será necesario mejorar ostensiblemente la articulación de las instituciones a la misma escala geográfica y entre las diferentes escalas, lo cual implicará necesariamente desarrollos legislativos nuevos y posteriores seguimientos de control político desde el Congreso de la República.

La tercera reflexión final, transversal a todas las mesas, es la importancia de fortalecer la escala local. Si bien es claro que se requiere una coordinación nacional, las acciones se efectúan directamente en las veredas, los corregimientos y las ciudades. Un comentario frecuente fue la debilidad técnica de los municipios para ordenar y gestionar su marentorio, pero simultáneamente se mostraba la dificultad de las entidades del nivel nacional para cubrir la totalidad de la geografía nacional. Por tanto, queda evidente que la solución no son entidades omnipresentes en los miles de kilómetros de mar y continente de Colombia, sino el empoderamiento de las escalas regional, local e incluso microlocal, con instrumentos que ya existen como los esquemas asociativos territoriales y las unidades de manejo integrado. El reto está en la adecuación de la legislación actual para que esto sea posible.

Por último, pero quizá más importante, la mención recurrente a la participación activa de la ciudadanía, los gremios y la academia en el desarrollo regulatorio. En dos mesas surgió de manera independiente el concepto de suelo costero, unido a la importancia de este patrimonio natural y cultural de toda la nación. Colombia tiene una deuda histórica con sus mares y costas que hasta ahora empieza a reconocer. El enfoque netamente institucional se puede continuar, pero en un siglo dominado por la tecnología y la globalización quizá sería un error no incluir de manera más directa, más participativa y más real la voz, la opinión y el conocimiento de los millones de personas que viven, conocen y quieren el marentorio de Colombia.

NORMATIVA Y ACRÓNIMOS

Normativa relacionada

- Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 (planes de ordenamiento territorial).
- Ley 1554 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial.
- Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.
- Ley 1962 de 2019, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación y se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial.
- Decreto-Ley 2324 de 1984, por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.
- Decreto 1640 de 2012, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos.
- Decreto 1120 de 2013, por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras y las comisiones conjuntas.
- Conpes 3990, Colombia potencia bioceánica sostenible 2030.

Siglas y acrónimos

Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CCO: Comisión Colombiana del Océano

DIMAR: Dirección General Marítima

DNP: Departamento Nacional de Planeación

EAT: Esquemas asociativos territoriales

FMC: Federación Colombiana de Municipios

FND: Federación Nacional de Departamentos

MADS:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MVCT:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
MININT:	Ministerio del Interior
PMD:	Planes municipales de desarrollo
PGOT:	Política General de Ordenamiento Territorial
POMCA:	Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas
POMIUAC:	Planes de ordenamiento y manejo de unidades ambientales costeras
POT:	Planes de ordenamiento territorial
RAP:	Regiones administrativas de planeación
SECOP:	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SIGOT:	Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial
RUNAP:	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
UAC:	Unidades Ambientales Costeras
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

EPÍLOGO



EPÍLOGO:

EL ROL DE LA BIODIVERSIDAD, EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES, LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y OTROS DETERMINANTES AMBIENTALES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Gisela Paredes Leguizamón

Colombia posee una larga trayectoria en el reconocimiento de la biodiversidad como elemento estratégico para la conservación del patrimonio cultural y natural de la nación en pos del bienestar de toda la población, por ello, con base en el principio de precaución, en 1959 se asumió el compromiso de proteger su biodiversidad mediante la creación de un Sistema de Parques Nacionales Naturales¹ que conservan ecosistemas y especies que proveen servicios ecosistémicos esenciales para el desarrollo territorial².

Posteriormente, en el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974), determinó que el ambiente es patrimonio común y que lo por tanto es deber del "Estado y los particulares su preservación y manejo", aspiración que ratificó en la Constitución Política de 1991, elevándola a derecho fundamental de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y estableció que el Sistema de Parques Nacionales y los territorios colectivos son inembargables, imprescriptibles e inalienables. De forma complementaria, la Ley 99 de 1993 definió como "ordenamiento ambiental del territorio, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible". La biodiversidad como nodo estructurante del ordenamiento territorial fue reconocida en la Ley 388 de 1997, por ello es una prioridad

y determinante del ordenamiento territorial³ para ser incorporada en los planes de ordenamiento territorial municipal, distrital, departamental y metropolitano e igualmente en los esquemas asociativos territoriales. Complementario a lo anterior y debido a su importancia geopolítica, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Ley 1454 de 2011) las áreas protegidas son uno de los siete asuntos de interés nacional y en la Ley 1617 de 2013 sobre Distritos Especiales se reconocen las competencias de Parques Nacionales y la DIMAR como autoridades ambiental y marítima respectivamente.

En 1994, mediante Ley 165, Colombia suscribió el Convenio de Diversidad Biológica y ha avanzado de manera sólida en la generación de metodologías y el fortalecimiento de capacidades para el manejo integrado de zonas costeras (MIZC), la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁴ y otros determinantes ambientales del ordenamiento territorial⁵.

La pérdida de la biodiversidad de Colombia pone en riesgo al territorio colombiano, ya que limita sus posibilidades para afrontar los efectos del cambio global, el logro de territorios seguros, resilientes y adaptados al cambio climático y efectivos en la gestión de riesgos de desastres (hidrometeorológicos, geológicos, tecnológicos y sanitarios), y la soberanía alimentaria por el uso insostenible de los recursos naturales marítimos y terrestres, situación que amenaza la provisión de los servicios ecosistémicos esenciales para la sociedad, por lo cual la conservación de la biodiversidad es una decisión impostergable, que requiere acciones concretas para: 1) atención, priorización y gestión de los cinco motores causantes de la pérdida: a) cambios en el uso de la tierra y los océanos; b) sobreexplotación de especies; c) cambio climático; d) contaminación; y e) especies exóticas invasoras, como lo determina la Plataforma Científico-Normativa sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES); 2) fortalecimiento de capacidades de las instituciones de escala nacional, regional y local, entidades territoriales, autoridades ambientales, líderes de comunidades étnicas, comunitarias y de la sociedad civil, así como sectores productivos para construir a partir de la diferencia una visión común del territorio y para la generación y el fortalecimiento de esquemas de gobernanza; 3) la efectiva incorporación de los determinantes de ordenamiento territorial como nodos estructurantes del ordenamiento;

3 Son determinantes de ordenamiento territorial las zonas de reserva forestal, el Sistema de Parques Nacionales, las áreas protegidas del SINAP, los humedales, los manglares, el bosque seco tropical, los páramos y las zonas marinas y costeras, entre otros.

4 En el marco en el que se ha generado el esquema de gobernanza multiescalar, en el cual participan autoridades ambientales regionales, de desarrollo sostenible y sociedad civil, se han generado instancias regionales como el Sistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe y el Pacífico y el Subsistema de Áreas Marinas Protegidas (Decreto 2372 de 2010).

5 Zonas de reserva forestal y ecosistemas estratégicos (páramos, humedales y manglares, entre otros) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

4) el diálogo entre políticas públicas sectoriales y el compromiso con la conservación del territorio; 5) la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas como la estrategia de conservación in situ más costo eficiente, que a partir de sus diferentes categorías de manejo y sistemas de gobernanza contribuye de manera determinante en la conservación de ecosistemas saludables, la protección de valores y conocimientos ancestrales tradicionales y como ejes estructurantes del desarrollo territorial; 6) el reconocimiento, la inclusión y la articulación de los instrumentos de planeación étnica (planes de vida de resguardos indígenas, planes de etnodesarrollo de comunidades negras y planes de vida o de desarrollo sostenible de comunidades campesinas) en los instrumentos de ordenamiento territorial y el financiamiento; y 7) la planeación del ordenamiento territorial desde un enfoque diferencial que reconoce la existencia de diferentes modelos de ocupación territorial y apuestas.

Referencias

Carriazo, F., Ibáñez, A., & García, M. (2003). Valoración de los beneficios económicos provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: una aplicación del análisis de transferencia de beneficios. Fedesarrollo; Universidad de los Andes.

Ley 165 de 1994 (noviembre 9), por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Diario Oficial n° 41.589.

- Ley 1454 de 2011 (junio 28), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial n° 48.115.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016) *Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital*. <https://test-www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2020/05/Orientaciones-para-definici%C3%B3n-y-actualizaci%C3%B3n-de-determinantes-ambientales.pdf>
- Paredes-Leguizamón, G., Osorio, C., Maldonado, L., Alvis, A. et al. (2020). *Áreas protegidas en territorio oceánico, marino costero e insular: aportes a la Política General de Ordenamiento Territorial*. Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat. https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_es.pdf
- Reyes, M. A. (2014). Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales Naturales de Colombia para los sectores productivos. Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC).

ANEXO 1.



ANEXO 1.

APORTES GENERADOS EN LAS MESAS TEMÁTICAS DE LA SESIÓN DE MARES Y COSTAS

En este anexo se presentan los detalles de cada una de las preguntas realizadas sobre las cuatro temáticas de la parte de ordenamiento del maremtorio, realizado con la herramienta Mentimeter, suministrada por la Universidad Sergio Arboleda, Seccional Santa Marta. La descripción de cada gráfica se encuentra en la subsección de actividades interactivas de la respectiva mesa temática.

Mesa 1. Conpes 3990: avanzando hacia una potencia bioceánica

Pregunta 1. Nivel de pertinencia del Conpes 3990 en gobernanza y descentralización.

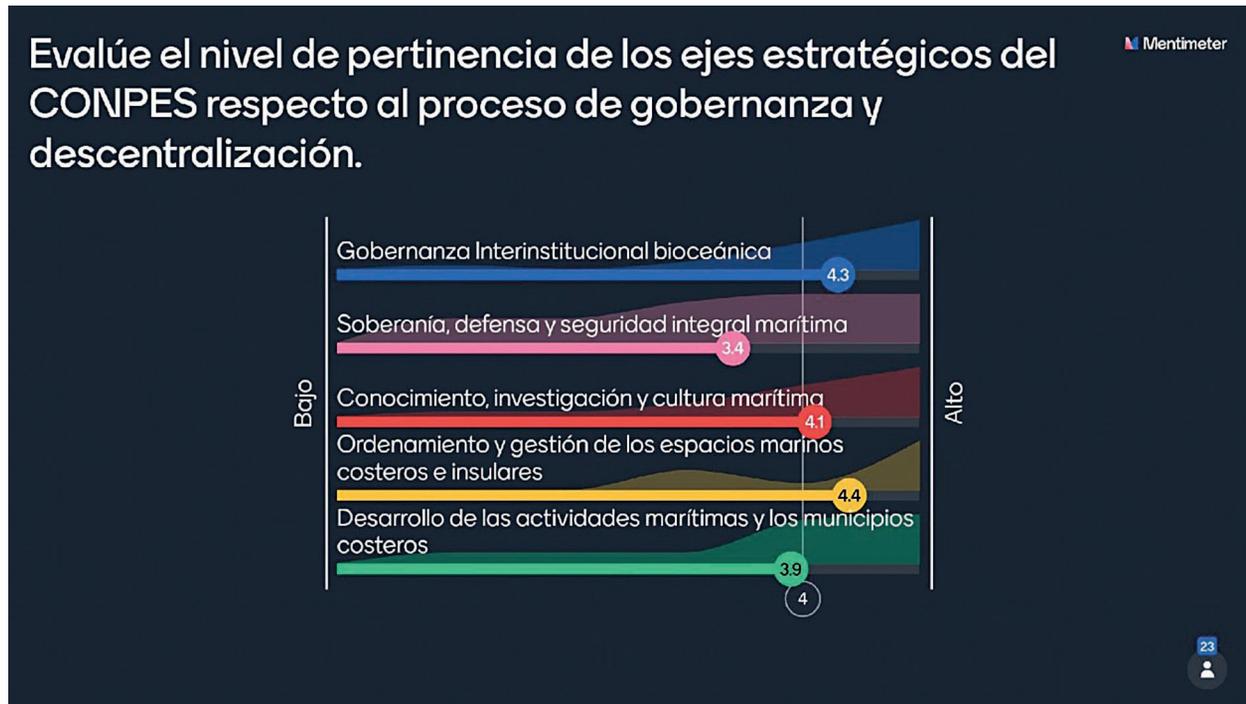


Figura 1. Resultado pregunta orientadora 1, mesa 1.

Pregunta 2. Nivel de pertinencia del Conpes 3990 en la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural.



Figura 2. Resultado pregunta orientadora 2, mesa 1.

Pregunta 3. Nivel de pertinencia del Conpes 3990 en conocimiento e investigación del patrimonio cultural.



Figura 3. Resultado pregunta orientadora 3, mesa 1.

Pregunta 4. Nivel de pertinencia del Conpes 3990 en actividades marítimas



Figura 4. Resultado pregunta orientadora 4, mesa 1.

Pregunta 5. Desafíos de implementación del Conpes 3990 a nivel municipal y departamental

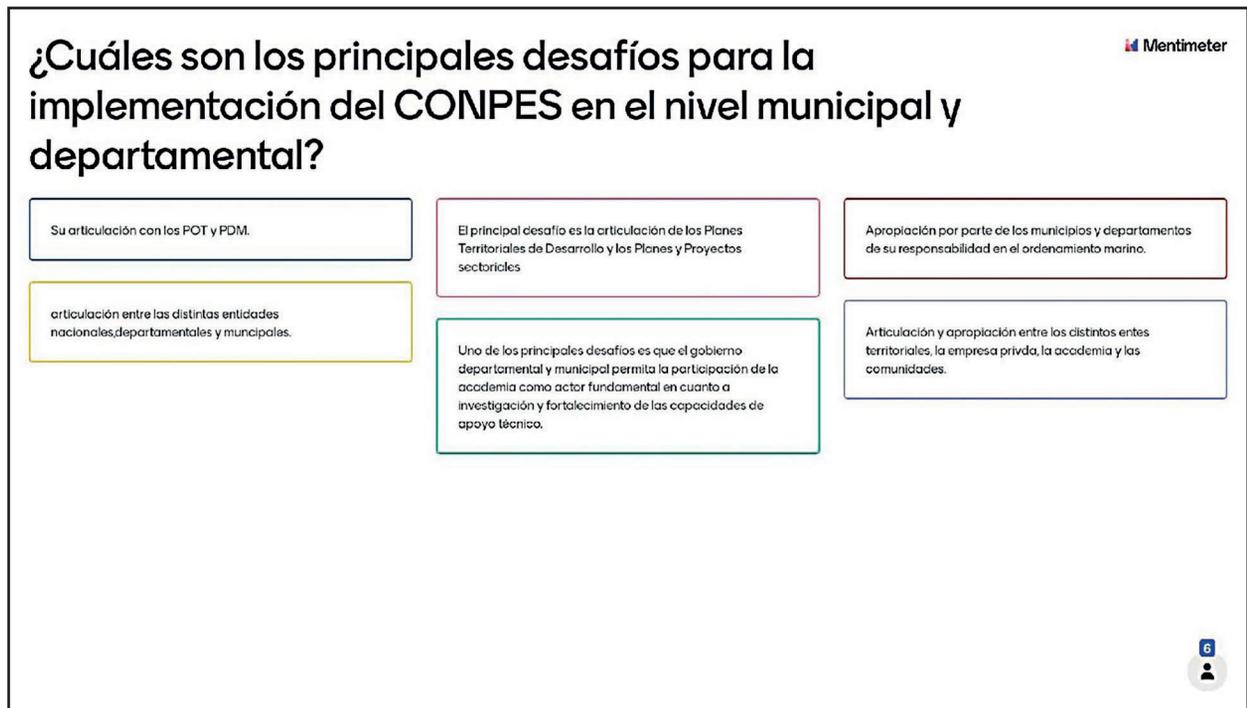


Figura 5. Resultado pregunta orientadora 5, mesa 1

Mesa 2. Planes de ordenamiento territorial y municipios costeros

Pregunta 6. Normativas pertinentes para POT y PD en el marentorio

¿QUÉ LEYES O NORMATIVAS SE REQUIEREN PARA QUE LOS POT Y PD SEAN MÁS PERTINENTES CON SU CONDICIÓN MARINO-COSTERA? Mentimeter

Leyes sobre equidad territorial

NO SE REQUIEREN MAS NORMATIVIDAD SINO ARMONIZACION ENTRE DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Normativas en uso público sostenible con el medio ambiente

Ley sobre POMCA y POMIAC, Ley sobre OT

Se requiere una normatividad que permita definir que instrumento tiene mas relevancia en estas zonas, puesto que encontramos territorios en donde se cruza ordenamiento ambiental y ordenamiento sectorial

Reglamentar la ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano Implementar ordenamiento diferencial para zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano

No creo que una ley específica para mares y costas, esto contribuye mas bien a la segregación normativa. Ya tenemos suficiente, lo que resta es hacerlas integrales.

Incorporar el tema marítimo y costero en la Ley 388

Una normativa especial sobre ordenamiento territorial de playas y zonas de baja mar. En la actualidad existe normatividad muy general de bienes de uso público (DIMAR) y sobre espacio público. No hay una unidad normativa específica para el OT.

18

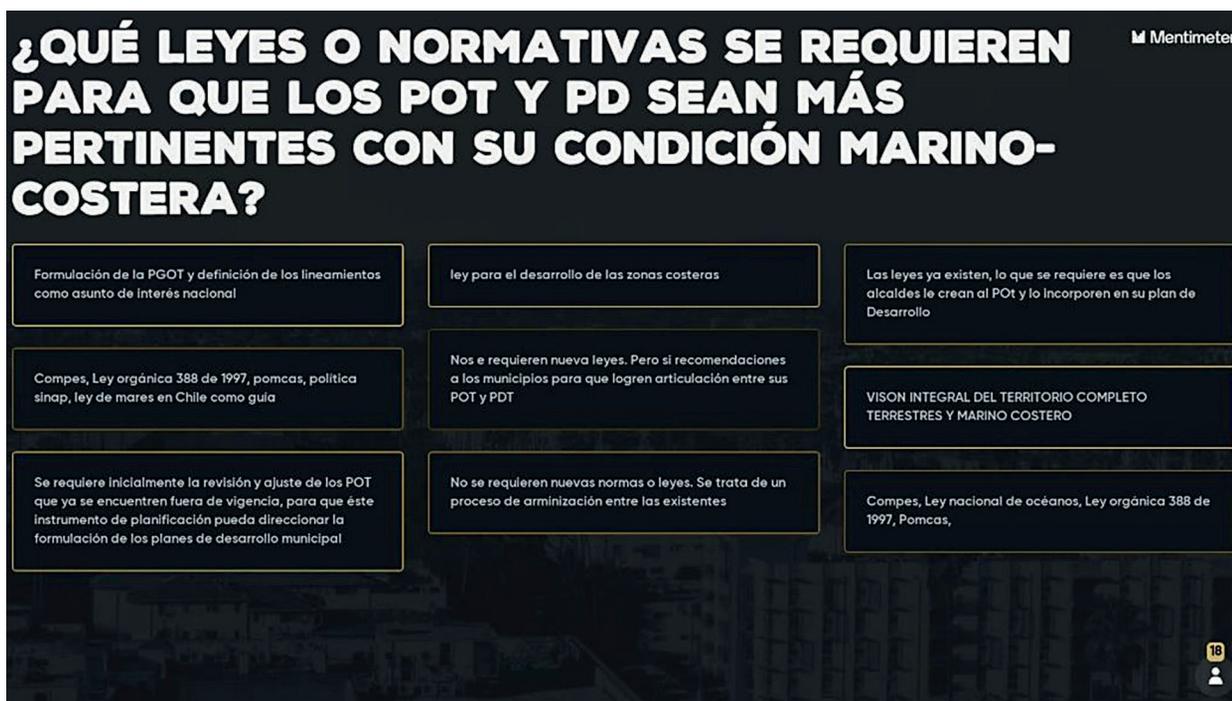


Figura 6. Resultado pregunta orientadora 1, mesa 2.

Pregunta 7. Dificultades para el ordenamiento territorial de municipios costeros

¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES DIFICULTADES QUE TIENEN LOS MUNICIPIOS COSTEROS RESPECTO A SU ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Mentimeter

- llegar a los acuerdos políticos al momento de la discusión de los intereses particulares
- Falta de regionalización y articulación
- La falta de financiación y el poco interés por parte del estado
- NO tener en cuenta las escalas cartográficas
- Muchos instrumentos en un mismo territorio
- intereses políticos por encima del bien comun
- acuerdos políticos visión de futuro a muy corto plazo desarticulación institucional
- que el mar es invisible, o que se planifica de forma fragmentaria
- priorizan los intereses políticos.

25

¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES DIFICULTADES QUE TIENEN LOS MUNICIPIOS COSTEROS RESPECTO A SU ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Mentimeter

- Los altos niveles de pobreza, poca capacidad técnica y un enorme déficit de infraestructura y equipamientos, que dificultan la implementación del ordenamiento territorial
- Asesoramiento técnico y jurídico respecto del tema, falta de interés por las autoridades competentes.
- inmediatismo en la planeación
- las presiones de los grupos criminales
- Falta de articulación entre instituciones públicas y privadas, falta de personal y presupuesto, carencia de estudios interdisciplinarios, intereses económicos
- los proyectos de interés nacional por encima de los municipios, desconocen el contexto cultural, ecosistémico,
- Se podrían señalar, entre otras: (1) la falta de capacidad institucional frente al conocimiento del ordenamiento territorial, (2) falta de recursos para la revisión y ajuste de los POT, (3) falta de conocimiento y articulación con otros instrumentos
- Desafíos de cambio climático y variabilidad climática. Coordinación de competencias, especialmente en bienes de uso público.
- prima decisiones económicas

25



Figura 7. Resultado pregunta orientadora 2, mesa 2

Pregunta 8. Énfasis de los planes de desarrollo en municipios costeros

¿Cuáles son los aspectos en que deberían enfatizar los planes de desarrollo municipales para fortalecer su posición geográfica costera? Mentimeter

Acciones para la gobernanza de los bienes de uso público y zonas de baja mar acorde con las orientaciones del ordenamiento territorial

estructura ecológica

estudios de gestión de riesgo de desastres

Cambio climático, gestión de desastres, articulación interinstitucional, diagnósticos y estudios de mayor calidad

Educación ambiental enfocada a la zona marino costera, coordinación interinstitucional entre municipio conexas, y aclaración jurídica de los procesos de delimitación de los bienes de uso público costero y marino.

existencia territorios colectivos negros y territorios indígenas

Creo que existen temas que deben abordarse en una perspectiva regional y en esa medida es preciso que se puedan prever proyectos de escala regional, en particular en cambio climático es uno de los aspectos cruciales para estos territorios

Los planes de desarrollo son efectivos para fortalecer el avance del municipio, siempre y cuando se logren armonizar con los contenidos definidos en la planes de ordenamiento territorial

gestión de riesgo y cambio climático

20

¿Cuáles son los aspectos en que deberían enfatizar los planes de desarrollo municipales para fortalecer su posición geográfica costera? Mentimeter

fronteras

soberanía

Concertar el modelo de ocupación para asegurar la ocupación y uso racional del territorio marino costero; además de la articulación interinstitucional de todas las entidades que convergen allí.

la conectividad ecosistémica mar-tierra, oceánica de ecosistemas y especies

1. Integración y procesos territoriales, mar, costa, porción continental. 1.a. Necesidades de saneamiento básico. 2. Gestión de riesgo de desastres. 4. Manejo de los bienes de uso público. 5. Hábitat acorde con los modos de vida de los pobladores

articulación institucional planificación desde abajo

Estructura ecológica

Dinámicas culturales y ambientales

Las culturas locales los saberes locales fortalecer las comunidades locales

20



Figura 8. Resultado pregunta orientadora 3, mesa 2.

Pregunta 9. Usos y actividades costeros para el ordenamiento territorial



Figura 9. Resultado pregunta orientadora 4, mesa 2.

Pregunta 10. Herramientas digitales para acompañamiento técnico y ciudadano de POT de municipios costeros

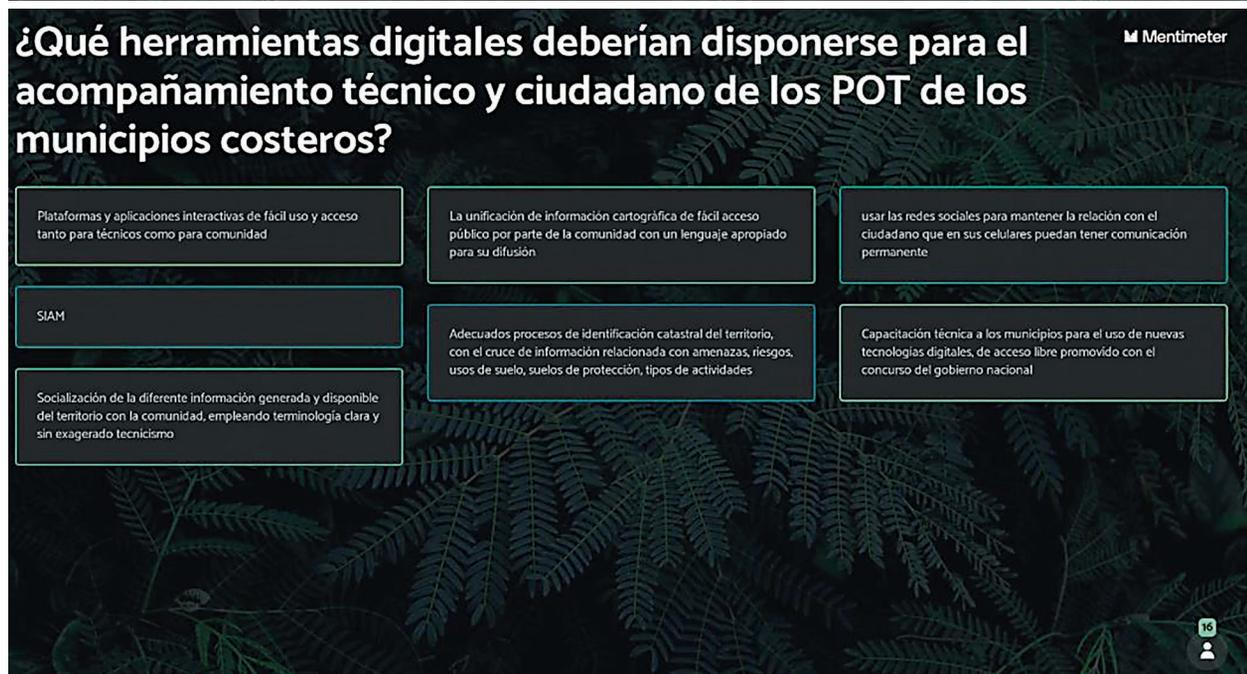
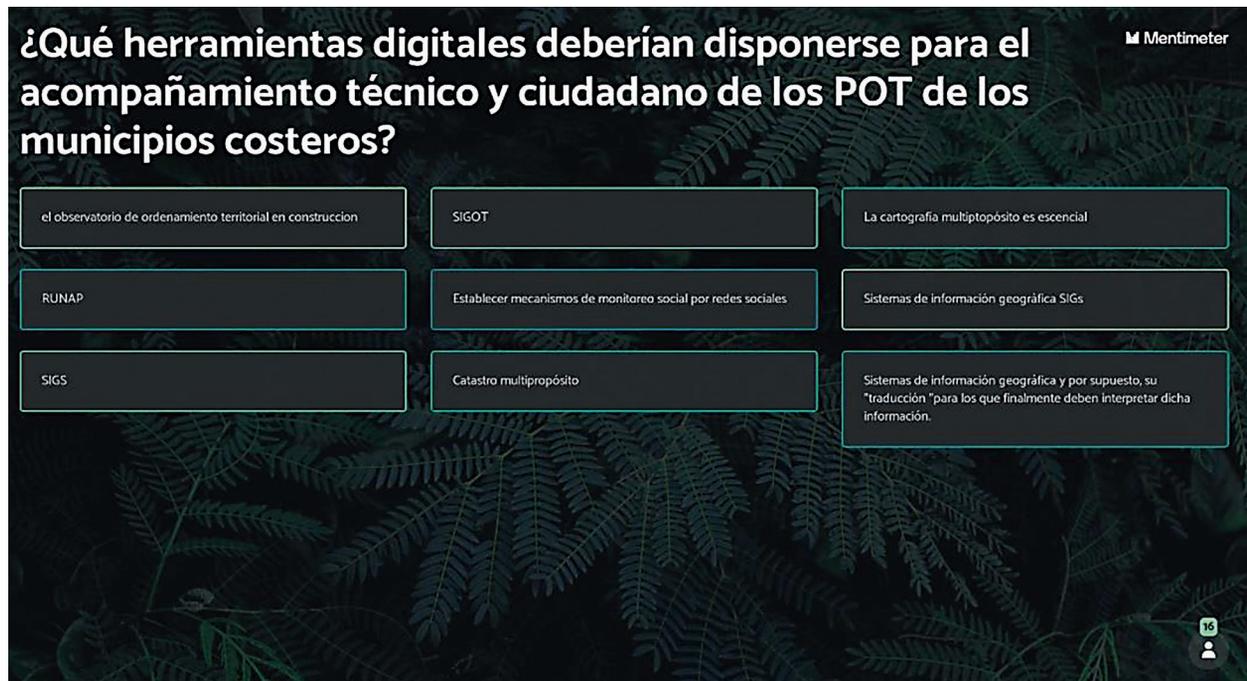


Figura 10. Resultado pregunta orientadora 5, mesa 2

Pregunta 11. Aspectos urbanísticos de los POT de municipios costeros

¿Qué aspectos urbanísticos deberían considerarse en los POT de municipios costeros?

Mentimeter

- equipamientos adecuados a condiciones diferenciales de mar Caribe y del Pacífico (mares)
- Democracia y justicia paisajística de modo que todos puedan tener disfrute del paisaje marino y la brisa
- Innovar con modelos urbanísticos palafíticos mejorados
- Modelos de ocupación y viviendas para familias de acuerdo a las dinámicas propias de los territorios marinos
- Redefinir la movilidad en la parte de playa de las ciudades, espacios peatonales
- Ocupación y viviendas Uso del suelo
- hacer eficientes la infraestructura portuaria existente
- Servicios públicos adecuados y suficientes
- protección de la ronda económica ambiental

25

¿Qué aspectos urbanísticos deberían considerarse en los POT de municipios costeros?

Mentimeter

- Cualificación de la vivienda en las zonas costeras
- diseños urbanísticos ajustados a modelos de ocupación étnica
- Es importante no caer en un sesgo meramente "urbanístico", ya que el suelo urbano es interdependiente del suelo rural y suburbano. De esta forma la planeación de lo urbano y lo rural debe estar integrada a través de criterios ambientales, poblacional
- áreas sostenibles
- Debería tenerse muy presente los procesos de control del territorio para evitar la apropiación de bienes de uso público o la ocupación de áreas en amenaza o riesgo
- realizar infraestructura verde, la que se ajusta a los ecosistemas como medida de adaptación a cambio climático
- Patrimonio natural protegido
- respetar la normatividad de playas
- Límites a la ocupación para reducir riesgos

25

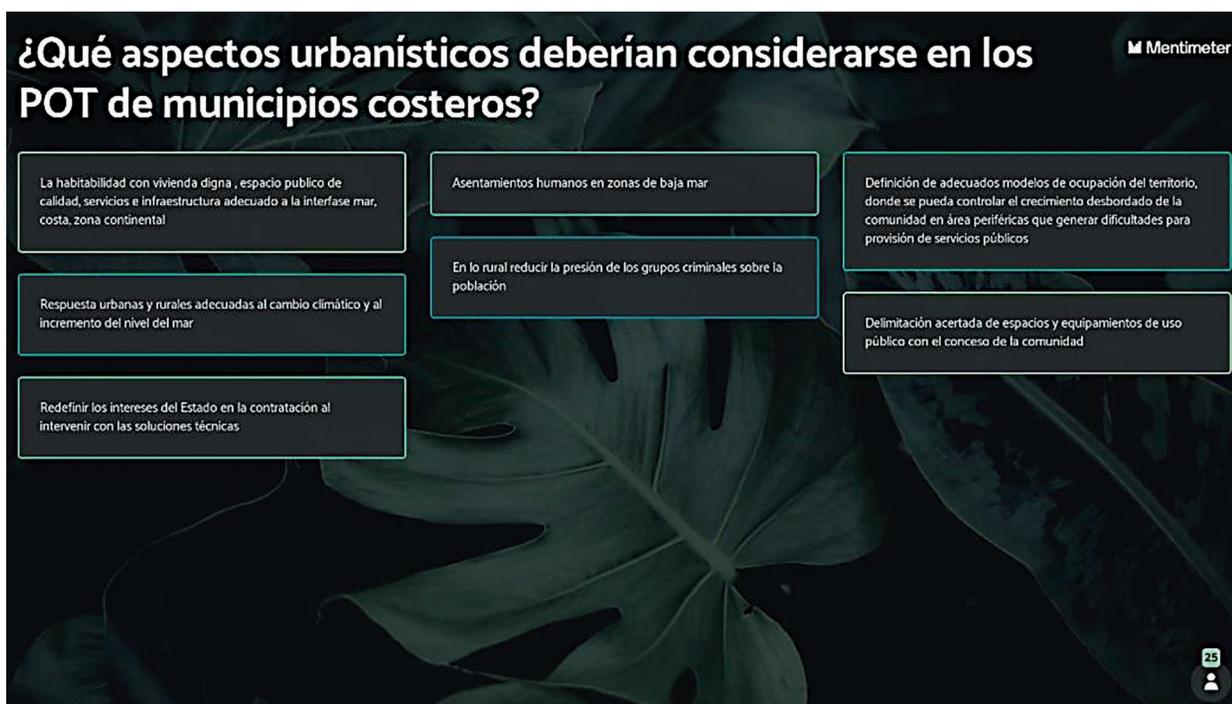


Figura 11. Resultado pregunta orientadora 6, mesa 2.

Mesa 3. Ley de mares y costas: hacia la efectiva regulación del maremtorio

Pregunta 12. Asuntos centrales por legislar en el maremtorio

¿CUÁLES SON LOS ASUNTOS CENTRALES QUE DEBERÍAN SER LEGISLADOS EN COLOMBIA PARA ARMONIZAR LOS USOS Y ACTIVIDADES COSTEROS? Mentimeter

ya la respondi...

la ocupacion del territorio costero la gestion del riesgo costero el uso publico de las playas y la administracion conjunta con algunos prestadores de servicios turisticos (sin privatizacion) los usos permitidos en la costala gestion sanitaria

se deberia considerar beneficios tributarios a modo de guarda playas para aquellos que asuman una responsabilidad ecologica y ambiental en torno de un uso sostenible de los recursos costeros de una unidad geografica costera en particular

facultades e instrumentos de ordenamiento del territorio maritimo vinculantes

La promoción de las actividades marítimas en beneficio para el país bajo la premisa del desarrollo sostenible

Se deberá legislar todo tipo de uso e Intervención que se realice dentro de los límites costeros del territorio

Límites marino - costeros. Usos prohibidos y aceptados. Reglamentación de las Instituciones. Actores de intervención en el territorio marino-costero.

Las actividades de navegación que usen el medio marino aledaño a la costa

La incorporación de instrumentos de planificación existentes (p.e. Pomiuac) en la Ley que se está trabajando

16

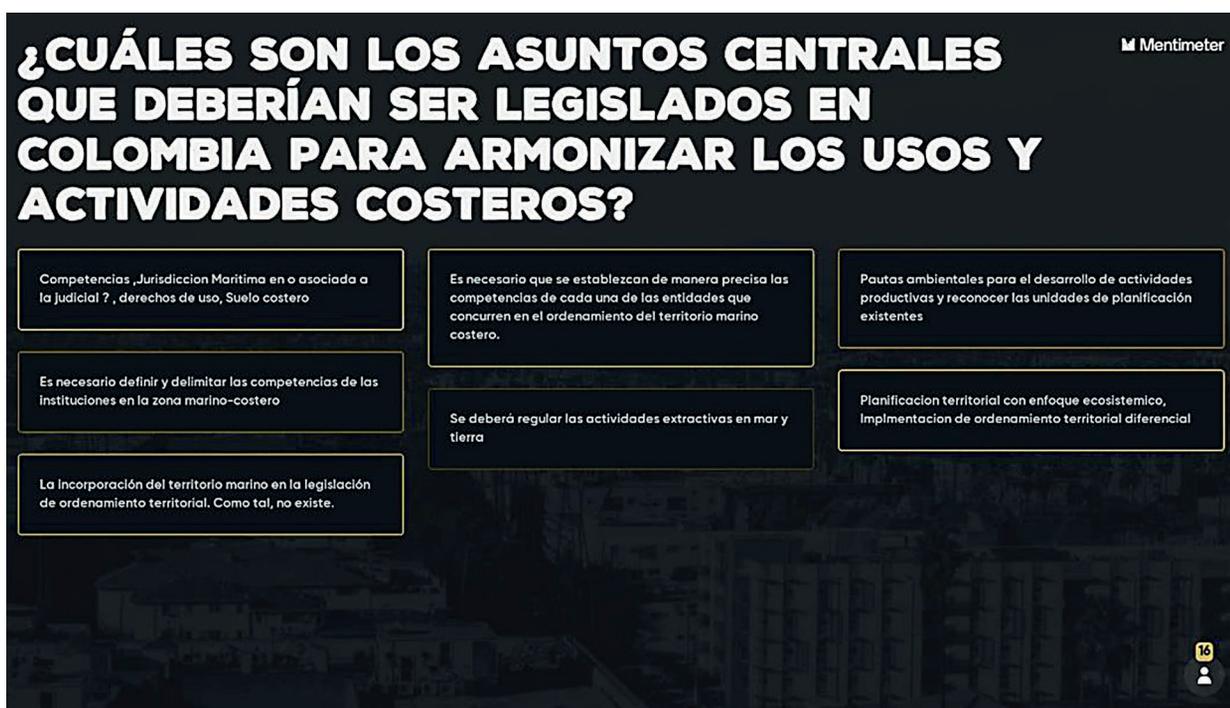


Figura 12. Resultado pregunta orientadora 1, mesa 3.

Pregunta 13. Competencias de autoridades en el marentorio

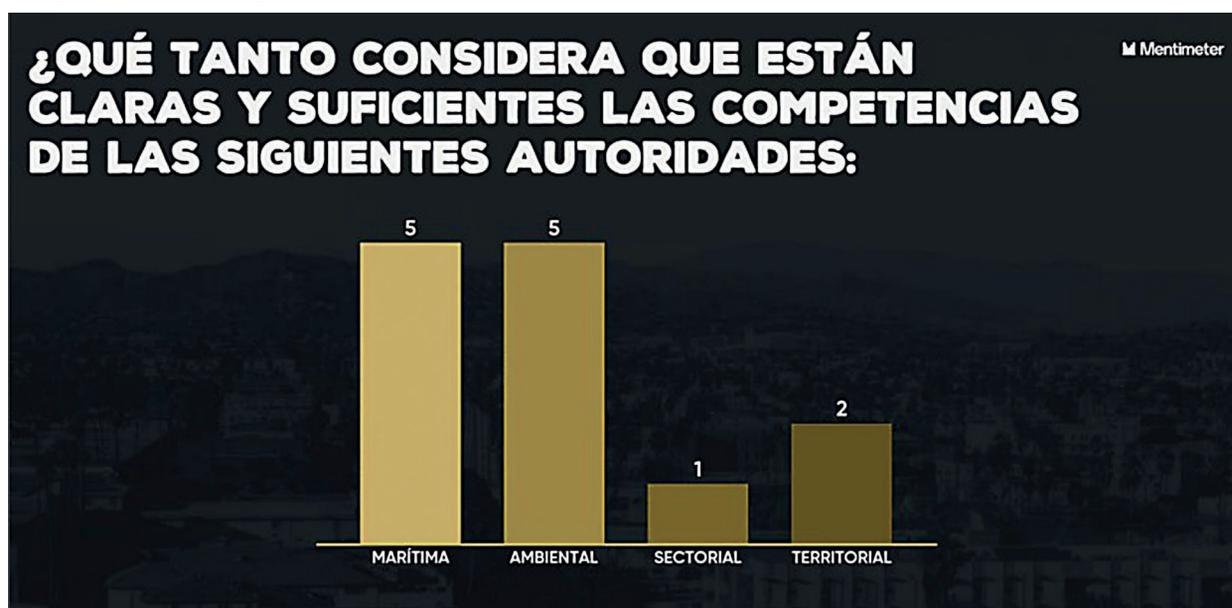


Figura 13. Resultado pregunta orientadora 2, mesa 3.

Pregunta 14. Límites geográficos de una ley de mares y costas



Figura 14. Resultado pregunta orientadora 3, mesa 3.

Pregunta 15. Vinculación ciudadana en una ley de mares y costas

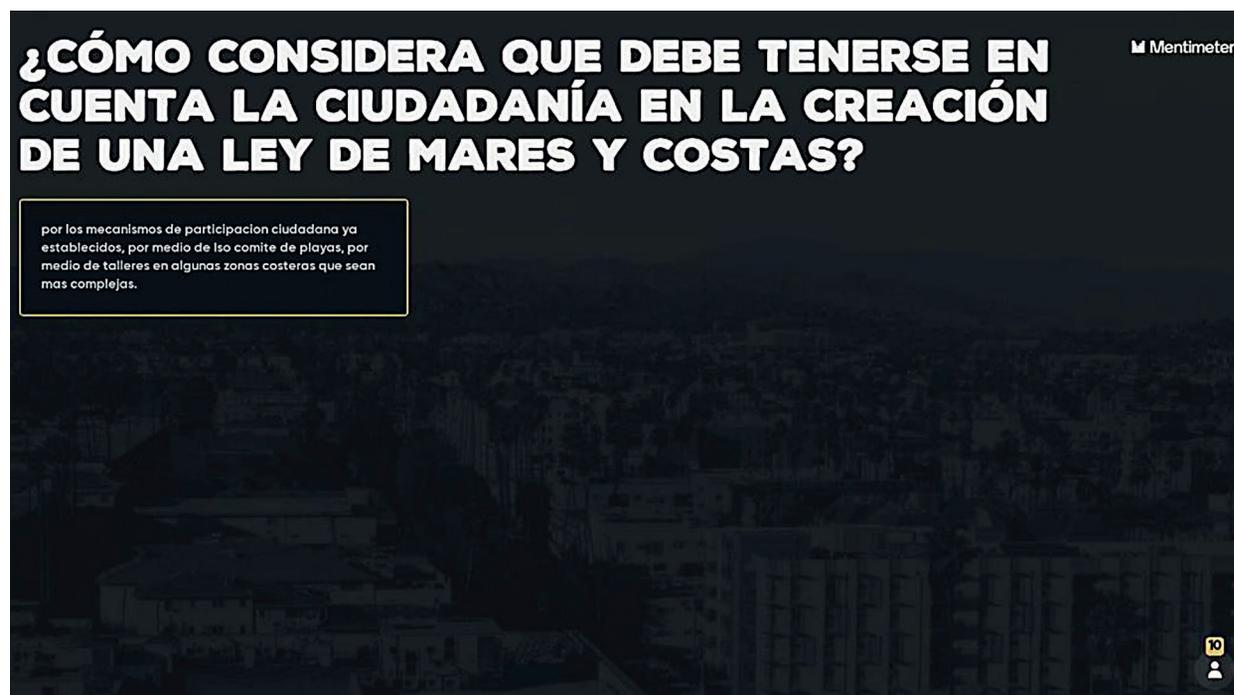
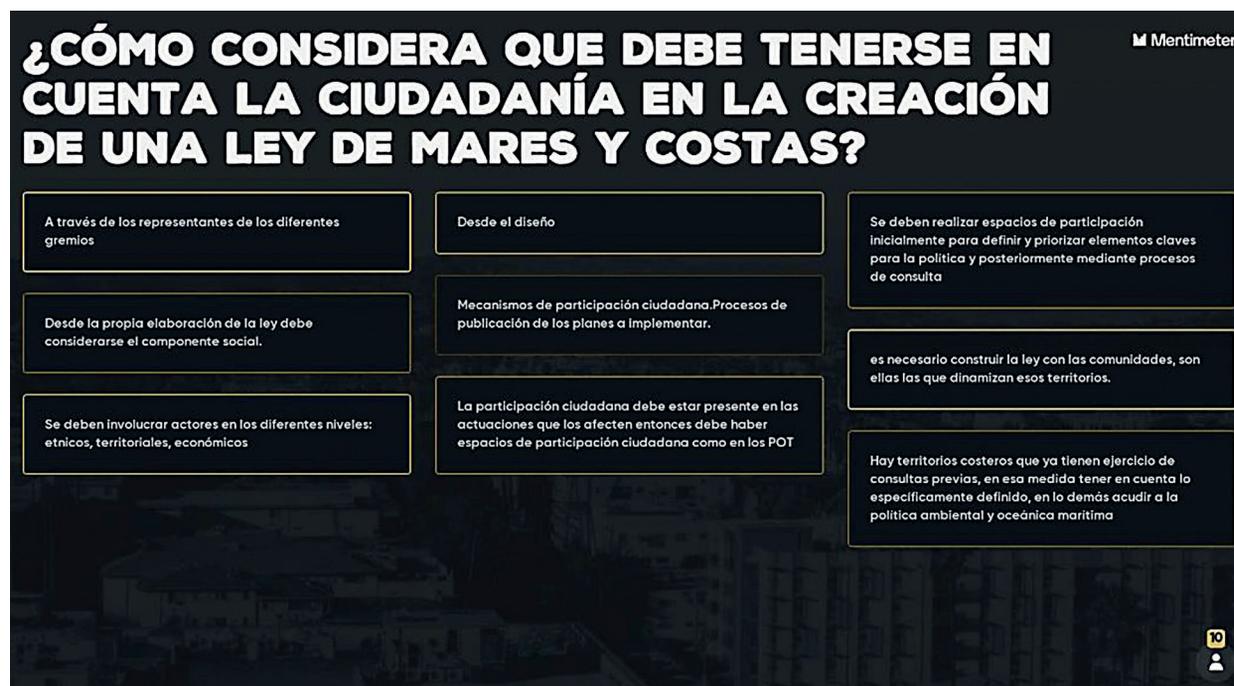


Figura 15. Resultado pregunta orientadora 4, mesa 3.

Mesa 4. Esquemas asociativos territoriales en zonas costeras

Pregunta 16. Proyectos de los esquemas asociativos territoriales en municipios costeros



Figura 16. Resultado pregunta orientadora 1, mesa 4.

Pregunta 17. Actividades prioritarias en los esquemas asociativos territoriales



Figura 17. Resultado pregunta orientadora 2, mesa 4.

Pregunta 18. Incentivos para fortalecer los esquemas asociativos territoriales



Figura 18. Resultado pregunta orientadora 3, mesa 4.

Pregunta 19. Alternativas asociativas en municipios costeros



Figura 19. Resultado pregunta orientadora 4, mesa 4.

Pregunta 20. Retos para la asociatividad de municipios costeros



Figura 20. Resultado pregunta orientadora 5, mesa 4.

Pregunta 21. Contribución de los esquemas asociativos territoriales a la reducción de desigualdades en municipios costeros



Figura 21. Resultado pregunta orientadora 6, mesa 4.



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA
Santa Marta



buro

desarrollo · arquitectura · planeamiento