

ANEXO 3.

Propuesta de lineamientos para la generación de criterios de ordenamiento territorial en el SSR

La propuesta desarrollada de uso y manejo del suelo y tipificación jurídica se encuentra en el volumen VII del Informe Final.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. MARCO CONCEPTUAL	5
2. DESCRIPCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL DEL SSR	6
2.1. Establecimiento de un marco institucional genérico	6
2.1.1. Identificación de tipos de instituciones.....	6
2.1.2. Descripción de instituciones presentes en el SSR	10
2.2. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES IMPLICADOS EN EL MARCO INSTITUCIONAL.....	24
3. ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL	30
4. FORMULACIÓN DE LINEAMIENTO BÁSICO DE PROPUESTA	34

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Normativa de Reglamentación del suelo.....	11
Cuadro 2. Reglamentación de Áreas Protegidas en la Zona.....	19
Cuadro 3. ACUERDOS INTERNACIONALES AMBIENTALES.....	20
Cuadro 4. <i>Agentes Institucionales que intervienen en la EAR Vía Pasto-Mocoa</i>	26
Cuadro 5. Lineamientos para la generación de criterios de ordenamiento territorial.....	35

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene dos objetos, el primero es el de realizar una descripción del marco institucional presente dentro del SSR. El segundo es partir del marco institucional encontrado generar unos lineamientos generales para el establecimiento de criterios de ordenamiento Territorial del SSR. Este segundo objeto es apenas una aproximación de temas, dado que una propuesta concreta de lineamientos de ordenamiento surgirá una vez se evalúen los efectos que el mejoramiento de la vía suponga sobre el SSR.

En el contexto general del documento, el lector debe considerar que la generación de este se hace en el marco del contrato de Consultoría INVIAS-BID, donde se estableció que, como uno de sus productos, la Unión temporal TAU-Prointec-Ambiental Consultores, debe elaborar una propuesta legal de ordenamiento territorial.

Debe considerarse que para la fase II del contrato, que corresponde al diagnóstico, la generación de una propuesta legal de ordenamiento territorial, es un producto superior a la fase en la que se encuentra el contrato y ella solo se podría estimar como producto del plan de acción. Sin embargo para esta fase y con el ánimo de avanzar en esta materia, el consultor presenta en este documento la propuesta de lineamientos que faciliten la definición de criterios necesarios para conducir un proceso de ordenamiento territorial.

Entiéndase que la propuesta legal de ordenamiento es un producto que es el fruto del análisis sistémico de los efectos que en la región se sucederían con la puesta en marcha de la vía pasto Mocoa. Por tanto la propuesta de lineamientos que se contiene en este documento, es una consecuencia de los resultados que a este punto del trabajo se tiene después de analizar y construir las diferentes dinámicas que el territorio se suceden, en tal razón que la definición de estos lineamientos son insumo básico para reducir el campo de incertidumbre que se mueve en el territorio y que de cuyo entendimiento y análisis debe provenir la propuesta de ordenamiento.

En este sentido los lineamientos que se proponen dentro de esta propuesta obedecen a la exploración primaria recogida de la descripción de los sistemas definidos como unidades de análisis del área de estudio. Esta exploración consistió en hacer una revisión de las instituciones de carácter formal que en el SSR existen como mecanismo de regulación y ordenación del territorio. Aquí debe entenderse institución bajo el enfoque neoinstitucional, que la define como las reglas de juego que regulan la interacción de los individuos con el entorno.

La definición de institución a efectos de este documento es el punto de partida para el desarrollo metodológico del mismo, por tanto en las páginas subsiguientes el lector encontrará la siguiente lógica de desarrollo:

- En primera instancia, se configuró un capítulo 1 en donde se recogen las explicaciones y definiciones conceptuales, que se manejan entorno a: ¿que es una institución?, ¿que tipo existen?, ¿que es un diseño institucional?, ¿cual es el papel del estado dentro del diseño institucional? Esta definiciones y conceptualizaciones se realizan de manera sintica y aplicada al caso en estudio. Toda esta explicación conceptual es la justificación que el consultor establece para explicar la relación que existe entre las instituciones y el ordenamiento territorial, mas aún como estas instituciones son afectadas por el desempeño de dinámicas descompensadas del territorio.

- En segunda instancia, una vez se tiene todo el marco conceptual se construyó el capítulo dos, cuyo objeto es el de: A) Identificar que instituciones existen en el SSR, B) De que tipo son de acuerdo con su origen y diseño, C) Identificar actores implicados tanto en el diseño como en la implementación. Una vez se tiene dibujado tanto el marco institucional como sus actores, se procedió a realizar un análisis institucional simple¹, en el cual solo se observan problemas del diseño y la implementación, en términos de capacidad de ordenar el suelo.
- En tercera instancia, se destino un tercer capítulo donde se desarrolla una propuesta a nivel de lineamientos que bajo el contexto en el que se encuentra el SSR, se requiere realizar una apuesta de ordenamiento Territorial, de un corte estructurado en termino de valorar e incluir variables mas allá del mero uso del suelo, como mecanismo de ordenación.

¹ Se denomina simple, por que un análisis institucional convencional o completo, incluyen otras variables como costos de transacción, estudio de racionalidad de individuos, incentivos, procesos de provisión y producción. En este caso en particular solo interesaba observar el tema relacionado con la presencia de instituciones y la capacidad de ordenar el territorio. para mayor información véase (Orstrom, incentive infrastructure development.2003. Douglas North, el neoinstitucionalismo 1995. Ayala y espino. El análisis institucional.2004).

1. MARCO CONCEPTUAL

Como marco conceptual, para efectos de este trabajo de consultoría, se entiende como institución, a las reglas que rigen u ordenan la relación entre individuos en un espacio o territorio (véase North. D. La nueva Economía Institucional.1995). De esta manera existen dos tipos de instituciones, que tienen plena aplicabilidad en el marco de esta consultoría, ellas se definen como:

1. Las *Instituciones formales*, son reglas escritas en las leyes, en los reglamentos y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Su cumplimiento es obligatorio y requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.
2. Las *Instituciones Informales*, son reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres, son el fruto de la evolución de los códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades. Su cumplimiento no requiere de fuerzas exógenos que lo obliguen, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas.

Ahora, las instituciones bajo la conceptualización anterior tienen una amplia relación con el tema del uso y ordenamiento del suelo; y es precisamente por cuanto, la única manera desde el punto de vista formal de reglamentar y normalizar el uso del suelo en un territorio es a través de la introducción de instituciones formales. De esta manera se consideró apropiado realizar esta relación univoca entre ambas partes.

De otro lado de acuerdo con el arreglo institucional que rige en Colombia para el ordenamiento territorial, se han construido herramientas o instrumentos de gestión para el diseño de instituciones que formalicen y ordenen el territorio, el marco rector de ello es la ley 388. Esta condición refuerza a un mas la relación y el enfoque planteado por esta consultoría en relación al tema institucional y su relación con el ordenamiento del territorio.

Con la influencia del arreglo institucional debe entenderse que el enfoque de institución en el campo del ordenamiento territorial, tiene que ver con la presencia estatal como agente que incentiva el diseño y creación de instituciones como la ley 388, por tanto, este tipo de institución de acuerdo a este origen es de carácter estatal, con una visión contractualista, es decir, las instituciones son el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes, como el fruto de una negociación colectiva que se realiza a través del proceso político (sistema electoral, toma de decisiones, el congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, etc.) y en el cual no necesariamente intervienen los mecanismos de intercambio del mercado. Igualmente, esta visión enfatiza la participación de los agentes en el diseño Institucional de los derechos de propiedad, el sistema legal, el orden constitucional.

Como diseño institucional en este documento se entiende por las acciones emprendidas por el estado para crear reglas de juego que permitan regular el uso, la oferta y la demanda de un bien, que como en este caso es el suelo, el cual es sujeto de ordenamiento.

De otro lado, se de hacer claridad que el enfoque de ordenamiento territorial asumido, dista totalmente de la pretensión particular que asume de manera reduccionista al ordenamiento como

una mera limitación espacial o física. Por tanto, para la Evaluación ambiental regional, el territorio está ligado a las relaciones de poder existentes, a las dinámicas poblacionales, económicas, culturales; así como en función de las bondades y limitaciones ambientales y finalmente con la representación que los pobladores tienen de su espacio vital incluidas las relaciones entre grupos sociales.

En estas condiciones el proceso de descripción y revisión del marco institucional, en primera instancia requiere de la identificación de las principales instituciones que en el SSR y su contexto existen. En segunda instancia identificar actores que se relacionen o desempeñen un rol determinado en el diseño e implementación de las instituciones.

2. DESCRIPCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL DEL SSR

El marco institucional está enfocado a observar la presencia de instituciones formales o informales que estén relacionadas con la ordenación del suelo en el SSR y con la cual se pueda evidenciar, cual estructura de tenencia del suelo, y sus principales formas de regulación y transacción entre los agentes participantes.

Para realizar esta descripción del marco institucional se siguió el siguiente proceso:

2.1. Establecimiento de un marco institucional genérico

2.1.1. Identificación de tipos de instituciones²

De acuerdo con la revisión realizada del SSR y del contexto nacional, se identifican por su origen dos tipos de instituciones Sociales (no formales) y Estatales (formales): véase gráfico 1. Del gráfico 1 se pueden identificar:

- Las *Instituciones estatales*, son de carácter obligatorio y compulsivo son impuestas externamente a los individuos o a la comunidad y su cumplimiento es forzado coercitivamente por el Estado. Las sanciones que pueden surgir de su incumplimiento están formalizadas en la ley y su aplicación y vigilancia están claramente centralizadas en el poder o autoridad pública.
- Las *Instituciones Sociales*, en cambio, son de creación espontánea y voluntariamente observadas por los individuos. Las sanciones resultantes de su incumplimiento, son informales, descentralizadas, es decir, descansan en la responsabilidad de cada individuo y/o pequeñas comunidades.

² Dentro de la identificación del tipo de instituciones, se incluyen los convenios ambientales que Colombia ha firmado, ya que estos han sido acogidos y reglados mediante normatización que hacen obligatorio su cumplimiento en el territorio nacional.

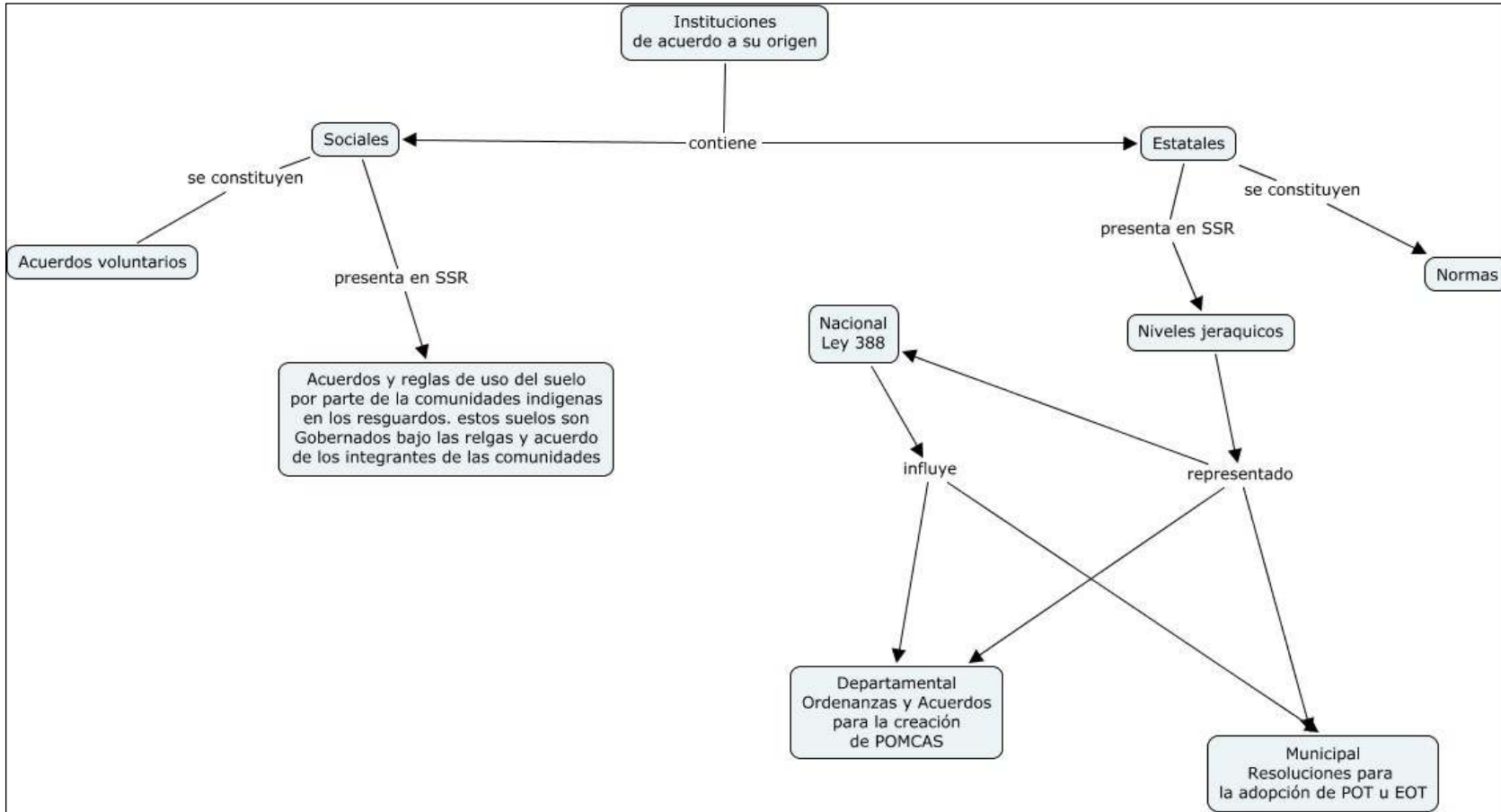


Grafico 1. Identificación del marco institucional del contexto del SSR

Del grafico 1, es relevante realizar una lectura de la institución que rige desde el nivel nacional a los demás niveles jerárquicos, a fin de establecer un panorama general de patronamiento a las instituciones particulares que en los demás niveles jerárquicos tienen presencia en el SSR. Por tanto dicha lectura se plantea de la siguiente manera:

El análisis debe partir de la emisión de la constitución política de 1991, la cual se constituyó en un cambio institucional que formalizó la necesidad del ordenamiento territorial en Colombia.

La nueva Carta Política de 1991, señala el carácter jurídico del Estado Colombiano sobre el cual se conformó un ordenamiento jurídico, en base a jerarquías, siguiendo de mayor a menor: Constitución, Leyes / Decretos-Leyes, Decretos, Ordenanzas Departamentales, Acuerdos Municipales, Resoluciones y Circulares. Tal y como se muestra en el grafico 1.

Es en este orden que se relacionaran las normas relativas al Ordenamiento Territorial del país, y más específicamente a la Evaluación del corredor vial Pasto-Mocoa. Encontrándose entonces, que el ordenamiento territorial colombiano, tiene inicialmente su origen en la Constitución Nacional.

El Título XI de la Constitución establece la organización territorial. En el artículo 286, se determina cuales son las entidades territoriales: Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios indígenas, los cuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 de la Carta Política, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre enmarcados dentro de los límites que para tal efecto le otorgue la Constitución y la Ley. Dentro de esta autonomía, las entidades territoriales tienen los siguientes derechos:

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

De otro lado, el artículo 288 de la Constitución dispone lo siguiente:

“Art. 288.- La Ley Orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley”.

De conformidad con este ordenamiento superior, se expidió la Ley Orgánica 388 de 1994, conocida como el POT, mediante la cual se armonizó y actualizó las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la

Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

Mediante esta norma, se definieron las directrices para el ordenamiento del territorio, dejando que los municipios, en ejercicio de su autonomía, promuevan el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo y la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial.

Esta Ley fue modificada por la Ley 810 de 2003, mediante al cual se estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial, podrían ser revisados o actualizados por los concejos municipales, por iniciativa de los alcaldes municipales. Así mismo ha tenido desarrollo legal, mediante la expedición de los Decretos 2079 de 2003, Decreto 4002 de 2004 y el Decreto 3600 de 2007, en los cuales se dispone que los Planes de Ordenamiento territorial pueden tener revisiones y/o modificaciones, las cuales deben someterse a consulta y aprobación, de conformidad con lo previsto en la Ley 388 de 1994; que se deben establecer zonas de alto impacto y que la autoridad ambiental debe estar involucrada dentro de la definición de zonas de uso del suelo, respectivamente.

De otro lado, tenemos que tener en cuenta que el ordenamiento del territorio, también incluye el manejo y explotación de los recursos naturales que pertenecen al estado, por lo que también encontramos una serie de normas que establecen el dichos uso para la explotación de los recursos y así mismo se establecen restricciones para el uso de los mismo, como para la expansión territorial, por cuanto delimita zonas de restricción para desarrollos de proyectos.

Es así como encontramos la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, como ente rector del tema ambiental a nivel nacional, aquel que establece las políticas y directrices a nivel nacional, de todo lo relacionado con los recursos naturales renovables y no renovables, enmarcado dentro del desarrollo sostenible. Crea las Corporaciones Autónomas Regionales, como las entidades encargadas de velar por los recursos naturales de la Región y crea el Sistema Nacional Ambiental, el cual está constituido por el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten poner en marcha los principios generales ambientales determinados en la ley en mención.

De otro lado, se encuentran las zonas de especial protección ecológica, como los Parques Naturales y las Zonas de Reserva, las cuales merecen especial protección y observancia para el evento de que se requiera desarrollar cualquier proyecto que involucre estas zonas, por cuanto estas tienen en si restricciones totales o parciales para el uso de los recursos naturales dentro de estas zonas.

Así mismo, el Estado Colombiano ha suscrito varios tratados internacionales para la protección de la biodiversidad y en general del medio ambiente, los cuales también son de observancia obligatoria por parte de los futuros usuarios de estos recursos y/o zonas de especial protección, pues existen restricciones casi totales para poder acceder a estos territorios y/o recursos naturales allí localizados.

En el cuadro No. 1, se relacionan en orden de jerarquía, las normas sobre el uso del suelo, que son aplicables para la Evaluación Ambiental Regional de la Vía Pasto-Mocoa, incluyéndose los Ordenamientos territoriales de los municipios definidos como de zona de influencia para el estudio.

Estas normas, son objeto de estudio respecto a la aplicación de las mismas, para así poder definir si existe o existirá conflicto en el ordenamiento del territorio, o por el contrario, las normas expedidas están de conformidad con las políticas del orden nacional y cumplen con su filosofía.

2.1.2. Descripción de instituciones presentes en el SSR

El marco institucional se realizó alrededor de la ordenación y tenencia del suelo en el SSR. Este marco abarcó los niveles nacional, Departamental y Municipal, los siguientes aspectos:

- a. Normativa que define la elaboración de POT, EOT, POMCAS
- b. Normativa e instrumentos relacionados con las actividades que regula la designación de zonas de resguardo indígenas y reservas forestales.
- c. Normativa particular (estatal o Regional o Local) sobre Evaluación Ambiental y Protección ambiental relevante para el SSR.

Los resultados de la revisión inicial se encuentran consignados en la siguiente Tabla:

Cuadro 1. Normativa de Reglamentación del suelo

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
Constitución Política Colombiana	Nacional	<p>Art. 80.- Asigna al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, como forma de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Esta disposición permite comprender el alcance de la responsabilidad del Estado frente a la intervención en el manejo de los recursos naturales del estado y la planificación de proyectos.</p> <p>Art. 286.- Establece cuales con las entidades territoriales: Departamentos, Diestrrios, Municipios y Territorios Indígenas.</p> <p>Art. 287.- determina la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, enmarcada dentro de los límites que le establezca la Constitución y la ley.</p> <p>Art. 330.- Busca garantizar la protección de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas frente a la explotación de recursos naturales en sus territorios. Ordena al gobierno a propiciar la participación de los representantes de estas comunidades en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación.</p> <p>Art 334.- Entre las responsabilidades del Estado como director general de la economía, incluye la de intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales.</p> <p>Art 360.- Consagra que la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Que esta explotación causará contraprestación económica a título de regalía a favor del Estado, sobre la cual tendrán derecho a participar los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten actividades petroleras.</p>
Ley 357 de 1997	Nacional	<p><i>Por medio de la cual se aprueba la Convención relativa a los Humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR).</i> La convención tiene como objetivo principal garantizar la conservación y manejo racional de los humedales reconociendo la importancia de las funciones que cumple, su riqueza en flora y fauna y su valor económico, como ecosistemas que generalmente ocupan zonas de transición entre áreas húmedas permanentes y áreas generalmente secas.</p> <p>La Laguna de la Cocha, ubicada en Nariño, fue incluida el 8 de enero de 2001. Existe programa de conservación, la cual es realizada por la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se manejan los humedales de importancia declarados por el país y existen programas para su conservación</p>
Ley No. 17 de 1981	Nacional	<p><i>Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres.</i> La convención reglamenta la exportación, importación y reexportación de las especies incluidas en cada uno de los apéndices y exige determinada información científica que debe ser producida por una o mas autoridades</p>

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
		<p>científicas definidas por cada Estado, para que con base en ella, una autoridad administrativa definida también por cada Estado, expida un permiso o un certificado.</p> <p>Reglamentada mediante el decreto 1401 de 1997, conforme al cual se establece el procedimiento para obtención de los permisos CITES. El Decreto otorgó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la competencia para estos permisos (CITES).</p> <p>El Instituto Alexander Von Humboldt, Instituto de Investigaciones Marinas Costeras “Jose Benito Vives de Andresis” –INVEMAR-, y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional, son institutos de cooperación para este tema.</p>
Ley 165 de 1994	Nacional	<p>Convenio Sobre Diversidad Biológica. El convenio tiene tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, otras cosas, un acceso adecuado a los recursos, una transferencia apropiada de tecnologías pertinente y una financiación apropiada. Mediante Decreto 730 del 14 de marzo de 1997 se define al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como autoridad nacional competente.</p> <p>Mediante la Resolución 620 del 7 de julio de 1997, se delega en el despacho del Viceministerio de Ambiente la función de otorgar los permisos para acceso de recursos genéticos.</p> <p>Mediante la Resolución 1115 del 14 de noviembre de 2000, se determina el procedimiento para el registro de colecciones biológicas con fines de investigación científica.</p> <p>Resolución 068 de 2002, la cual establece el procedimiento para los permisos de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica</p>
Ley 164 de 2001	Nacional	<p>Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad Biotecnológica. El objetivo establecido, es garantizar el nivel adecuado de protección en la esfera de transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta también los riesgos para la salud humana, centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos. El Protocolo se encuentra cimentado en el principio de precaución.</p>
Ley No. 464 de 1998	Nacional	<p>Convenio Internacional de Maderas Tropicales. Proporciona un marco para la consulta, la cooperación internacional y la elaboración de políticas entre todos los miembros, en relación con todos los aspectos pertinentes de la economía mundial de la madera; facilitar un foro de consultas para promover el empleo de prácticas no discriminatorias en el comercio de maderas.</p> <p>Mediante la Resolución No. 1079 del 2004, se estableció Control Fitosanitario de las maderas que se exportan, mediante el sello.</p>
Ley 30 de 1990	Nacional	<p>Se aprueba el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. El convenio de Viena es el</p>

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
		<p>primer instrumento internacional que busca proteger la salud de los seres humanos y el medio ambiente, de los efectos adversos resultantes de la modificación de la capa de ozono atmosférica que rodea a la tierra. Las partes se obligan de conformidad con los medios que dispongan y en la medida de sus probabilidades a cooperar en la investigación e intercambiar información para mejorar la comprensión de los efectos de las actividades humanas u del medio ambiente.</p> <p>Se reglamentó la importación de sustancias agotadoras de la capa de ozono, estableciendo cupos máximos.</p>
Código de Recursos Naturales Renovables Decreto Ley 2811 de 1974	Nacional	Establece disposiciones en materia de protección al medio ambiente y regula el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
Ley 21 de 1991	Internacional	Aprueba Convenio Internacional 169 de la OIT sobre pueblos indígenas o tribales. Impone obligación de consultarles cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar en beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización.
Ley 99 de 1993	Nacional	Reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del ambiente. Consagra la licencia ambiental y otros instrumentos de gestión ambiental aplicables a los diferentes sectores productivos. Crea las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de velar por los recursos de las regiones de su competencia.
Ley 388 de 1994 (Ley de Ordenamiento Territorial)	Nacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. 2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. 3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. 4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. 5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
		esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.
Ley 810 de 2003	Nacional	<p>Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997 respecto a las sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de curadores urbanos.</p> <p>Artículo 12: “Los Concejos Municipales y Distritales podrán revisar y hacer ajustes a los Planes de Ordenamiento Territoriales ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde”.</p>
Ley 2ª de 1959	Nacional	<p>Se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal:</p> <p>a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales:</p> <p>Por el Sur, la línea de frontera con la República del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Uraba), y por el Oriente, una línea que arrancando 15 kilómetros al este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, siga hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la Quebrada de San Pedro, y de allí, a través del Río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este por el divorcio de aguas del Cerro de Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el Cerro de Caramanta; de allí al Cerro Paramillo y luego al Cerro Murrucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados noreste, hasta el Océano Atlántico;</p> <p>b) Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales:</p> <p>Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón;</p> <p>g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, comprendida dentro de los siguientes límites generales:</p> <p>Partiendo de Santa Rosa de Sucumbíos, en la frontera con el Ecuador, rumbo Noreste, hasta el cerro más alto de los Picos de la Fragua; de allí siguiendo una línea, 20 kilómetros al Oeste de la Cordillera Oriental hasta el Alto de Las Oseras; de allí en línea recta, por su distancia más corta, al Río Ariari, y por éste hasta su confluencia con el Río Guayabero o el Guaviare, por el cual se sigue aguas abajo hasta su desembocadura en</p>

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
		el Orinoco; luego se sigue la frontera con Venezuela y el Brasil, hasta encontrar el Río Amazonas, siguiendo la frontera Sur del país, hasta el punto de partida.
Decreto 2079 de 2003	Nacional	Las revisiones y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial, se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.
Decreto 4002 de 2004	Nacional	En los planes de ordenamiento territorial no se podrán establecer como permitidos los usos que comprendan servicios de alto impacto. Éstos deben ser desarrollados de manera especial. (zonas de tolerancia). Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.
Decreto 3600 de 2007	Nacional	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establece determinantes de ordenamiento del suelo rural y desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelaciones y edificación de este tipo de suelo
Decreto 622 de 1977	Nacional	Este Decreto contiene los reglamentos generales aplicables al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que debido a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la nación, se reserva y declara dentro de alguno de los tipos de áreas definidas y en el artículo 329 del Decreto-Ley número 2811 de 1974. <i>Artículo 30.-</i> Prohibense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia La alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: 3) Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras. 4) Talar, socalar, entresacar o efectuar rocerías. 6) Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el IN-DERENA por razones de orden técnico o científico. 14) Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos. 15) Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes
Decreto 1220 de 2005, modificado	Nacional	Reglamenta la Ley 99 de 1993 en lo relacionado con el otorgamiento de licencias ambientales. Establece los

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
por el Decreto 500 de 2006		casos en que la licencia resulta exigible para el desarrollo de proyectos de hidrocarburos. Establece el procedimiento para otorgar la licencia y el régimen de transición para proyectos viejos.
Acuerdo que aprueba el Plan de Ordenamiento de Leguízamo	Leguízamo	<p>Principales usos del suelo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agricultura tradicional: maíz, plátano, yuca, chontaduro, piña, caucho, frutales. ▪ Ganadería: Pastos. ▪ Cultivos ilícitos: Coca
Acuerdo que aprueba el Plan de Ordenamiento de Santiago	Santiago	<p>Clasificación del Suelo Urbano: 1) Institucional: Alto Institucional; Medio Institucional 2; Bajo Institucional 3. 2) Comercio y Servicios: Alto C1; Medio C2; Bajo C3. 3) Residencial: Bajo R 1; Medio R 2; Alto R 3 . 4) Industrial: Alto Ind 1; Medio Ind 2; Bajo Ind 3. 5) Recreativo: Alto Rec 1 ; Medio Rec 2; Bajo Rec 3.</p> <p>Orden espacial natural: Chagras y jardines, Parques, relictos boscosos de ribera, humedales. Las áreas de reserva del municipio de Santiago se clasifican de la siguiente manera: Área de Reserva Complejo paramuno Bordoncillo – Patascoy; Zona de Protección Cuenca del Río San Juan; Areas de protección de fuentes abastecedoras de acueductos comunitarios y Relictos de bosques secundarios y rastrojos.</p>
Acuerdo que aprueba el Esquema de Ordenamiento Territorial de Villa Garzón	Villa Garzón	<p>El uso principal del suelo que se dará a las franjas de protección de las corrientes de agua, estará orientado a la protección, conservación y recuperación del recurso forestal.</p> <p>Como uso condicionado se permitirá el desarrollo de actividades económicas centradas en el establecimiento de sistemas agroforestales con especies frutales arbóreas como chontaduro, Inchi, Mil Pesos, Guamas, Canangucha, y frutales amazónicos como Borojó, Arazá, Uva Caimarona, etc; en especial aquellos predios que actualmente se encuentran en cultivos agrícolas o en pastos.</p> <p>Se establece como uso prohibido el establecimiento de sistemas agrícolas y pecuarios.</p> <p>Áreas de Protección y Conservación: Areas periféricas a los nacimientos y cuerpos de agua: <u>Uchupayaco</u>, <u>Naboyaco</u>, <u>Guineo</u>, <u>San José</u>, <u>Sardinas</u>, Curiyaco y <u>Eslabón</u>. Las franjas a lado y lado de los siguientes ríos: <u>Picudo Grande</u>, <u>Picudo Pequeño</u>, <u>Juanambú</u>, Oroyaco, <u>Sambico</u>, <u>Blanco</u>, <u>Gualchayaco</u>, San Vicente y <u>Putumayo</u> y las quebradas mayores: <u>La Guaranga</u> y la <u>Culebra</u>; dichas franjas deberán tener un ancho no inferior a 50 metros a lado y lado de su cause.</p> <p>Areas de Protección: Humedales: los humedales de Palestina con un área de 1 a 2 has, la Paz con un área de 2 has, Naranjito con 3 Kms, Albania con 2 has, Canangucho con 200 mts, Temblón 2 kms y Cafelina todas ricas en fauna y flora ninguna ha sido intervenida.</p> <p>El uso del suelo en el Municipio de Villagarzón en el sector rural está subdividido en tres subregiones:</p>

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
		<p>Subregión de Villagarzón; subregión de Puerto Umbria; subregión de la Castellana.</p> <p>USOS RESERVA FORESTAL</p> <p>Las zonas de conservación localizadas en la Cuenca del río San Juan se clasifican en: Zona de Amortiguación de la Reserva Forestal Protectora, Zona Forestal de Uso Múltiple y Zona para la Producción Agropecuaria. El área de uso múltiple: Como usos principales en esta zona se establecen las actividades económicas orientadas a la estabilización de la frontera agropecuaria a partir de la tecnificación de las actividades agrícolas y pecuarias existentes para incrementar la producción, sin ampliar la extensión de las áreas dedicadas a las mismas, Las áreas para la producción ganadera principalmente localizadas en los municipios de Villagarzón y Puerto Caicedo, con una mínima parte perteneciente al municipio de Orito.</p>
<p>Acuerdo que aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Guzmán:</p>	<p>Guzmán</p>	<p>USO PRINCIPAL: Comprende la actividad o actividades más aptas de acuerdo con la potencialidad y demás características de productividad y sostenibilidad. USO COMPLEMENTARIO: Comprende las actividades y complementarios al usos principal que corresponde a la actitud potencialidad y demás características de la productividad y la sostenibilidad.</p> <p>USO CONDICIONADO O RESTRINGIDO: Comprende las actividades que no corresponden completamente con la actitud de la zona y son relativamente competitivos con las actividades de los usos principales y complementarios USO PROHIBIDO: Comprende las demás actividades para las cuales la zona no presenta actitud y/o se presenta incompatibilidad con los usos permitidos.</p> <p>CORPOAMAZONIA ha demarcado en el Municipio de Puerto Guzmán un total de 250.000 hectáreas para declararlas como zona de reserva forestal productora, mediante un proceso auto sostenible, comprendida entre los ríos Mecaya, Yurilla, Sabilla y Mandur, hasta la Inspección de El Jauno y delimitada por la zona de usos múltiples de origen aluvial formando parte del proyecto interregional del Mecaya de 345.163,25 Hectáreas, comprendido entre los Municipios de Puerto Leguízamo, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán.</p>

Tipo de Acto Administrativo	Ámbito de Aplicación	Temática reglamentada
		<p>ÁREAS DE CONSERVACIÓN: Zona de Reserva Forestal Productora del Mecaya; Reserva Forestal Protectora – Productora del Yurilla.</p> <p>ÁREAS DE RESERVA</p> <p>Resguardos y Tierras de las Comunidades Negras: existen cuatro resguardos constituidos (Calenturas, Aguaditas, El Descanso y Villa Catalina La Torre.</p>

Cuadro 2. Reglamentación de Áreas Protegidas en la Zona

INSTITUCIÓN	OBJETO
Acuerdo 014 de 1984	Se Declara Área de Reserva Forestal Protectora la Cuenca Alta del Río Mocoa en el municipio de Mocoa, Intendencia del Putumayo.
Acuerdo 58 de 1973	Se modifica el Acuerdo 5 del 24 de febrero de 19781, relativo a la Zona Forestal Protectora y de Interés General de la hoya Hidrográfica de la Laguna “La Cocha” y el Cerro “Patascoy” en el municipio de Pasto, Departamento de Nariño.
Ley 2ª de 1959	<p>Se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal:</p> <p>a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales:</p> <p>Por el Sur, la línea de frontera con la República del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Uraba), y por el Oriente, una línea que arrancando 15 kilómetros al este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, siga hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la Quebrada de San Pedro, y de allí, a través del Río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este por el divorcio de aguas del Cerro de Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el Cerro de Caramanta; de allí al Cerro Paramillo y luego al Cerro Murrucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados noreste, hasta el Océano Atlántico;</p> <p>b) Zona de Reserva Forestal Central, comprendida dentro de los siguientes límites generales:</p> <p>Una zona de 15 kilómetros hacia el lado Oeste, y otra, 15 kilómetros hacia el este del divorcio de aguas de la Cordillera Central, desde el Cerro Bordoncillo, aproximadamente a 20 kilómetros al Este de Pasto, hasta el Cerro de Los Prados al Norte de Sonsón;</p> <p>g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, comprendida dentro de los siguientes límites generales:</p> <p>Partiendo de Santa Rosa de Sucumbíos, en la frontera con el Ecuador, rumbo Noreste, hasta el cerro más alto de los Picos de la Fragua; de allí siguiendo una línea, 20 kilómetros al Oeste de la Cordillera Oriental hasta</p>

INSTITUCIÓN	OBJETO
	el Alto de Las Oseras; de allí en línea recta, por su distancia más corta, al Río Ariari, y por éste hasta su confluencia con el Río Guayabero o el Guaviare, por el cual se sigue aguas abajo hasta su desembocadura en el Orinoco; luego se sigue la frontera con Venezuela y el Brasil, hasta encontrar el Río Amazonas, siguiendo la frontera Sur del país, hasta el punto de partida.
	Santuario de Flora y Fauna Isla La Corota
	Parque Nacional Natural La Paya, creado en 1984.
	Parque Nacional Natural Doña Juana
	Santuario de Flora y Fauna Galeras
	Parque Nacional Natural La Paya
Resolución 1311 del 23 de julio de 2007	Por medio de la cual se declara, reserva y alindera el Parque Nacional Natural Serranía de los Churumbelos - Auka Wasi: Caquetá con 1.500,1 hectáreas, Cauca con 87.652,5 hectáreas, Huila con 3.706,7 hectáreas y Putumayo con 4.330,3 hectáreas.

Cuadro 3. ACUERDOS INTERNACIONALES AMBIENTALES

Acuerdo o Convenio: Ley 357 de 1997	
Criterios de Observación del Acto	
Temática Relacionada:	<i>Convención relativa a los Humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR).</i>
Ámbito de Aplicación:	Nacional
Naturaleza jurídica:	Tratado internacional (ratificado)
Entrada en Vigencia:	18 de Octubre de 1998
Resumen de Contenido:	La convención tiene como objetivo principal garantizar la conservación y manejo racional de los humedales reconociendo la importancia de las funciones que cumple, su riqueza en flora y fauna y su valor económico, como ecosistemas que generalmente ocupan zonas de transición entre áreas húmedas permanentes y áreas generalmente secas.
Mecanismo de verificación al cumplimiento	Laguna de la Cocha, Nariño el 8 de enero de 2001. Existe programa de conservación
Actores Encargados de seguimiento y Control	Mediante la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se manejan los humedales de importancia declarados por el país y existen programas para su conservación

Acuerdo o Convenio: Ley No. 17 de 1981	
Criterios de Observación del Acto	
Temática Relacionada:	<i>Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres</i>
Ámbito de Aplicación:	<i>Nacional.</i> Especialmente en esta zona de estudio es

	vulnerable pues allí se encuentran las especies amenazadas y se realiza contrabando con las mismas.
Naturaleza jurídica:	Tratado internacional (ratificado)
Entrada en Vigencia:	29 de Noviembre de 1981.
Resumen de Contenido:	La convención reglamenta la exportación, importación y reexportación de las especies incluidas en cada uno de los apéndices y exige determinada información científica que debe ser producida por una o mas autoridades científicas definidas por cada Estado, para que con base en ella, una autoridad administrativa definida también por cada Estado, expida un permiso o un certificado
Mecanismo de verificación al cumplimiento	Reglamentada mediante el decreto 1401 de 1997, conforme al cual se establece el procedimiento para obtención de los permisos CITES.
Actores Encargados de seguimiento y Control	El Decreto otorgó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la competencia para estos permisos (CITES). Instituto Alexander Von Humboldt, el Instituto de Investigaciones Marinas Costeras “Jose Benito Vives de Andresis” –INVEMAR-, y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional.

Acuerdo o Convenio: Ley 165 de 1994**Criterios de Observación del Acto**

Temática Relacionada:	Convenio Sobre Diversidad Biológica
Ámbito de Aplicación:	Nacional. Especialmente en esta zona de estudio es vulnerable pues allí se encuentran las especies de importancia biológica y se realiza contrabando con las mismas
Naturaleza jurídica:	Tratado Internacional (ratificado)
Entrada en Vigencia:	26 de febrero de 1995. Declarado Exequible mediante Sentencia de la Corte Constitucional No. C-519 de 1994
Resumen de Contenido:	El convenio tiene tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, otras cosas, un acceso adecuado a los recursos, una transferencia apropiada de tecnologías pertinente y una financiación apropiada.
Mecanismo de verificación al cumplimiento	Mediante Decreto 730 del 14 de marzo de 1997 se define al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como autoridad nacional competente. Mediante la Resolución 620 del 7 de julio de 1997, se delega en el despacho del Viceministerio de Ambiente la función de otorgar los permisos para acceso de recursos genéticos. Mediante la Resolución 1115 del 14 de noviembre de 2000, se determina el procedimiento para el registro de colecciones biológicas con fines de investigación científica. Resolución 068 de 2002, la cual establece el

	procedimiento para los permisos de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica
Actores Encargados de seguimiento y Control	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Acuerdo o Convenio: Ley 164 de 2001.	
Criterios de Observación del Acto	
Temática Relacionada:	<i>Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad Biotecnológica</i>
Ámbito de Aplicación:	Nacional
Naturaleza jurídica:	Tratado Internacional
Vigencia:	No ha entrado en vigencia
Resumen de Contenido:	El objetivo establecido, es garantizar el nivel adecuado de protección en la esfera de transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta también los riesgos para la salud humana, centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos. El Protocolo se encuentra cimentado en el principio de precaución.
Mecanismo de verificación al cumplimiento	N.A.
Actores Encargados de seguimiento y Control	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Acuerdo o Convenio: Ley No. 464 de 1998	
Criterios de Observación del Acto	
Temática Relacionada:	<i>Convenio Internacional de Maderas Tropicales</i>
Ámbito de Aplicación:	<i>Nacional.</i> Por encontrarse en zonas fronterizas, es factible que se comercie con este recurso sin el lleno de los requisitos, por lo que es necesario realizar control.
Naturaleza jurídica:	Tratado Internacional (ratificado)
Entrada en Vigencia:	16 de agosto de 1999. Pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia C-200 de 1999.
Resumen de Contenido:	Proporcionar un marco para la consulta, la cooperación internacional y la elaboración de políticas entre todos los miembros, en relación con todos los aspectos pertinentes de la economía mundial de la madera; facilitar un foro de consultas para promover el empleo de prácticas no discriminatorias en el comercio de maderas.
Mecanismo de verificación al cumplimiento	Mediante la Resolución No. 1079 del 2004, se estableció Control Fitosanitario de las maderas que se exportan, mediante el sello.
Actores Encargados de seguimiento y Control	Instituto Colombiano Agropecuario ICA

Acuerdo o Convenio: Ley 30 de 1990	
Criterios de Observación del Acto	

Temática Relacionada:	<i>Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono</i>
Ámbito de Aplicación:	Nacional
Naturaleza jurídica:	Tratado Internacional (ratificado)
Entrada en Vigencia:	14 de Octubre de 1990.
Resumen de Contenido:	El convenio de Viena es el primer instrumento internacional que busca proteger la salud de los seres humanos y el medio ambiente, de los efectos adversos resultantes de la modificación de la capa de ozono atmosférica que rodea a la tierra. Las partes se obligan de conformidad con los medios que dispongan y en la medida de sus probabilidades a cooperar en la investigación e intercambiar información para mejorar la comprensión de los efectos de las actividades humanas u del medio ambiente.
Mecanismo de verificación al cumplimiento	Se reglamentó la importación de sustancias agotadoras de la capa de ozono, estableciendo cupos máximos.
Actores Encargados de seguimiento y Control	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Una vez revisado el marco legal aplicable para el ordenamiento territorial de la Vía Pasto-Mocoa, se evidencian varias situaciones:

- Se encuentran normas de carácter nacional que establecen zonas de reservas naturales que traen implícitas prohibiciones de uso, Zonas de Parques Nacionales Naturales, Reservas Civiles y reservas que también son declaradas por el municipio. Para estas zonas existe una protección especial y como tal, deben de ser tenidas en cuenta al momento de establecer el ordenamiento del territorio del municipio, advirtiéndose que para ellas no es permitido el acceso, sino que por el contrario han sido constituidas como zonas de especial protección y conservación natural.
- Colombia ha suscrito varios tratados internacionales que se encuentran vigentes y a los cuales se debe dar especial atención y cumplimiento, por cuanto son aplicables para la zona del presente estudio. Entre los convenios aplicables se encuentran los siguientes: CITES, el cual, teniendo en cuenta que Colombia es uno de los países con mayor diversidad biológica, puede ser objeto de exportación de especies que se encuentren en vía de extinción, más aún si nos encontramos en zonas de fronteras, las cuales serán más vulnerables para el contrabando de estas especies; Convenio de maderas tropicales y de Diversidad Biológica, que por las razones anteriormente expuestas, también es vulnerable. Compete para esta especial protección, a la Corporación CORPOAMAZONÍA. La Convención de RAMSAR que pretende la protección de humedales, y para la zona encontramos la Laguna de la Cocha como uno de los ecosistemas protegidos por este instrumento, la cual no se encuentra dentro de la zona directa de influencia del estudio regional.
- Se encuentra riqueza cultural conformada por las comunidades indígenas de nuestro país y que se hallan asentadas en gran parte del territorio que es objeto de estudio. Es así, como el gobierno para su protección estableció que cualquier pretensión de explorar en su territorio, debe ser consultado con las comunidades y para tal efecto expidió el Decreto 1320 de 1998, el cual reglamenta el proceso de concertación con las comunidades indígenas.

Para que este marco institucional hubiese sido diseñado o para que funcione en los diferentes niveles jerárquicos, existen unos actores que juegan roles diferentes de acuerdo con sus funciones y los cuales son de vital importancia identificarlos, para ello a continuación se presenta dicha identificación:

2.2. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES IMPLICADOS EN EL MARCO INSTITUCIONAL

Una vez analizado el marco normativo aplicable a la Evaluación Ambiental Regional de la Vía Pasto-Mocoa, es ahora importante establecer cuales son los agentes que intervienen en esta planificación del ordenamiento del territorio, no solamente como entes planificadores, sino también como los veedores y controladores de esa función.

Las competencias del Estado con relación a la Evaluación ambiental regional de la vía Pasto-Mocoa, se encuentran distribuidas en las siguientes entidades:

- **MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.** Aunque sus funciones están principalmente relacionadas con la definición de políticas en materia ambiental, la entidad ejerce como organismo executor para efectos del control ambiental que el Estado está llamado a ejercer sobre algunos proyectos considerados de interés nacional, entre los cuales se incluyen los proyectos de infraestructura vial a nivel nacional. Este Ministerio es además el encargado de administrar las áreas protegidas de carácter nacional y las áreas del sistema de parques nacionales naturales. Esto último a través de la Unidad Administrativa establecida para el efecto.
- **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.** Aunque estas autoridades ambientales no son las llamadas por la ley a ejercer control directo sobre los proyectos de infraestructura vial a nivel nacional, son competentes para conocer del licenciamiento ambiental frente a los proyectos de la red vial secundaria y terciaria en la construcción de carreteras, la construcción de nuevas calzadas y la construcción de túneles con sus accesos. Así mismo actúan como administradoras de los recursos naturales y las áreas protegidas de carácter regional existentes dentro de su jurisdicción.
- **MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.** La intervención de esta entidad, a través de su Dirección de Etnias, resulta fundamental para efectos de establecer la presencia de grupos étnicos y surtir los procesos de consulta previa que en cada caso se requieran.
- **MINISTERIO DE TRANSPORTE.** Tiene como objeto principal lograr el desarrollo institucional del sector y del sistema nacional del transporte, y a través del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, que tiene por objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.
- **INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES.** Como dependencia del Ministerio de Transporte, tiene como fin planear la ejecución de los proyectos con participación de capital privado en infraestructura a cargo de la Nación que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte. Así mismo, identifica y propone iniciativas de vinculación del capital privado para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o

relacionados, para ser considerados e incluidos cuando sea del caso, por el Ministerio de Transporte en los planes, programas y estrategias del sector.

- **ENTIDADES TERRITORIALES.** Los proyectos de infraestructura vial corresponden a un asunto de interés nacional y regional y como tal éstas entidades interactúan como organismos de apoyo de los proyectos, así mismo, actúan como entes participativos en la toma de decisiones para el desarrollo de los proyectos, bien sea estableciendo parte de la política de desarrollo regional o municipal, o participando en la elaboración de los estudios ambientales. Encontramos que estas entidades corresponden a la Gobernación de los Departamentos de Nariño y Putumayo, los municipios que forman parte del área de interés del proyecto a desarrollar, representados por las alcaldías municipales (Pasto, Mocoa, San Francisco, Villa garzón, Sibundoy, Colón, Santiago); también encontramos la personería municipal quienes ejercen labor de veeduría en el desarrollo de los proyectos y Planeación municipal, quien se encarga de determinar el uso del suelo de la región y si allí es admisible el desarrollo de un proyecto.

En el cuadro No. 4, se determinan los agentes institucionales que intervienen en la Evaluación Ambiental Regional de la Vía Pasto-Mocoa.

Cuadro 4. Agentes Institucionales que intervienen en la EAR Vía Pasto-Mocoa

Agente	Función Básica Relacionada
	Autoridades Ambientales
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. MAVDT	<p>Formular y expedir las políticas y normatividad ambiental en coordinación con las entidades del Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en el ámbito nacional, regional y local, con criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física, en pro del desarrollo sostenible del país.</p> <p>En cuanto al manejo territorial, formula la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establece las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Formula junto con el Departamento Nacional de Planeación el ordenamiento ambiental del territorio, con el objeto de que se incorpore a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones.</p>
Corporaciones Autónomas Regionales (CORPONARIÑO – CORPOAMAZONÍA)	<p>Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el MAVDT.</p> <p>Coordinan el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medio ambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental SINA en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales.</p> <p>Así mismo participa con los entes competentes en el ámbito de su jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.</p> <p>Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción.</p> <p>Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a las que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo y aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.</p> <p>Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional.</p>
Departamentos	Ejercen funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal, de

	<p>intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y la Ley.</p> <p>Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregare y agregar territorios municipales y organizar provincias.</p>
Alcaldías Municipales	<p>Promover y ejecutar y políticas nacionales en relación con el medio ambiente, los recursos naturales, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, elaborar planes, programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.</p> <p>Dictar dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre uso del suelo.</p>
Entidades Territoriales Indígenas	<p>Encontramos aquí los territorios indígenas, cuya propiedad es reconocida por la ley, los cuales son de tres clases:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Resguardos ordinarios: simples formas de tenencia colectiva y no enajenable de la propiedad en las culturas étnicas (Art. 329 C.N.) b) Resguardos con rango de municipio, para efectos fiscales: consagrados en el artículo 357 de la C.N., que para tal efecto serán considerados como municipios para beneficiaren de la transferencia de recursos ordinarios de la nación a nivel local de gobierno. c) Entidades Territoriales indígenas, que gozan de plena autonomía para la administración de sus asuntos. Gozan de autogobierno (Art. 287 de la C.N.) así como de prerrogativas de costumbres, gobierno, lengua, justicia y elección. Estos pueden establecerse en el Plan de Ordenamiento territorial del municipio, con concepto previo de la Comisión de ordenamiento Territorial, participación indígena de delimitación y delimitación del territorio por parte del Gobierno. <p>En caso de que un territorio indígena comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos.</p> <p>Dentro de las funciones de los consejos indígenas, encontramos la de velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.</p>
ENTIDADES NACIONALES	
Departamento Nacional de Planeación. DNP	<p>Definir operativamente e impulsar la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública, la definición de los marcos de actuación del sector privado, y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.</p>
ENTIDADES DE VIGILANCIA Y CONTROL	
Procuraduría delegada para	<p>Prevenir y vigilar el actuar de las entidades nacionales, para el caso que nos ocupa, entidades del sector</p>

asuntos agrarios y ambientales.	ambiental, advirtiendo sobre cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes. También ejerce funciones disciplinarias en iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra servidores públicos.
Contraloría general de la republica - Delegada de Minas y Energía.	Entidad de control y vigilancia, cuya función básica relacionada al sector de infraestructura es la de ejercer seguimiento a las actividades de construcción, adecuación de vías, aeropuertos y demás proyectos de infraestructura tanto a nivel nacional como local o regional y expedir oficios que contienen advertencias sobre riesgos inminentes de incurrir en afectaciones patrimoniales, de no mediar acciones inmediatas para corregir las falencias observadas por esta entidad.
ENTIDADES DE INFORMACIÓN Y SOPORTE	
Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS	Diseñar y desarrollar un Sistema de Información Geológico Minero que proporcione información confiable y oportuna a las entidades del Estado para la toma de decisiones y el seguimiento de la gestión institucional, y a los demás actores interesados en el tema. INGEOMINAS entiende el concepto "ambiente" como el entorno natural y social en el que se insertan las actividades de investigación para suministrar información geocientífica, minero ambiental y nuclear a todo el país. Este conjunto abarca los aspectos físico, biológico, cultural, económico y político.
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. IDEAM	Generar conocimiento y producir y suministrar datos e información ambiental, además de realizar estudios, investigaciones, inventarios y actividades de seguimiento y manejo de la información que sirvan para fundamentar la toma de decisiones en materia de política ambiental y para suministrar las bases para el ordenamiento ambiental del territorio, al manejo, el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales biofísicos del país.
Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE	Planear, levantar, procesar, analizar y difundir la información estadística estratégica para la toma de decisiones en el desarrollo económico y social del país. A partir de su liderazgo técnico ejercer la regulación del sistema estadístico nacional.
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt	Promover, coordinar y realizar investigación que contribuya al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad como un factor de desarrollo y bienestar de la población colombiana. Contribuye al fortalecimiento de la capacidad nacional para avanzar en el levantamiento del inventario nacional de biodiversidad como pieza fundamental para el conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
Instituto Colombiano de Antropología e Historia. ICANH	Establecimiento Público adscrito al Ministerio de Cultura. Es una entidad de carácter científico y técnico, encargado de investigar, estudiar, preservar y proteger el patrimonio arqueológico, antropológico y de historia colonial de nuestro país. Además desarrolla y difunde conocimientos expertos en las áreas mencionadas para comprender mejor los procesos sociales, discutir y orientar políticas estatales sobre la diversidad cultural.
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Elaborar y actualizar el mapa oficial de la República de Colombia; desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción,

IGAC	análisis y divulgación de información catastral y ambiental georeferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
Confederación Colombiana de organizaciones no gubernamentales ONG - CCONG	Servir como entidad de interfase en proyectos Estado - Sociedad Civil - Agencias Internacionales. Servir de enlace y facilitar procesos de interlocución, cabildeo y negociación entre las ONG, los sectores público y privado y las agencias internacionales para la construcción de bienes públicos.
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI-	Corporación civil sin ánimo de lucro de carácter público, vinculado al Ministerio del Medio Ambiente. Tiene por objeto la realización y divulgación de estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica social y ecológica de la región amazónica.

De conformidad con los actores anteriormente identificados, se definen a nivel nacional las diferentes entidades que interactúan en la realización y propuesta de las políticas de desarrollo del país, las cuales, posteriormente deben ser puestas en acción por parte de las entidades regionales o de la zona, donde se vaya a desarrollar el proyecto o las estrategias definidas por el Gobierno Nacional a través de los entes de este Nivel.

En cuanto a las entidades regionales, se encuentra que es a este nivel donde se concretan los proyectos de desarrollo, políticas o planes estratégicos planteados por el Gobierno Central, las Corporaciones Autónomas Regionales Ambientales, dentro de las cuales se encuentran CorpoNariño y CorpoAmazonia, encargadas de llevar a la práctica aquellos proyectos o planes definidos para la región por parte de la Nación. Se encuentran así mismo dentro de estas categorías los Centros Urbanos, los Departamentos y los municipios, también como entidades ambientales encargadas de promover y ejecutar los programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables

De otro lado, se encuentran los Institutos Técnicos Ambientales, que prestan apoyo y asesoría para la implementación de las políticas y los Planes del orden Nacional, como el Von Humboldt, Agustín Codazzi, SINCHI.

Encontramos a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que también cumplen un papel importante dentro del desarrollo de la Región, pues actúan como Veedores de las tareas definidas para el desarrollo.

Adicionalmente se encuentran dentro de los actores, las alcaldías municipales de la región de influencia, encargadas de dictar las normas de ordenamiento territorial del municipio y las reglamentaciones sobre los usos del suelo, articulando el Ordenamiento Territorial de su región con las disposiciones de carácter nacional.

3. ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL

Para el análisis del marco institucional se realizó una determinación de aspectos claves, los cuales giraran alrededor de los siguientes aspectos:

1. Normas legales e instrumentos de aplicación de obligada consideración para el manejo del suelo.
2. Normas legales e instrumentos de aplicación de mayor importancia para el manejo del suelo, de los recursos naturales.
3. Detectar si existen vacíos, incongruencias o solapamientos entre la legislación, que afecten al desarrollo el manejo del Suelo en los sistemas.
4. Si las normas detectadas son adecuadas para el ordenamiento y manejo del uso del suelo.

De acuerdo con los anteriores criterios se puede evidenciar del marco institucional consultado los siguientes aspectos:

3. 1. Multiplicidad institucional que regula el uso del Suelo

La Constitución política faculta a los municipios para orientar el desarrollo de sus territorios Art. 311 y regular de los usos del suelo, Art. 313. La Ley 152 de 1994 Art. 41 prevé que Además del Plan de Desarrollo, los Municipios contarán con un Plan de Ordenamiento Territorial.

La Ley 99 de 1993 Art. 65-8 establece que los Municipios deberán dictar sus propias normas sobre Ordenamiento Territorial y Reglamentación de los Usos de los Suelos, de conformidad con la Constitución y la Ley.

La Ley 388 de 1997 que modifica la Ley 9 de 1989, establece la obligación de los Municipios de expedir el Plan de Ordenamiento Territorial en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal. Es el marco conceptual para el levantamiento de la fase diagnóstica y de prospectiva del componente Territorial municipal

El Plan de Ordenamiento Territorial se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Están dentro de alguno de sus objetivos los siguientes:

1. Objetivo General. Formular y coordinar, con las entidades territoriales el proceso de ordenamiento, ocupación, priorización, jerarquización, distribución y localización de las actividades socioeconómicas y usos del suelo, en armonía con el medio ambiente y la protección de la diversidad étnica y cultural del Municipio.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan a los Municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural, y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios y velar por la defensa y creación del espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
4. De otro lado y de conformidad con el Decreto 1504 de agosto 4 de 1998, se debe reglamentar el manejo del espacio Público dentro de los planes de Ordenamiento Territorial.

El interrogante a responder en este Proyecto de Evaluación, tiene que ver con los antecedentes que rigen la compatibilidad de los proyectos de desarrollo y las posibilidades ambientales en determinados puntos geográficos del país. Es así como el desarrollo sostenible y su operatividad rige como eje constante en el presente estudio.

3.2. ¿Los mecanismos ordenamiento institucionales como los POT y EOT y Reservas, presentan conflictos?

De conformidad con las normas específicas para el Ordenamiento Territorial, se puede establecer que normativamente no se evidencia conflicto y/o vacío alguno con las normas, por el contrario, estas establecen definiciones, principios y parámetros para la ordenación del territorio.

Sin embargo, se encuentra que existe conflicto en el momento de la aplicabilidad específica de la norma, esto es, cuando el municipio organiza el territorio.

1. En primera instancia, lo delimita con coordenadas que no son las oficiales, por lo que se van a encontrar conflictos de delimitación territorial, traslapes de zonas con varios municipios,

lo que conlleva, por supuesto a igual situación con las zonas de protección, al no utilizarse las coordenadas oficiales del IGAC, se presentarían conflictos de uso, por el traslape de las zonas protegidas, de reserva e incluso de parques naturales.

2. Se evidencia que algunos municipios han crecido sin ninguna planificación urbanística, donde el interés e iniciativa de los particulares, han hecho prevalecer su necesidad de vivienda sobre el interés general del ordenamiento del territorio.

3. Se evidencian conflictos de uso, especialmente por implementación de actividades agropecuarias no acordes con las características biofísicas del suelo (cultivos ilícitos), aspectos ambientales, tenencia de tierras, por territorialidad, por ocupación de tierras baldías, aspectos mineros y explotación de petróleo.

4. Se evidencia que otro conflicto para considerar es el que se refiere a la constitución de los territorios indígenas, por cuanto ellos estiman que el territorio dejado por sus ancestros es muy amplio y al momento de definir la delimitación del mismo con las autoridades del municipio se generan tensiones que impiden avanzar en el desarrollo de los proyectos. Aquí en este conflicto, también se encuentran las políticas nacionales de erradicación de cultivos ilícitos, pues las políticas nacionales no tienen en cuenta la ocupación de estos territorios por parte de las comunidades indígenas.

5. Adicionalmente, se advierte también otro conflicto, no menos importante que los anteriores, por cuanto a dada importancia dentro de los últimos años, cual es la contienda viene dada por los factores armados en la medida que el gobierno establece el ordenamiento del territorio mientras que estos grupos toman u ocupan territorios de manera ilegal, lo que impide que haya un uso del suelo legítimo.

Este último se convierte también en un factor social que hasta ahora a sido difícil para el Estado, por cuanto a pesar de las medidas legales que se tomen al respecto, el conflicto armado ha venido creciendo y por consiguiente tomando territorio, al cual no es fácil acceder ni controlar el gobierno, por lo que las diferentes políticas o planes nacionales, no pueden ejecutarse en estos territorios, quedando el Actuar del estado casi nulo.

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el conflicto del uso del suelo, no es dado por conflictos normativos, por el contrario, el Estado ha expedido normas concordantes para el ordenamiento del uso del suelo. El conflicto radica en factores de diferente índole, encontrándose entre otros, los conflictos sociales como los factores armados; conflictos de carácter cultural, refiriéndonos a las comunidades indígenas por la concepción territorial que estos manejan.

Por lo anterior, la solución no está en la expedición de más normas, pues con las que existen son suficientes, la solución se encamina a expedir políticas que vayan de la mano con la realizada nacional y en especial las regionales, pues el conflicto se encuentra en la puesta en marcha de la norma con la realidad regional del municipio, errores del pasado que se piensan subsanar con normas, cuando el fondo es otra cosa.

3.3. ¿la aplicabilidad de los convenios internacionales y su necesidad de generar criterios de cumplimiento en el marco del proyecto Pasto-Mocoa?

Particularmente de todos los Convenios suscritos por Colombia, solo dos tiene estrecha relación, por presencia, es decir: Ramsar, por ejemplo tiene una presencia territorial por encontrarse dentro del SSR un sistema léntico como la laguna de la cocha. En el caso de CITES, por la presencia territorial de zonas de reservas y de alta biodiversidad.

Sin embargo el que exista presencia no es correspondencia de aplicabilidad normativa y técnica, **primero**, por que el proyecto vial no hace intervención de cauce y cuerpo de la laguna de la Cocha. En otras palabras, jurídicamente la aplicabilidad del RAMSAR seda siempre y cuando una o actividad o proyecto haga intervenciones sobre el cuerpo de agua, que en este caso ni la construcción de la variante ni la adecuación del tramo encano santiago, hacen este tipo de intervenciones, por lo tanto, no hay razón jurídica que soslaye normativamente para una aplicación exhaustiva e improrrogable dicho mandato administrativo. **Segundo** en el caso del CITES, es aplicable cuando una actividad, proyecto, requiera de transporte y exportación de especies de fauna y flora en vía de extinción. Esta situación no es ni será un fin atañible al proyecto de la referencia, el cual en ninguna de sus fases tiene consigo este efecto.

Ahora, realizando una deflección del posicionamiento jurídico planteado por ambas instituciones formales, si se puede visionar que por efectos de la potencialización de actividades económicas en el SSR, mas no por la vía Pasto –Mocoa directamente; se den situaciones donde existan condiciones que requieran de incluir dentro del proceso de planificación la inclusión de estas condiciones jurídicas prevalentes. Este caso no es el objeto de la EAR, ya que ello corresponde a un ámbito de un plan de desarrollo regional, sin embargo a efectos proactivos, estos elementos son incluidos dentro de la propuesta de lineamientos para la generación de criterios de ordenamiento territorial

3.4. El arreglo institucional, bajo el cual se encuentra la regulación del suelo presenta problemas de gobernabilidad

Durante la última década los gobiernos centrales en Colombia y locales, han realizado grandes esfuerzos para reorganizar las instituciones que gobiernan sus economías con la esperanza de un crecimiento sostenido. Los resultados más comunes han sido la expansión en la participación del sector privado, tanto a través de la privatización y liberalización de sectores enteros, en la prestación de servicios y finanzas y la gestión de activos, como de la descentralización de recursos y autoridad de los gobiernos centrales a gobiernos subnacionales para manejar áreas tales como servicios sociales, salud, educación, infraestructura y desarrollo de la pequeña empresa. Esto ha permitido que en el sistema de sostenibilidad Regional se evidencie un aumento progresivo de creación de instituciones formales que intentan regular el suelo y proteger los recursos.

Sin embargo este esfuerzo hace que se traslapen funciones e interese aparentemente incompatibles, tales como: la intersección de zonas petroleras con áreas de alta sensibilidad ambiental.

Si bien estos intentos estaban destinados a incrementar la eficiencia y mejorar el control fiscal y territorial, abrieron un proceso de experimentación institucional en el que la cuestión clave pasó a ser cómo los gobiernos en todos los niveles podían realizar la transición de ser proveedores de servicios y administradores de activos económicos a convertirse en garantes/supervisores de la prestación de servicios y facilitadores de la actividad privada socialmente productiva. Actividad que una región como la estudiada parece haber sido insuficiente, ya que el suelo cada vez más es gobernado por actividades ilegales.

Gran parte de esta experimentación se ha desarrollado en el SSR, donde confluyen 4 departamentos y tres corporaciones autónomas regionales y 13 alcaldías, todos con injerencias para la ordenación del territorio, sin incluir la presencia ancestral. Debido a estos procesos los instrumentos de ordenación legal del territorio, ha permitido que estas instituciones, presenten

pérdida de confianza por parte de los actores locales en los programas gubernamentales existentes y en las fuerzas de mercado para prestar los servicios necesarios. Sin embargo, han surgido dos problemas que han obstaculizado tanto la capacidad de los analistas de aprender de los experimentos como la habilidad de los operadores políticos para sostenerlos y replicarlos. En primer lugar, las innovaciones resultantes de la resolución de problemas de acción colectiva suelen involucrar formas organizativas e institucionales que no corresponden fácilmente a las categorías analíticas convencionales acerca de lo que es privado y público. En segundo lugar, debido a la historia de estos territorios, el poder político y a las tradiciones caudillistas, de estas sociedades, tienden a carecer no sólo de la experiencia y las capacidades para manejar con transparencia las responsabilidades institucionales nuevas a nivel subnacional, sino también de los vínculos políticos, financieros e institucionales generales entre los niveles locales y nacionales para facilitar la coordinación y la rendición de cuentas.

4. FORMULACIÓN DE LINEAMIENTO BÁSICO DE PROPUESTA³.

Bajo el contexto observado anteriormente y con el insumo de la descripción de los marcos del SSR, consideramos que el territorio que conforma la región de estudio, no requiere que se formule una propuesta de ordenamiento que caiga en el reduccionismo y simplemente establezca, por ejemplo: si es viable o no ampliar zonas de resguardos o de reservas; o determine la necesidad de crear nuevas reservas y parques naturales. Si se estableciese una propuesta cuyo fin sea este encaminado a ello sin diálogo alguno con las dinámicas territoriales, no se estaría haciendo nada por el territorio y desconociendo que este se encuentra sin estructura, y con ello se contribuiría aun más a fraccionarlo tal y como se presenta hoy día.

Para efectos de la Evaluación ambiental Regional una propuesta de ordenación territorial legal como se establece en los TDR, es el efecto de un proceso de análisis sistémico e integrado y de más largo plazo, que incluya estudios previos. En estas condiciones cualquier institución que se diseñe para el manejo legal y formal del suelo en la región, tenderá a no ser exitosa, como efectivamente ocurre hoy día en la región. Es decir que la formulación de una propuesta de ordenamiento debe ser un algoritmo de resolución al sistema de incentivo negativo que hoy día existe.

En este sentido el ordenamiento del suelo no se resuelve con la emisión o conformación de una nueva figura legal, que pueda englobar en un solo marco las condiciones del territorio. Si no que por el contrario se requiere de una oferta que sea mucho más estructurante y que abarque y concilie en un solo ámbito las diferentes dinámicas que hacen que el territorio se desestructure, tal y como se vio en la descripción del marco territorial.

Después de haber analizado el marco de normas y con el conjunto de dinámicas descompensadas en términos económicos, sociales, ambientales, políticos, lo que se ha configurado es un sistema que incentiva el comportamiento de agentes que actúan bajo su propio interés y no bajo la visión sistémica del territorio.

³ Estos lineamientos serán confirmados, cambiado o ajustados una vez el consultor emita el plan de acción de la EAR. Es importante resaltar que el estudio de la EAR se convierte en un puntal de apoyo y apalancamiento para la formulación de una propuesta de ordenamiento y su posterior implementación, dado que los resultados de dicho estudio, permite observar las principales dinámicas descompensadas y cuales serían sus posibles compensaciones, con lo cual el proceso de visualización del ordenamiento es mucho más práctico.

En estas condiciones, el ordenamiento del suelo en la zona no debe obedecer a una institución legal si esta no es robusta. Las instituciones podrán considerarse robustas y sustentables en tanto sus reglas hayan sido diseñadas y modificadas a lo largo del tiempo, de acuerdo con una serie de decisiones colectivas dentro de los lineamientos institucionales elegidos, situación que en su gran mayoría no se ha surtido.

De esta forma la propuesta de ordenamiento territorial, que se considera adecuada en primera instancia, se presenta a continuación

Cuadro 5. Lineamientos para la generación de criterios de ordenamiento territorial

Fases	Componente	Lineamientos
Fase I	1.1. Agencia de planificación	Conformación de una mesa de planificación regional; que integre a los distintos actores claves de la región.
	1.2. Agendación de política Regional	<p>Delimitación de temas estructurantes que desencadenen procesos de análisis de conocimiento en términos de aspectos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observatorio para el Ordenamiento del aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales y subterráneos de la región. • Observatorio para el Ordenamiento de la minería y la actividad extractiva de materiales de construcción de acuerdo con las expectativas futuras, Incluyendo salvaguardias de cumplimiento a convenios internacionales. • Determinación de Estructura ecológica regional, sobre la cual se funde la columna vertebral de las prioridades de conservación. • Planeación segura en el desarrollo regional discutiendo las expectativas vs. las realidades de desarrollo, partiendo de las dinámicas compensadoras y descompensadoras determinadas en el Diagnostico integrado de sostenibilidad.(incluyendo salvaguardias de cumplimiento a convenios internacionales) • Conformación del Sistema regional de áreas protegidas SIRAP • Conformación Sistema regional de gestión del agua • Observatorio para el Ordenamiento y manejo ambiental de la actividad industrial en la sabana • Observatorio de la Calidad ambiental de los centros urbanos regionales • Observatorio de los procesos de suburbanización. • Revisión y armonización de los POT y EOT de la Región. • Concertación de un protocolo de apoyo técnico a la gestión ambiental regional
	1.3. Análisis Institucional	<p>Realizar ejercicios de análisis institucional, sobre el conjunto de normas legales existentes para la ordenación del territorio, donde se puedan establecer los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El papel de las opciones de desarrollo en la evolución del territorio Individuos, incentivos, y costos de transacción disponibles en la dinámica del territorio • Disposición y producción de la infraestructura

Fases	Componente	Lineamientos
		<p>regional que permita generar funciones o parámetros dinámicos de ordenamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionamiento institucional, en términos de examinar transacciones y comportamiento de individuos los diferentes POT y EOT.
	1.4. Agendación prospectiva de la región.	Discusión y construcción del Modelo prospectivo territorial de la Región
Fase II	Construcción de la visión conjunta de la región	<p>La fase 2 se centra en la construcción de una visión compartida de futuro con referencia en el año un horizonte de tiempo, y en la definición de directrices concertadas para la formulación de un plan estratégico regional de manejo del territorio. Esto incluye la identificación de una agenda común y los temas/proyectos específicos sobre los cuales se debía buscar acuerdo interinstitucional para su manejo. Acordándose una prioridad para cada tema/proyecto y se enmarca todo el proceso en una estructura que permita evaluar el impacto de las decisiones.</p> <p>con respecto a las variables y objetivos de tipo económico y social establecidos para el área de estudio</p>
Fase III	Definición del Ordenamiento Territorial	<p>Se establecerán, los mecanismos e instrumentos de ordenamiento territorial, bajo cuatro tipo de estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura de autoridad. • Redes de Comunicación • Delimitación Territorial. • Sistema de ayuda e incentivo al desarrollo económico y socio-cultural.