

¿Cómo están los instrumentos de planeación en el piedemonte amazónico?

Balance de la implementación, articulación y seguimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, ambiental y PDET en los departamentos de Caquetá y Putumayo



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

¿Cómo están los instrumentos de planeación en el piedemonte amazónico?

Balance de la implementación, articulación y seguimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, ambiental y PDET en los departamentos de Caquetá y Putumayo

Avance de investigación

Derechos Reservados

© Asociación Ambiente y Sociedad

© Karla Díaz Parra

Asistente de investigación

Natalia Parada

Diseño y diagramación

Stephany Romero Díaz

2021

Contenido

■ Introducción	5
■ Planeación del desarrollo en el piedemonte	8
Participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo	11
Planes de desarrollo y la Sentencia de la Amazonía (4360 del 2018)	13
Desarrollo con enfoque de cambio climático	16
Iniciativas de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) acogidas en los Planes de Desarrollo del piedemonte	24
■ Ordenamiento territorial y ambiental en el piedemonte amazónico.	25
Características de ordenamiento en el piedemonte	26
Implementación y articulación de instrumentos de planeación ambiental	30

■ Ordenamiento Ambiental	32
Planificación y manejo del agua en el piedemonte Amazónico	32
Planificación del manejo de las áreas forestales.	33
Ordenamiento territorial	34
Incorporación de los Estudios Básicos de Amenaza y Riesgo (EBAR) en los POT	34
Incorporación de los determinantes ambientales en los POT	36
Seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación ambiental y del ordenamiento territorial.	34
■ REFLEXIONES FINALES	47
■ FUENTES DE INFORMACIÓN	52
■ ANEXO 1	54

Tablas

Tabla 1: Categorías de análisis	10
Torta 1. Características de la convocatoria y vinculación de propuestas ciudadanas	11
Torta 2. Características del espacio de participación	12
Tabla 2: Presupuesto para el cumplimiento de la sentencia 4360 del 2018 por municipios del piedemonte	15
Tabla 3: Incorporación de estrategias relacionadas con el cambio climático en los programas y subprogramas de los planes de desarrollo	19
Tabla 4. Iniciativas del sector agropecuaria con enfoque resiliente al clima por municipio	21
Tabla 5 Cabezas de ganado por departamento (tendencia)	23
Tabla 6. Incorporación de iniciativas PDET en Planes de Desarrollo en el piedemonte	24
Tabla 7: Categorías de análisis	26
Tabla 8. Figuras ambientales en el piedemonte Amazónico que hacen parte del SINAP	27
Tabla 9. Determinantes Ambientales por municipio	29
Tabla 10. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas vigentes en el piedemonte.	33
Tabla 11: Municipios que cumplen con categorías de gestión del riesgo	35
Tabla 12. Estado de los POT del Departamento del Caquetá	38
Tabla 13. Estado de los POT en el Departamento del Putumayo	39
Tabla 14: Balance de la implementación y articulación	49

Listado de Siglas

Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonia	Corpoamazonia
Entidad Territorial	ET
Esquema de Ordenamiento Territorial	EOT
Estudios Básicos de Amenaza y Riesgo	EBAR
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	LOOT
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	MADS
Parque Nacional Natural	PNN
Plan de Acción Institucional	PAI
Plan de Acción para la Transformación Regional	PATR
Plan de Desarrollo Departamental	PDD
Plan de Desarrollo Municipal	PDM
Plan de Gestión Ambiental de la Región Sur de la Amazonía Colombiana	PGAR
Plan de Manejo Ambiental	PMA
Plan de Manejo de Microcuenca	PMM
Plan de Ordenación Forestal	POF
Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas	POMCA
Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico	PORH
Plan de Ordenamiento Territorial	POT
Plan Básico de Ordenamiento Territorial	PBOT
Plan Municipal para la Transformación Regional	PMTR
Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial	PDET
Sistema Nacional Ambiental	SINA
Sistema Nacional de Áreas Protegidas	SINAP
Zona de Reserva Campesina	ZRC
Zona de Reserva Forestal	ZRF

¿Cómo están los instrumentos de planeación en el piedemonte amazónico?

Balance de la implementación, articulación y seguimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, ambiental y PDET en los departamentos de Caquetá y Putumayo

INTRODUCCIÓN

Planificar y ordenar el territorio es esencial para el cuidado de la naturaleza, pues ello permite que se prevean y dispongan acciones para su manejo y preservación. La ley 99 de 1993 entiende como ordenamiento ambiental del territorio la función atribuida al Estado para regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Este ordenamiento está mediado por unos instrumentos de planificación del agua, las selvas y el suelo, los cuales deben ser incluidas en los instrumentos de planificación territorial, pues son considerados determinantes de obligatorio cumplimiento, de acuerdo con la ley 388 de 1997. A su vez, los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial deben ser contemplados en los procesos de planeación del desarrollo para que sean priorizados y se les asigne presupuesto. A lo anterior se suman los nuevos imperativos en términos de consolidación de la paz en los territorios, especialmente en aquellos más afectados por el conflicto armado.

Así pues, es necesario adelantar procesos para ordenar las actividades humanas que se desarrollan en la Amazonía colombiana, con el fin de aliviar las presiones que se ejercen sobre los ecosistemas, tomar medidas sobre los escenarios de riesgo a los que se enfrenta la población y garantizar sendas de desarrollo que consoliden la paz.

Los compromisos climáticos adquiridos por el país, en términos de la protección del bioma amazónico, han buscado fortalecer los marcos normativos y las capacidades institucionales para la planificación y gestión de los territorios. Sin embargo, pese a los esfuerzos, no se ha logrado un avance significativo en la contención de las dinámicas de deforestación y por el contrario, se evidencia un ensanchamiento de la frontera agropecuaria.

Lo anterior presenta la necesidad de hacer un análisis de abajo hacia arriba sobre las dinámicas de planeación de los territorios, sus retos, debilidades y oportunidades para la consolidación de prácticas y modelos de ordenamiento y planeación del desarrollo acordes con los objetivos de sostenibilidad y la consolidación de la paz. En ese sentido, este documento presenta el balance de la implementación y articulación de planeación en el piedemonte amazónico.

Algunos de los resultados evidenciados en la investigación son la debilidad de los mecanismos de participación en la formulación de los planes de desarrollo, la falta de coherencia entre el modelo de desarrollo sostenible, especialmente entre los sectores agropecuario y de infraestructura. De igual forma, la débil implementación de los instrumentos de planeación ambiental, los grandes rezagos en la planeación del ordenamiento territorial, la débil articulación entre los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y ambiental, la inconsistencia en los mecanismos de seguimiento y monitoreo a los instrumentos de ordenamiento territorial y el alcance muy limitado de los objetivos de las autoridades ambientales en términos de avance en la planeación del ordenamiento ambiental.

Algunas oportunidades se vislumbran en términos del reconocimiento y el compromiso de los entes territoriales en acoger las iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como insumo para la planeación. De igual forma, los avances de municipios como Belén de los Andaquíes en el Caquetá y Puerto Leguízamo del Putumayo en la consolidación de modelos de desarrollo sostenibles coherente entre los sectores productivos y ambiental.

Este análisis se divide en dos grandes componentes: planeación del desarrollo y planeación del ordenamiento territorial y ambiental. En el primer acápite se presenta un análisis de los planes de desarrollo de los 29 municipios del piedemonte amazónico, aprobados para la vigencia 2020-2024, resaltando las características del proceso de participación en la formulación de los planes de desarrollo, la aprobación de presupuesto para cumplir la orden tercera de la sentencia 4360 del 2018, la coherencia en los enfoques de desarrollo sostenible entre los sectores ambiental, agropecuario y de infraestructura; así como la adopción y asignación de presupuesto para iniciativas de los PDET.

En el segundo acápite se presentan los resultados de la investigación sobre los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y ambiental. Las categorías de análisis en este caso son el estado de implementación de los instrumentos de planificación ambiental, la implementación de los instrumentos de planeación y su articulación con los instrumentos de carácter ambiental y finalmente, los mecanismos de seguimiento, evaluación y gestión.

Las conclusiones que se presentan en el último acápite pretenden servir como base para una discusión general sobre el estado de la planificación local, el desarrollo de los instrumentos, los retos para su implementación y articulación. Reconocer estas experiencias es una oportunidad para comprender los retos, cuellos de botella y las oportunidades para la planificación territorial con enfoque de sostenibilidad, y con ello, diseñar estrategias y políticas más efectivas.

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN EL PIEDEMORTE

En el 2020 se dio inicio a un nuevo periodo de alcaldes y gobernadores en el país, con lo cual inician los procesos de formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el

Plan de Desarrollo Departamental (PDD). Estos planes son la guía de la gestión pública local para el cuatrienio.

La planeación del desarrollo es un proceso crucial en términos de la planificación territorial, pues es el único instrumento de planeación que cuenta con fuentes de financiación y capacidad para ordenar el gasto. De ahí la importancia de la articulación con otros instrumentos de planeación como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los instrumentos de planeación ambiental y los PDET.

Para el análisis de los instrumentos de planeación del desarrollo se definieron como categorías de análisis i) las características del proceso de participación ciudadana en la formulación de los planes, ii) la designación de presupuesto para el cumplimiento de la sentencia 4360 del 2018, iii) la consistencia en los programas, subprogramas e indicadores de los sectores ambiental, productivo y de infraestructura dirigidos a combatir el cambio climático y iv) la incorporación de las iniciativas de los PDET en los planes de desarrollo de las Entidades Territoriales (ET).

Para ello se revisaron los planes de desarrollo de los 29 municipios y dos departamentos asentados sobre el piedemonte amazónico, así como los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) de los 29 municipios y dos Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los PDET de la Cuenca Caguán y Piedemonte Amazónico y PDET Putumayo.

Para complementar la información construida a partir de revisión bibliográfica, se

diseñó un cuestionario con el que se buscó recoger las opiniones de organizaciones sociales del piedemonte amazónico. El cuestionario estuvo compuesto por cuatro secciones, i) componente de participación, ii) componente de articulación, iii) desarrollo de componentes y iv) visión de desarrollo. Dicho cuestionario se alojó en un link de Google Forms y se compartió por medio de redes de Whatsapp y correos electrónicos.

A corte de 27 de agosto del 2020, el cuestionario fue resultado por 25 personas de 16 organizaciones sociales, presentes en 11 municipios del piedemonte, un número bajo, teniendo en cuenta la muestra de organizaciones del piedemonte y las personas que, según los planes de desarrollo, participaron en los procesos de formulación del plan. Sin embargo, permite tener una idea de la opinión de las organizaciones sociales del proceso de participación.

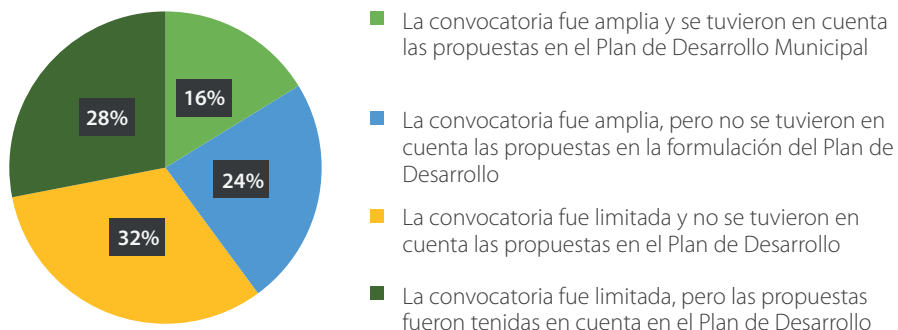
Tabla 1: Categorías de análisis

Categoría	Subcategorías
Característica del proceso de participación en la formulación de los planes de desarrollo.	Alcance de la convocatoria (amplia – limitada), alcance de la discusión (las propuestas fueron acogidas o no)
	Tipo de espacio de discusión (un foro en el que se brindó información, un espacio en el que se presentaron necesidades o un espacio de discusión para la priorización de iniciativas)
Es aprobado presupuesto para dar cumplimiento a la orden tercera de la sentencia de la Amazonía (4360 del 2018) relacionada con la actualización de los POTs y la incorporación de un plan de acción para reducción de la deforestación.	El Plan de Desarrollo define entre los programas, subprogramas o indicadores la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT), pero no se plantea en clave de la Sentencia 4360 del 2019.
	El Plan de Desarrollo define entre los programas, subprogramas o indicadores la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT y EOT) y este se plantea en clave del cumplimiento de la sentencia.
Existe correspondencia entre los objetivos de control a la deforestación del sector ambiental con las estrategias de los sectores agropecuarios y de infraestructura.	El componente estratégico del sector ambiental contempla programas, subprogramas o indicadores dirigidos al control de la deforestación y degradación de los suelos.
	El componente estratégico del sector agropecuario contempla programas, subprogramas o indicadores dirigidos al control de la deforestación y degradación de los suelos.
	El componente estratégico del sector infraestructura contempla programas, subprogramas o indicadores dirigidos al control de la deforestación y degradación de los suelos.
Los planes de desarrollo asignan presupuesto a las iniciativas del Pacto Comunitario o iniciativas del PATR de los PDET	Iniciativas PDET que son acogidos en los programas, subprogramas e indicadores y por tanto, se les asigna presupuesto.
	Iniciativas del PDET incorporadas en los programas, subprogramas o indicadores a las que se les asigna presupuesto.
	Iniciativas a las que se le asigna presupuesto

Participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo

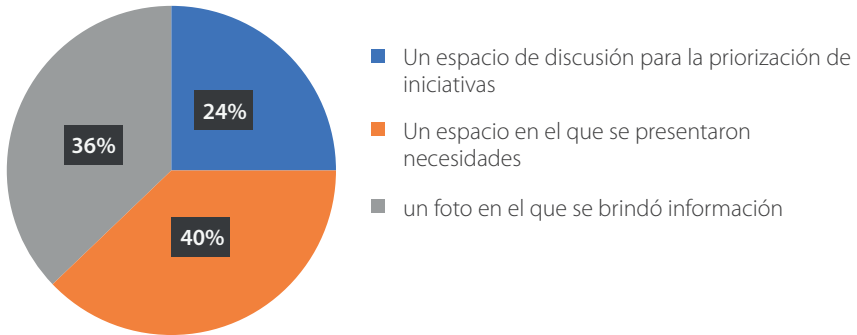
Con respecto al proceso de participación en la formulación de los planes de desarrollo, la mayoría de los encuestados consideraron que la convocatoria fue limitada y no se tuvieron en cuenta las propuestas de la comunidad en el plan de desarrollo. Seguido por quienes consideraron que la convocatoria fue limitada, pero las propuestas fueron tenidas en cuenta en el plan de desarrollo.

Torta 1. Características de la convocatoria y vinculación de propuestas ciudadanas



Ahora, sobre la forma del espacio de participación, el 40% considera que el proceso de participación en la formulación de los planes de desarrollo se parecía más a un espacio en el que se presentaron necesidades, el 36% consideró que fue un foro en el que se brindó información y el 24% un espacio de discusión para la priorización de iniciativas. Estas respuestas muestran las debilidades en el diseño de los espacios de participación, pues estos en sí mismos pueden restringir el alcance de la participación ciudadana.

Torta 2. Características del espacio de participación



Frente a la pregunta ¿Qué opinión tiene sobre el plan de desarrollo municipal o departamental?, sobresalen las siguientes respuestas:

- El plan de desarrollo no es accesible para toda la comunidad, razón por la cual la comunidad no se reconoce en este.
- Un documento de diagnóstico, con proyectos desarticulados sin líneas estratégicas articuladas.
- Siempre es copia y pegue información y no hay un nuevo sistema de gestión para crear metodologías. Datos de hace 10 a 5 años y no hay estudios reales.
- Fue elaborado por un grupo de personas que trata de adoptar una terminología convincente frente a las necesidades de la población y el ambiente, pero la mayoría hace parte de grupos que ejercen la política de manera tradicional, lo cual convierte al Plan de Desarrollo en un documento que no pasa de la retórica.
- Que no es un plan de desarrollo, sino un documento en el que se destina el presupuesto, pero sin unas finalidades o metas claras de desarrollo del municipio.
- Fue muy sesgado, sin cobertura amplia a todos los sectores...funciona de acuerdo a un decreto del año 2000

- No tiene en cuenta el enfoque territorial, ni étnico ni de género por lo que en muchos de sus postulados es abstracto [sic] y sirve a intereses nocivos para el territorio
- Principalmente recoger y estudiar seriamente el conocimiento producido por cabildos, ZRC, consejos comunitarios. Abuelas y abuelos indígenas y afroputumayenses, mujeres y LBGTI
- No es clara la implementación del Acuerdo de Paz

Planes de desarrollo y la Sentencia de la Amazonía (4360 del 2018)

La Sentencia de la Amazonía (4360 del 2018) aborda las principales causas e impactos del cambio climático y busca el reconocimiento de la violación de los derechos a la vida, a un ambiente sano, la salud, el alimento y el acceso al agua de las generaciones futuras. Con respecto a la Amazonía, reconoce su importancia internacional en la contención de carbono, situación que se ve amenazada por el aumento de la deforestación. Para hacer frente a esta amenaza, la Corte Suprema de Justicia emite cuatro órdenes, la tercera dirigida a los municipios amazónicos.

(...) Así mismo, ORDENAR a todos los municipios de la Amazonía colombiana realizar en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente, actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente, deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.

Según el informe de Dejusticia sobre el cumplimiento de las obligaciones, en el marco del seguimiento a la Sentencia, para el año 2019 ningún municipio de los departamentos de Caquetá y Putumayo cumplía con la orden tercera de la

sentencia, tan solo cinco (5) municipios del departamento del Caquetá (Milán, Solano, Solita y Cartagena del Chairá) presentaron actualizaciones del POT, pero sin medidas de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático, y 2 municipios del Caquetá (Doncello y Valparaíso) entregaron un plan de acción que sería incluido en la actualización del POT (Garavito, 2019).

Para conocer el avance en el cumplimiento de la sentencia, a la fecha se revisaron los planes de desarrollo de los 29 municipios con el objetivo de identificar si se destina presupuesto para el cumplimiento de las dos partes de la orden.

Si bien la mayoría de planes de desarrollo menciona la Sentencia 4360, sólo 23 la retoman en sus indicadores y metas y por tanto, asignan presupuesto. De estos, 17 municipios asignan recursos para la actualización de los POT, pero no hacen mención a la incorporación de un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático. Por otro lado, solo seis (6) municipios proponen una actualización del POT siguiendo los criterios de la sentencia.

Tabla 2: Presupuesto para el cumplimiento de la sentencia 4360 del 2018 por municipios del piedemonte.

Municipio	Asigna presupuesto para la actualización	La actualización busca desarrollar la sentencia
Caquetá		
Albania	Sí	No
Belén de los Andaquíes	Sí	Sí
Cartagena del Chairá	Sí	Sí
Curillo	No	No
El Doncello	Sí	No
El Paujil	Sí	No
Florencia	Sí	No
La Montañita	No	No
Milán	Sí	No
Morelia	Sí	No
Puerto Rico	Sí	No
San José del Fragua	No	No
San Vicente del Caguán	Sí	Sí
Solano	No	No
Solita	Sí	Sí
Valparaíso	Sí	No
Putumayo		
Colón	No	No
Puerto Leguísimo	Sí	Sí
Mocoa	Sí	No
Orito	Sí	Sí
Puerto Asís	Sí	No
Puerto Caicedo	Sí	No
Puerto Guzmán	No	No
San Francisco	Sí	No
San Miguel	Sí	No
Santiago	Sí	No
Sibundoy	Sí	No
Valle del Guamuez	Sí	No
Villagarzón	Sí	No

Desarrollo con enfoque de cambio climático

Para analizar la correspondencia de las visiones de desarrollo de los municipios y departamentos del piedemonte amazónico con las perspectivas sobre cambio climático, se revisó la visión de desarrollo y el componente estratégico (programas, subprogramas, metas e indicadores) de los sectores ambiente, infraestructura y desarrollo agropecuario de los 29 municipios y los dos planes de desarrollo departamentales.

Se tomaron los sectores de infraestructura y desarrollo agropecuario como referentes de contrastación, pues según datos de CORPOAMAZONIA, la ganadería extensiva y la expansión de la infraestructura, especialmente de vías se encuentran entre las principales causas de deforestación en esta jurisdicción. (Plan de Acción Institucional -PAI- 2020-2023).

Con respecto a la visión de desarrollo, vale mencionar que los Planes de Desarrollo de nueve (9) municipios no cuentan con una visión de desarrollo¹ (Albania, Cartagena del Chairá, El Doncello, Florencia y San Vicente del Caguán Caquetá; así como los municipios de Mocoa, Puerto Asís y San Miguel, Putumayo), el Plan de Desarrollo del Departamento del Caquetá tampoco cuenta con visión de desarrollo, elemento fundamental en este instrumento de planeación, pues este es el que define la orientación del gobierno municipal y departamental en un cuatrienio.

Con respecto al contenido de estas visiones, es preciso mencionar que, si bien 11 municipios mencionan la palabra “sostenible”, solo cuatro planes de desarrollo plantean en su visión modelos resilientes al clima como el elemento central de la

¹ Algunos de los municipios que se presentan a continuación equiparan la visión de desarrollo con líneas estratégicas. La sectorialización de la planeación ha primado en la planeación del desarrollo; sin embargo, la definición de líneas estratégicas o sectores dificulta determinar de forma armónica el horizonte de la gestión pública.

visión de desarrollo. Estos son los planes de desarrollo de los municipios de Belén de los Andaquíes y Valparaíso, Caquetá y el municipio de Puerto Leguizamó y Puerto Guzmán, Putumayo. A modo de ilustración se presenta la visión de desarrollo del municipio de Belén de los Andaquíes y Puerto Guzmán.

Belén de los Andaquíes, Caquetá

En el 2023 Belén de los Andaquíes es un municipio amazónico pluriétnico modelo en desarrollo rural, económico, social y comunitario con equidad, a nivel regional; es líder en la aplicación de políticas con enfoque diferencial orientadas a la inclusión económica y social, la garantía de derechos, la reparación a las víctimas y la construcción de paz; aporta a la implementación de la Reforma Rural Integral y del PDET, aprovechando sus potencialidades para el turismo y la producción agropecuaria orgánica, generando ingresos para las familias, protegiendo el territorio y su biodiversidad, libre de exploración y explotación minero-energética, bajo un enfoque de sostenibilidad y sustentabilidad ambiental como "Municipio Verde, Protector del Agua.

Puerto Guzmán, Putumayo

Para el año 2029 el municipio de puerto guzmán será determinante en el desarrollo regional. y fundamentará las bases en el territorio nacional como modelo de producción limpia, sostenible y sustentable, con procesos de crecimiento económico, estructurados, apropiados y desarrollados bajo la rigurosidad de los lineamientos de protección y conservación del medio ambiente, que articulado con alternativas de sector económico, entre ellos el turismo ecológico, generará una reingeniería de pensamiento sistémico aplicado por la cualificación de nuevos líderes innovadores y emprendedores.

Desde la perspectiva de las comunidades encuestadas, el 80% consideran que la visión de desarrollo del plan de desarrollo no corresponde con la visión de las organizaciones de su territorio y solo el 20% considera que existe una correspondencia entre estas visiones de desarrollo.

Frente a la primera subcategoría “El componente estratégico del sector ambiental contempla programas, subprogramas o indicadores dirigidos al control de la deforestación y degradación de los suelos”, es posible establecer que todos los municipios adoptan iniciativas en este sentido, siendo los indicadores más comunes la educación ambiental, reforestación, implementación del mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales, la compra de predios para la conservación y la adquisición de estufas ecoeficientes. Para ver las estrategias incorporadas por municipios y los departamentos del piedemonte ver el Anexo 1.

Tabla 3: Incorporación de estrategias relacionadas con el cambio climático en los programas y subprogramas de los planes de desarrollo.

Estrategia	% ET que incluyen la estrategia
Educación Ambiental	80,65
Reforestación	77,42
Pagos por servicios ambientales	58,06
Compra de predios para conservación	45,16
Estufas ecoeficientes	41,94
Aumentar el control y vigilancia del aprovechamiento ilegal de madera	19,35
Gestión ambiental comunitaria / Gobernanza forestal	16,13
Creación de incentivos para la restauración, conservación y mantenimiento de ecosistemas	12,90
Crear e Implementar el Plan Integral Cambio Climático	12,90
creación de nuevas áreas protegidas	9,68
Estufas ecoeficientes	9,68
Estrategias de medición de la calidad del aire	9,68
Reducción de emisiones	9,68
Recuperar los corredores biológicos	6,45
Acuerdos de conservación	6,45
Economía forestal	3,23
Reubicación de viviendas ubicadas en zonas de protección hídrica,	3,23
Bonos de carbono	3,23
Rescate de saberes ancestrales para la protección ambiental	3,23
Declaratoria de Zonas de Reserva de la Sociedad Civil	3,23

*Se referencia el porcentaje de municipio y departamentos del piedemonte que incluyen las estrategias en el plan de desarrollo

Ahora bien, al revisar las estrategias de los sectores de agropecuario y de infraestructura en los planes de desarrollo municipales y departamentales fue posible establecer que ningún municipio plantea estrategias coherentes entre el enfoque ambiental, infraestructura y agropecuario.

Uno de los elementos más disonantes son las metas y estrategias relacionadas con la ampliación de infraestructura vial, pues todos promueven la ampliación de vías terciarias sin considerar criterios o al menos estudios ambientales de sus impactos y mecanismos de compensación. La ampliación de la red vial terciaria es sin duda una necesidad para garantizar el desarrollo productivo y el acceso a bienes sociales básicos; sin embargo, esta se puede adelantar bajo estándares ambientales que reduzcan su impacto y permitan compensar los daños que son inevitables. Estas consideraciones no están presentes en el enfoque del sector de infraestructura, ni en los programas, subprogramas o estrategias del sector.

Con respecto al sector agropecuario, solo siete (7) municipios promueven modelos de desarrollo acordes con las estrategias del sector ambiental, estos municipios son: Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Morelia, Milán y San Vicente del Caguán, Caquetá y Puerto Leguízamo, Putumayo. Entre este primer grupo, el municipio de Belén es el único que contiene una meta de reducción a 0 de la deforestación.

Los municipios de Florencia, Valparaiso, Caquetá y Puerto Asís, Puerto Guzmán y Sibundoy, Putumayo, tienen elementos complementarios que aportan a la reducción de impactos del sector productivo; no obstante, no plantean un cambio del modelo económico municipal que a la fecha ha generado graves impactos ambientales. A continuación, se presentan las estrategias adoptadas por estos municipios en los programas, subprogramas e indicadores sectoriales.

Tabla 4. Iniciativas del sector agropecuaria con enfoque resiliente al climapor municipio

Proyectos	Belén	Cartagena	Milán	Morelia	San Vicente	Valparaiso	Leguizamo	Guzmán	Sibundoy
Proyectos agropecuarios que implementan iniciativas de adaptación al cambio climático	X	X							X
Producción de alimentos a partir de productos no maderables del bosque	X						X		
Implementación de sistemas agroforestales (SAF)	X	X					X		
Aumento de la producción agrícola reemplazable	X			X			X		X
Modelo de Finca Amazónica/Granja demostrativa para promover la producción orgánica	X			X	X		X		
Proyectos de reconversión ganadera	X		X				X		
producción alternativa de especies nativas forestales	X								
promoción a la producción agroecológica	X								
Recuperación y uso de semillas nativas	X			X	X		X		
Turismo sostenible (ecoturismo, turismo de naturaleza, agroturismo)	X			X		X	X	X	X
Ganadería bajo modelos silvopastoriles		X		X	X		X	X	
Chagras comunitarias			X				X		
Huertas caseras			X						
Mercados verdes						X			
Biocomercio						X			

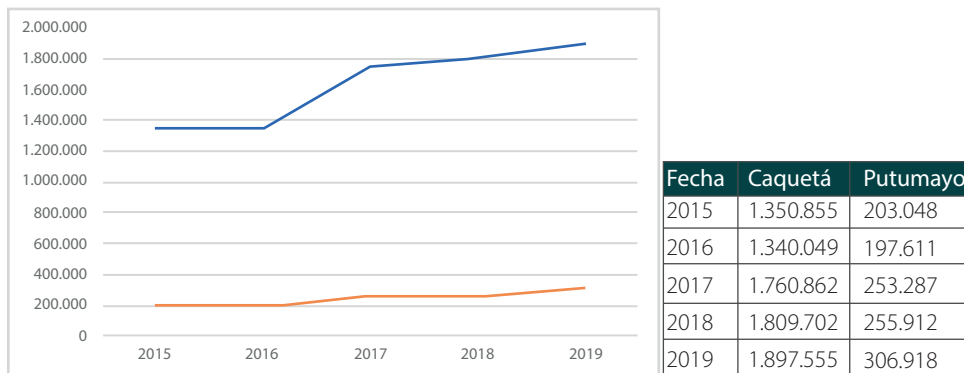
Así pues, sobresalen los municipios de Belén de los Andaquíes y Morelia del Departamento del Caquetá y el municipio de Puerto Guzmán, Putumayo, pues se puede ver en ellos un interés real por transitar hacia modelos de desarrollo resilientes al clima.

Por tanto, sobre la segunda categoría de análisis “Existe correspondencia entre los objetivos de control a la deforestación del sector ambiental con las estrategias de los sectores agropecuario y de infraestructura” se podría decir que en el 93% de los municipios no existe correspondencia entre el enfoque de desarrollo ambiental, agropecuario y de infraestructura. Solo tres municipios sobresalen por su compromiso con un modelo de desarrollo agropecuario acorde con los objetivos de cambio climático.

Uno de los elementos más preocupantes es la ausencia de compromisos de los planes de desarrollo de los Departamentos de Caquetá y Putumayo. Por el contrario, se evidencia en estos planes un interés por continuar con el modelo con un alto impacto ambiental insostenible que ha primado hasta la fecha, especialmente en el caso del Departamento del Caquetá en donde se ha visto fortalecido el sector ganadero.

Según datos de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN, 2020), el inventario bovino ha aumentado en un 40% en el departamento del Caquetá y 51% en el departamento del Putumayo en el lapso 2015-2019 (retomado en PAI, 2020, p.62). Esto ha significado un aumento de la deforestación, por ampliación de los terrenos de pastos que aumentaron en 4.524 en el Departamento del Caquetá y 2.994 en el Departamento del Putumayo, “siendo muy significativa la aparición de 1.769 predios de 101 - 500 cabezas en Caquetá durante ese período. Igualmente, en Putumayo se duplicó el número de predios de esta categoría, con el mayor aumento entre 2017 y 2018” (PAI, P. 62)

Tabla 5 Cabezas de ganado por departamento (tendencia)



Fuente: FEDEGAN, 2020

Adicionalmente, cabría señalar que los modelos de desarrollo se encuentran generalmente atomizados por el enfoque sectorial que aún rige los modelos de planeación del desarrollo. Esto hace que, mientras se promueven procesos de reforestación y conservación, se fortalezca el sector ganadero y se expanda la infraestructura vial. La excepción a lo anterior son los municipios de Belén de los Andaquíes, Caquetá y Puerto Guzmán, Putumayo, pues en ellos son congruentes la visión de desarrollo y los programas, subprogramas e indicadores de los sectores ambiental y productivo.

Finalmente, la percepción de las organizaciones sociales es negativa con respecto a las medidas adoptadas por los municipios frente al cambio climático, el 76% de los encuestados consideran que el componente de cambio climático en los planes de desarrollo es insuficiente y 24% no lo conocen. Sumado a esto, el 100% de los encuestados consideran que las políticas, programas y estrategias en materia ambiental de los planes de desarrollo son insuficientes.

Iniciativas de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) acogidas en los Planes de Desarrollo del piedemonte.

El análisis de la articulación de los PDET a los planes de desarrollo en el piedemonte amazónico tuvo en cuenta los PATR de los PDET Cuenca del Caguán y piedemonte Caqueteño y el Putumayo y los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) de los 29 municipios.

A partir del análisis se evidenció que 24 municipios mencionan los PDET, pero solo 20 acogen al menos una iniciativa entre los programas, subprogramas o indicadores del Plan de Desarrollo y entre estos últimos, 11 asignan presupuesto específico para iniciativas PDET. Las entidades territoriales que acogen iniciativas PDET y las asocian a programas del plan de desarrollo son:

Tabla 6. Incorporación de iniciativas PDET en Planes de Desarrollo en el piedemonte

Municipio/Departamento	Número de iniciativas asociada a indicador y presupuesto
Belén de los Andaquíes	161
Cartagena del Chairá	48
Curillo	53
Florencia	8
San Vicente del Caguán	39
Solita	35
Putumayo	5
San Miguel	68
Mocoa	38
Puerto Caicedo	105

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL EN EL PIEDEMONTE AMAZÓNICO

En este acápite se presenta un informe de avance de la implementación, seguimiento y articulación entre los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y planeación ambiental en los departamentos de Caquetá y Putumayo. Para ello, se analizó el Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonia Colombiana (PGAR, 2018-2038) y el Plan de Acción Institucional (PAI, 2019-2020 y 2020-2023) de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corporamazonia), la

información sobre Planes de Manejo Ambiental (PMA) de figuras ambientales y los expedientes municipales de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). De igual forma, se tuvieron en cuenta las respuestas brindadas por Corpoamazonia a derechos de petición.

Las dificultades de acceso a la información y la precariedad de la misma, es una de las principales dificultades para evaluar la implementación, seguimiento y articulación de los instrumentos. Especialmente, debido a la ausencia de respuesta a derechos de petición por parte de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales con respecto a los Planes de Manejo (PM) de las áreas protegidas, lo que imposibilitó el análisis de la implementación y vigencia de dichos planes, así como su articulación con otros instrumentos de planeación.

A la ausencia de respuesta a derechos de petición, se sumó la ampliación de plazos para dar respuesta a los derechos de petición, debido a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 491 del 2020).

Tabla 7: Categorías de análisis

Categoría	Subcategorías
Implementación de instrumentos de planificación ambiental	Planes de ordenación del agua y la selva vigentes
Implementación y articulación de instrumentos de planeación	POT sin vencimiento de plazo
	POT con Estudios Básicos de Amenaza y Riesgo (EBAR)
	POT que incorporan los determinantes ambientales municipales.
	Planes de ordenamiento ambiental formulados y aprobados
Seguimiento y evaluación de instrumentos de planeación	Municipios con datos de seguimiento y evaluación actualizados

Características de ordenamiento en el piedemonte

El piedemonte amazónico es alimentado por las cuencas de los ríos Caquetá y Putumayo, afluentes del gran río Amazonas, en donde se asientan 32 pueblos indígenas y 67 comunidades afro en los 16 municipios del departamento del Caquetá y los 13 del departamento del Putumayo (Corpoamazonia, 2018, p. 132). Esta Región se caracteriza por una gran riqueza ecosistémica y cultural, lo que lo ha convertido en un escenario fundamental para la relación sociedad – naturaleza de comunidades campesinas, indígenas y afro que la habitan.

En esta región se encuentran 17 áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), además de 2.415.002 ha de Zona de Reserva Forestal (ZRF) de la Amazonía y 44.517 ha de ZRF Central. De igual forma, existen en el territorio las Zonas de Reserva Campesina de Pato Balsillas (88.401 ha) en San Vicente del Caguán, Caquetá y la Perla Amazónica (22.000 ha), en Puerto Asís, Putumayo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) declaró como zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente una zona de páramos y bosques de niebla en el departamento del Caquetá, con una extensión de 220.730 Ha. (Res. 1814 del 2015).

Adicionalmente, se definió como Estrategia Complementaria de Conservación, al antiguo Distrito de Conservación de Suelos y Aguas del Caquetá con las 262.068 ha (Acuerdo 020 de 1974), (Corporamazonia, 2018, p.33)

Tabla 8. Figuras ambientales en el piedemonte Amazónico que hacen parte del SINAP

Área SINAP	Norma	Áreas (ha)	Departamento
Parques Nacionales Naturales (PNN)			
Cordillera de los Picachos	Res. 047 de 19/01/1998	444.740	Meta, Caquetá
Serranía del Chiribiquete	Res. 120 de 21/09/1989 Res 1256 de 10/07/2018 Res 1038 de 21/08/2013	1.483.399 (final)	Caquetá, Guaviare
Alto Fragua Indi Wasi	Res. 0198 de 25/02/2002	68.000	Caquetá
Serranía de los Churumbelos Awka Wasi	Res. 1311 de 23/07/2007	97.190	Putumayo, Cauca
La Paya	Res. 160 de 24/08/1984	422.000	Putumayo
Santuario de Fauna y Plantas Medicinales			
Orito Ingi Ande	Res. 0994 de 16/06/2008	10.204	Putumayo, Nariño
Parque Nacional Regional (PNR)			
Miraflores Picachos	Res. 14 de 20/12/2018	106.554	Caquetá
Reserva Natural de la Sociedad Civil			
Paway	Res. 114 de 21/11/2014	13,1	Putumayo
Hacienda Villa Mery	Res. 119 de 18/08/2015	762,4	Caquetá
Hacienda Esmeraldas	Res. 52 de 15/05/2015	706,9	Caquetá
Hacienda El Arullo	Res. 12 de 10/02/2014	22,5	Caquetá
La Gurrera	Res. 45 de 9/06/2016	12,3	Putumayo
Buena Vista	Res. 207 de 29/12/2015	15	Putumayo
Zona de Biodiversidad La Vega	Res. 86 de 30/06/2017	13,6	Putumayo
Zona de Biodiversidad el Triunfo	Res. 88 de 30/06/2017	0,9	Putumayo
Zona de Biodiversidad La Loma	Res. 85 de 30/06/2017	1,1	Putumayo
El Paraiso	Res. 207 de 28/12/2018	63,8	Putumayo

Área SINAP	Norma	Áreas (ha)	Departamento
Zona de Reserva Campesina²			
El Pato-Balsillas	Res. 055 de 1997	88.401	Caquetá
Perla Amazónica	Res. 069 de 2000	22.000	Putumayo

Fuente: Elaboración propia a partir de PGAR 2018-20138

Además de las figuras de especial protección a nivel nacional, los departamentos y municipios cuentan con los determinantes ambientales, los cuales son entendidos como

aquellos criterios de jerarquía superior que deben acoger los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y los instrumentos que lo desarrollan; es decir, que obligan o condicionan y sirven para resolver conflictos que se presentan en el diseño y ejecución de toda clase de proyectos y acciones relacionadas con el ordenamiento del territorio (Massiris, A. 2000).

Los determinantes y asuntos ambientales para el Departamento del Putumayo fueron formulados en el año 2014 y los del Caquetá en el año 2015. Entre los determinantes definidos se encuentran los PMA de las áreas del SINAP, los Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCAS), los distritos de conservación de aguas y suelos, reservas forestales, así como los considerados ecosistemas estratégicos: páramos, subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recargas de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

Adicionalmente, la Corporación ha avanzado en la definición de determinantes ambientales específicos para los siguientes municipios.

² Recientemente Corpoamazonia radico ante la Agencia Nacional de Tierra la solicitud de estudio para declaración de la zona de reserva campesina de la Asociación Campesina Cordilleras (ACOMFLOPAD), de los municipios de Montañita, Florencia y Pajuil

Tabla 9. Determinantes Ambientales por municipio

Departamento	Municipio	Resolución
Caquetá	Belén de los Andaquíes	1653 del 07 de noviembre del 2019
Caquetá	Cartagena del Chairá	1645 del 07 de noviembre del 2019
Caquetá	Milán	1644 del 07 de noviembre del 2019
Caquetá	Puerto Rico	1654 del 07 de noviembre del 2019
Caquetá	San José del Fragua	1646 del 07 de noviembre del 2019
Caquetá	San Vicente del Caguán	1649 del 07 de noviembre del 2019
Caquetá	Solano	1652 del 07 de noviembre del 2019
Putumayo	Leguízamo	1648 del 07 de noviembre del 2019
Putumayo	Colón	321 del 11 de marzo del 2020
Putumayo	Mocoa	1148 del 13 de septiembre del 2018
Putumayo	Orito	1643 del 07 de noviembre del 2019
Putumayo	Puerto Asís	1650 del 07 de noviembre del 2019
Putumayo	Puerto Caicedo	1647 del 07 de noviembre del 2019
Putumayo	Puerto Guzmán	1642 del 07 de noviembre del 2019
Putumayo	San Francisco	325 del 11 de marzo del 2020
Putumayo	Santiago	318 del 11 de marzo del 2020
Putumayo	San Miguel	319 del 11 de marzo del 2020
Putumayo	Sibundoy	320 del 11 de marzo del 2020
Putumayo	Valle del Guamuez	1652 del 07 de noviembre del 2019
Putumayo	Villagarzón	1655 del 07 de noviembre del 2019

Implementación y articulación de instrumentos de planeación ambiental

Para la ordenación y manejo de la naturaleza existen diferentes instrumentos de planeación y se distribuyen de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales y autoridades ambientales.

De acuerdo con la Constitución Política en su artículo 288, la distribución de competencias para el ordenamiento territorial se hará con sujeción a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Sobre las competencias de los municipios, la LOOT 1454 del 2011 definió que a estos les compete i) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio³. ii) Reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. iii) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

La Ley 388 del 1997 define las características y procedimientos para la formulación del POT, en su artículo 10 determina que los municipios deben tener en cuenta en la elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial las directrices, normas y reglamentos del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Así como las disposiciones de la Corporación Autónoma Regional (CAR) en su jurisdicción con respecto a la reserva, alindamiento, administración y sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; el manejo de las cuencas hidrográficas, y las normas para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

³ Los Planes de Ordenamiento Territorial contemplan tres categorías según número de habitantes. Municipios con más de 100.000 habitantes deben formular un POT, municipios con entre 30.000 y 100.000 habitantes les corresponde formular un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y a los municipios con menos de 30.000 habitantes deben formular un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT).

Por su parte, Corpoamazonia tiene entre sus funciones:

- Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medio ambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del SINA en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los departamentos, distritos y municipios 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 renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales
- Participar con los demás organismos y 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 con las decisiones que se adopten;

En este sentido, los municipios deben acoger y armonizar sus instrumentos de planeación con los instrumentos de planificación y gestión de la naturaleza, los cuales se distribuyen así:

En materia de administración de las áreas que componen el SINAP, la competencia recae en las Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales y el instrumento de planeación son los PMA, los cuales se distribuyen según jurisdicción. Para el caso de Parques Nacionales Naturales y Santuarios de Fauna y Flora la autoridad es La Unidad Especial de Parques Naturales y el seguimiento a los Parques Regionales Naturales lo realizan las CAR.

Frente a la ordenación y el manejo del agua, el Decreto 1076 del 2016 define los instrumentos de planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos de la siguiente forma: para la administración y manejo de las macrocuencas se dispone de los Planes Estratégicos; para las zonas hidrográficas se dispone del Programa Nacional de Monitoreo; para las subzonas hidrográficas o subsiguientes los POMCAS; para los acuíferos y microcuencas los PMA.

A continuación, se presenta el estado de la implementación de los instrumentos de planeación del ordenamiento ambiental y posteriormente, la articulación con los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial en los municipios del piedemonte amazónico.

El piedemonte amazónico se ubica sobre la macrocuenca del Amazonas, la cual está compuesta por las zonas hidrográficas Caquetá, Putumayo y Amazonas, distribuida en 38 subzonas hidrográficas, compuesta a su vez por 4676 cuerpos de agua sujetos de planificación por medio de POMCAS o PMA, de acuerdo con el documento Priorización de cuencas hidrográficas objeto de ordenación y manejo, en jurisdicción de CORPORAMAZONIA (2019).

En este estudio se identificaron 94 unidades hidrográficas de urgente ordenación en los departamentos de Caquetá y Putumayo. Entre estas 94 unidades hidrográficas, el río Mocoa, río Orito y el río Fragua Chorroso son los de mayor importancia. Recordemos que según el Decreto 2811 de 1974, el POMCA es el instrumento de planificación, a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca.

Ahora, como resultado del estudio de priorización, se recomendó incluir las disposiciones de priorización en el PAI 2020-2023. Sin embargo, en dicho plan solo se propone como meta “avanzar en la formulación o ajuste de (2) POMCAS en subzonas hidrográficas priorizadas”, “formular y adoptar (2) Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH) en corrientes hídricas priorizadas”, una meta muy inferior a la necesidad de planificación. Hasta la fecha solo se han adoptado los siguientes planes, de acuerdo con el Decreto 1076 del 2015⁴.

⁴ Previo a la expedición del Decreto 1076 del 2015 se habían aprobado 12 POMCAS y 1 Plan de Manejo de Microcuenca. Sin embargo, estos planes no cumplen con la normatividad actual y por tanto, no pueden ser considerados como instrumentos de planificación.

Tabla 10. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas vigentes en el piedemonte.

Instrumento	Unidad	Municipio	Resolución
POMCA	R. Hacha	Florencia	1662 de 2018
PORH	R. Orito	Orito	1188 de 2019
Plan de Manejo de la Microcuenca (PMM)	Q. Yahuaraca	Mocoa	1401 de 2016

De lo anterior sobresale el gran margen entre las subzonas hidrográficas y subsiguientes sujetas de planificación a través de POMCAS (4676 entre Caquetá, Putumayo y Amazonas), las unidades hidrográficas de prioridad alta (94 en el Caquetá y Putumayo), los POMCAS y PMA efectivamente adoptados (2); así como las expectativas de formulación para el periodo 2020-2023(4). Lo anterior plantea un panorama de casi nula implementación de este instrumento de planeación. Adicionalmente, sobresalen las metas particularmente bajas, tendiendo en cuenta el universo de unidades hidrográficas pendientes por ordenar.

Para los humedales, a la fecha solo existen planes de manejo para 199 ha. del Valle del Sibundoy y 657 ha. del municipio del eje Puerto Vega-Teteyé. Adicionalmente, las metas de carga contaminante sobre fuentes hídricas, aprobada mediante Acuerdo 016 del 2014, perdió vigencia en el año 2019, así como la Resolución 0073 del 2015 que define la calidad de cuerpos de agua priorizados. Esto sin duda pone en riesgo los cuerpos de agua al no estar determinada su capacidad de cargas y las medidas para su protección.

Planificación del manejo de las áreas forestales.

En los Departamentos de Caquetá y Putumayo se encuentran cuatro unidades de ordenación forestal con un área total de 1.635.247 ha de bosques naturales, distribuidas en las áreas denominadas San Juan (15.176 ha – Res. 1250 del 18 de noviembre del 2013), Mecaya-Sencella (676.473 ha) y Orito (103.412 ha),

Putumayo; Yarí-Caguán (840.213 ha), Caquetá (P.32). Res.0819 del 3 de agosto del 2011. También se han adoptado dos Reservas Forestales Protectora denominadas Alto Río Mocoa con 32.713 Ha. (Res. 224 de 1984 del INDERENA) y Puerto Solano, con una superficie de 19.400 Ha. (Acuerdo 31 de 1976 de INDERENA).

A la fecha solo se ha adoptado el Plan de Ordenación Forestal (POF) para el área Yarí-Caguán, según balance de gestión de la Corporación del PAI 2016-2019.

Ordenamiento territorial

A la fecha 14 de los 29 POTs se encuentran entre los términos de su vigencia. De los 15 que sobrepasaron el término de la vigencia⁵, 9 tienen interés en avanzar en la actualización o reformulación de sus planes. Una gran debilidad de estos planes es su falta de adecuación con los estándares ambientales relacionadas con planificación y gestión del riesgo, la incorporación de los determinantes ambientales y el componente de cambio climático.

Incorporación de los Estudios Básicos de Amenaza y Riesgo (EBAR) en los POT

Los EBAR son de incorporación obligatoria en los procesos de revisión, ajuste y formulación de nuevos POTs (Decreto 1807 de 2014). A la fecha, solamente 1 municipio ha aprobado los estudios (La Montañita), 2 se encuentran formulados, pero sin revisión (San Vicente del Caguán y el Doncello), 3 se encuentran realizando ajustes al documento (San José del Fragua, Milán y Puerto Guzmán) y 3 se encuentran en proceso de formulación (Florencia, Mocoa y Puerto Asís).

⁵ Hasta que se formulen nuevos POTs, los que se encuentren formulados siguen vigentes, aunque hayan sobrepasado el término de la vigencia oficial.

Ahora, para conocer la forma en la que los municipios avanzarán en materia de planificación y gestión del riesgo, se toman como referente las destinaciones presupuestales para el cuatrienio 2020-2024 destinada a este propósito. Para ello, se retoma el análisis realizado por Corpoamazonia a los planes de desarrollo que fueron presentados por los municipios para su análisis, no sin antes mencionar que

La revisión de CORPOAMAZONIA relacionada con los Planes de desarrollo realiza un análisis de los componentes, estrategias, programas y proyectos que le apuntan o se articulan con las diferentes líneas de acción ambiental definidas en nuestros instrumentos de planificación interno, pero además, con los diferentes planes emitidos por el sector ambiental a nivel regional y nacional. Del análisis realizado se obtienen matrices de revisión de cada Plan de Desarrollo radicado oficialmente a la corporación en los tiempos definidos en la norma. Se debe aclarar que no todos los municipios realizaron la entrega oficial y que algunos planes de desarrollo no se entregaron de forma completa, con lo cual no fue posible su revisión“(Corpoamazonia, 2020a).

Para el 2020, la Corporación recibió 14 planes de desarrollo de los 29 municipios del piedemonte. Ahora, en el análisis de estos expedientes en materia de gestión de riesgo, los resultados son los siguientes:

Tabla 11: Municipios que cumplen con categorías de gestión del riesgo

Subcategoría	Municipios que cumplen ⁶
Conocimiento del Riesgo	Santiago, Villagarzón, Colón y Valle del Guamuez
Población en área de riesgo	Sibundoy (identificación, no toma medidas)
Equipamiento e infraestructura	Villagarzón y San Vicente del Caguán
Instancias de prevención y manejo de desastres	Villagarzón y San Vicente del Caguán
Instrumentos de Planificación y Gestión del Riesgo	Villagarzón (parcialmente)

⁶ El cumplimiento se refiere a la incorporación de programas, subprogramas o indicadores dirigidos a este objetivo y por tanto, destinan presupuesto para su cumplimiento.

En conclusión, a la fecha solo 1 municipio del piedemonte han incorporado los EBAR en su POT, 8 han avanzado en la formulación e incorporación y se espera que al 2024, 5 municipios avancen en algún aspecto de gestión del riesgo. Los 15 municipios restantes no han iniciado proceso aún de ajuste o formulación de estos estudios y la Corporación no conoce las metas e indicadores planteados con respecto a este ítem, lo que representa un alto grado de vulnerabilidad para la población expuesta a eventos amenazantes y que se encuentra localizada en áreas con condición de riesgo.

Incorporación de los determinantes ambientales en los POT

Con respecto a la incorporación de las determinantes ambientales dentro de los instrumentos de planificación,

se debe anotar que, los municipios deben integrarlas dentro de los instrumentos de planificación en el momento de la revisión o ajuste de su POT. Sin embargo, estas determinantes ambientales deben implementarse desde el momento de la aprobación de las mismas a través de la resolución emitida por CORPOAMAZONIA (Corporamazonia, 2020a)

Las matrices de suficiencia es el instrumento de gestión que permite conocer la integración de los determinantes ambientales en los POT. Según información referida por Corpoamazonia, hay un total de 18 matrices de suficiente, de las cuales 13 se encuentran desactualizadas, pues corresponden al análisis de POTs que ya cumplieron su vigencia y fueron reformulados. Los 6 municipios restantes cuentan con matriz de suficiencia para POTs que han sobrepasado su vigencia y que, por tanto, corresponden a un proceso de planeación ya caduco. En todos los casos, las matrices de suficiencia más reciente fueron elaboradas en el año 2014 (Puerto Guzmán, Puerto Asís, Orito, Puerto Leguizamo y Valle del Guamuez). Esta

información revela que no hay conocimiento real sobre la incorporación de determinantes ambientales departamentales a la fecha.

Adicionalmente, recordemos que 20 municipios cuentan con determinantes ambientales definidos. Sin embargo, a la fecha no se han hecho las actualizaciones para incorporar estas determinantes. Se espera que los 9 municipios que se encuentran actualizando sus respectivos planes, lo hagan.

Tabla 12. Estado de los POT del Departamento del Caquetá

Municipio	Tipo	Vigencia	Estado 2020
Florencia	POT	2000-2011	El municipio se encuentra en proceso de formulación de EBAR. El documento de POT fue retirado por la actual administración del proceso de concertación con Corpoamazonia. No se han recibido nuevos documentos
Puerto Rico	PBOT	2014-2027	Vigente
San Vicente del Caguán	PBOT	2014-2027	Ya cuenta con los estudios básicos de amenaza, pero no se encuentra realizando su proceso de revisión del PBOT.
Cartagena del Chairá	EOT	2014-2027	Vigente
Morelia	EOT	2014-2027	Vigente
La Montañita	EOT	2014-2027	Elaboró y aprobó EBAR.
Milán	EOT	2013-2027	Se encuentra adelantando EBAR y ajuste de su EOT, el cual se radicó en Corpoamazonia para procesos de concertación. El municipio no ha entregado nuevamente los documentos ajustados del EOT para revisión y concertación con los determinantes ambientales
Curillo	EOT	2012-2014	Se encuentra realizando ajuste de su EOT con apoyo de GIZ.
San José del Fragua	EOT	2012-2014	Se está adelantando el proceso de elaboración de los EBAR para formulación de EOT. El municipio no ha entregado nuevamente los documentos ajustados del EOT para revisión y concertación con Corpoamazonia
Albania	EOT	2012-2023	Se encuentra realizando ajuste de su EOT con apoyo de GIZ.
Belén de los Andaquíes	EOT	2012-2023	No se encuentra realizando ajuste
El Paujil	EOT	2013-2022	No se encuentra realizando ajuste
Solano	EOT	2004-2015	No se encuentra realizando ajuste
El Doncello	EOT	2000-2011	Cuenta con EBAR, pero no se han revisado. No está realizando ajuste de su EOT.
Solita	EOT	2000-2011	No se encuentra realizando ajuste
Valparaíso	EOT	2000-2011	Se encuentra realizando ajuste de su EOT con apoyo de GIZ.

Tabla 13. Estado de los POT en el Departamento del Putumayo

Municipio	Tipo	Vigencia	Estado 2020
Puerto Leguízamo	POT	2004-2019	No se encuentra realizando ajuste
Valle del Guamuez	PBOT	2003-2015	No se encuentra realizando ajuste
Orito	PBOT	2002-2015	No se encuentra realizando ajuste
Mocoa	PBOT	2000-2011	El municipio está realizando proceso de revisión y ajuste de su PBOT, pero aún no se cuenta con la propuesta de plan para iniciar proceso de concertación con la corporación
Puerto Asís	PBOT	2000-2011	Está adelantando proceso de ajuste de su PBOT, pero no se ha entregado la información a la corporación para concertación. También se encuentra formulando EBAR.
Colón	EOT	2014-2027	Vigente
San Miguel	EOT	2011-2023	Vigente
San Francisco	EOT	2011-2023	Vigente
Sibundoy	EOT	2011-2023	Vigente
Villa Garzón	EOT	2011-2023	Vigente
Santiago	EOT	2003-2015	No se encuentra realizando ajuste
Puerto Guzmán	EOT	2003-2015	Está adelantando proceso de ajuste de su EOT con estudios de EBAR, pero no se ha entregado la información a la corporación para concertación
Puerto Caicedo	EOT	2001-2015	No se encuentra realizando ajuste

Fuente: Corpoamazonia (2020a) Respuesta a solicitud I-20-06-30-01. SG 216.

Seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación ambiental y del ordenamiento territorial.

Los municipios y las CAR cuentan con instrumentos de seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación ambiental y del ordenamiento territorial.

Como mecanismo de seguimiento al cumplimiento de los objetivos e indicadores del sector ambiental, la Corporación dispone del PGAR, que tiene una duración de 10 años, y el PAI que tiene una vigencia de 3 años. Adicionalmente, como mecanismo de seguimiento y control a la implementación de criterios ambientales en los POT, dispone de los expedientes ambientales por municipio, los cuales son entendidos como un

Sistema de información para la planificación territorial, compuesto por dos elementos fundamentales: el archivo técnico e histórico, y un sistema de seguimiento y evaluación. El archivo Técnico e Histórico, reúne toda la documentación relacionada con el Documento Técnico de Soporte, con los estudios técnicos, la regulación, la información de seguimiento realizada al POT y con la información histórica de la Planificación territorial municipal. Por su parte el Sistema de Seguimiento y Evaluación del POT, genera información de soporte para las decisiones de ajuste al proceso de implementación del POT, bien sea en la gestión de la administración municipal o en los contenidos y normas que desarrollan el instrumento.

El Sistema de seguimiento y evaluación se hace en dos frentes. El primero a través de la lectura Operativa del POTM [Plan de Ordenamiento Territorial Municipal], que permite evaluar el contenido del Plan de Ordenamiento conforme a la normatividad vigente y a las dinámicas territoriales presentes en el momento de su formulación. El segundo, está relacionado con el seguimiento a la

ejecución del POTM y específicamente al cumplimiento del Programa de Ejecuciones planteado. Esto se logra mediante la comparación y análisis proyecto a proyecto del Plan de Ejecuciones Anuales de los Planes de Desarrollo y el Programa de Ejecuciones del POTM (Corpoamazonia, 2009, pp. 6-7).

A continuación, se realiza un balance del cumplimiento de los objetivos de gestión por parte de Corpoamazonia desde el 2016 y posteriormente se presenta el estado de los expedientes municipales, como mecanismo para evaluar el seguimiento a la incorporación efectiva del componente ambiental por parte de la Corporación.

Con respecto al cumplimiento de los objetivos de gestión, el PGAR en el subprograma 17 plantea como objetivo general: armonizar los planes de ordenación y sus correspondientes planes de manejo, con instrumentos de planificación vigente con POMCAS, PMA, POTs, Plan Integral de Vida, etc⁷. En línea con el PGAR, el PAI 2016-2019 "Ambientes para la Paz" contempló entre sus subprogramas e indicadores, los siguientes:

1. Porcentaje de municipios asesorados o asistidos en la inclusión del componente ambiental en los procesos de planificación y ordenamiento

⁷ Entre los proyectos prioritarios para desarrollar en el marco de este subprograma se encuentran los relacionados con:

- Revisar, formular y/o actualizar los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial, de los municipios de la región, armonizados con los planes de ordenación y manejo de la zonificación funcional establecida.
- Revisar y actualizar los planes sectoriales ambientales relacionados con el uso eficiente del agua, el manejo de vertimientos, la gestión integral de residuos, el manejo de sustancias peligrosas, entre otros.
- Apoyar la revisión, armonización y ejecución de los planes de ordenación y manejo de cuencas abastecedoras y ecosistemas estratégicos en la región.
- Apoyar la revisión, armonización y ejecución de los planes de comunidades y minorías étnicas presentes en la región tales como: Planes de Vida, Planes de salvaguarda, Planes de Desarrollo de comunidades afrodescendientes, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, Plan de Desarrollo Integral Andinoamazónico, entre otros.

A la fecha no existe balance parcial o información alguna sobre el avance en el cumplimiento de este subprograma, pues, de acuerdo a respuesta de la Corporación en derecho de petición, los informes deben realizarse cada dos años.

- territorial, con énfasis en la incorporación de las determinantes ambientales para la revisión y ajuste de los POT.
2. Porcentaje de avance en la formulación y/o ajuste de los POMCA, PMA y PMM.
 3. Porcentaje de cuerpos de agua con Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico adoptados.
 4. Porcentaje de avance en la formulación de Plan de Ordenamiento Forestal
 5. Porcentaje de entes territoriales asesorados en la incorporación, planificación y ejecución de acciones relacionadas con cambio climático en el marco de los instrumentos de planificación territorial.

Según el informe de cumplimiento de este plan, el margen de cumplimiento de los indicadores de ordenamiento territorial y ambiental se encuentra entre el 90% – 100%. Ahora bien, al analizar la naturaleza de los indicadores y los objetivos de los programas no es clara la relación entre las acciones y el porcentaje de cumplimiento.

Por ejemplo, en el caso del porcentaje de municipios asistidos para la inclusión de determinantes ambientales, el Plan de Gestión afirma que se desarrollaron 16 jornadas de asistencia técnica en los temas de seguimiento a la STC 4360 del 2018, cambio climático y Gestión del Riesgo de Desastres y determinantes ambientales. Adicionalmente, se realizaron 4 jornadas de asistencia técnica en determinantes ambientales a municipios específicos del putumayo. Esto suma reuniones con 25 municipios de los 31 municipios que se encuentran en la jurisdicción de Corpoamazonía, lo que realmente significa un cumplimiento del 80% de la meta.

Ahora, los mecanismos de verificación de estas metas son las actas de asistencia y no la incorporación real de los determinantes ambientales en los instrumentos de planeación, lo que genera dudas sobre la efectividad de las acciones y el alcance de las metas establecidas por la Corporación. Según información obtenida mediante derecho de petición (Corpoamazonia, 2020b), ningún municipio ha integrado los determinantes ambientales definidos por municipio hasta la fecha, lo que plantea un avance de 0% en el cumplimiento de la meta.

De igual forma, sobre el porcentaje de avance en la formulación de instrumentos de planeación y manejo del agua, manifiesta un cumplimiento del 100% a la meta de “reportar avances en la formulación de 10 POMCA, PMM, PMA” Sin embargo, el informe de gestión menciona que solo se adoptó el POMCA del río Hacha y los PMM de la quebrada Yahuaracaca y la quebrada San Antonio y se presentaron avances en el POMCA de la Subzona Hidrográfica del río Alto Putumayo. En este sentido, el avance real sería del 40%.

Sobre el porcentaje de cuerpos de agua con plan de ordenamiento del recurso hídrico (PORH) adoptados, se establece como meta formular 3 POHR. Según el informe de gestión el cumplimiento es del 100%, pese a que solo se adoptó el POHR del río Orito. Así, el cumplimiento real sería del 33%.

Con respecto al avance en la formulación de planes de ordenación forestal (POF), la Corporación afirma haber avanzado en un 90%, pese a que la meta es implementar la ordenación de la unidad Tarapacá y el avance se hizo en la adopción del POF Yari-Caguán. En este caso las metas y acciones de cumplimiento no se corresponden, por lo que el cumplimiento de la meta es 0.

Finalmente, frente al cuarto indicador, las metas establecidas son: i) asesorar al 100% de los municipios en materia de cambio climático y gestión del riesgo, ii) realizar 9 experiencias de sistemas de alertas tempranas, iii) definir un esquema de articulación y coordinación interinstitucional para la planificación y gestión del cambio climático a nivel regional.

El resultado de la gestión a 2019 tiene un balance de asesoramiento a 5 municipios en la formulación del POT, se elaboraron 4 documentos de caracterización de cambio climático a nivel municipal. Se realizaron visitas técnicas de seguimiento y monitoreo a sitios críticos de amenaza por socavación. Una asistencia para el ordenamiento ambiental territorial, gestión del riesgo y cambio climático a la Alcaldía de San Miguel. Según la Corporación, estas actividades cumplen en 100% las metas del PAI 2016-2019.

No obstante, se evidencia que solo se realizaron 6 reuniones con entes territoriales en total, 5 de ellos sobre asuntos generales del POT, entre ellos asuntos de cambio climático y gestión del riesgo. A 4 de estos municipios se le presentó documentos de caracterización de cambio climático y con uno se realizó un escenario de asistencia preciso para el ordenamiento ambiental, relacionado con la gestión del riesgo y cambio climático.

Así, si tenemos en cuenta todos los encuentros, el balance de la primera meta sería del 19,3%. Con respecto a la experiencia de sistemas de alertas no hay información, así como el esquema de articulación, por lo que el cumplimiento de estas metas sería de 0. En consecuencia, el margen de cumplimiento sería del 6%.

Las visitas técnicas, informes y conceptos hacen parte de la actividad propia de la Corporación, por lo que estos no pueden ser consideradas como actividades de cumplimiento de metas, pese a que así parece indicar en el informe de gestión.

Por tanto, se evidencia una falta de concordancia entre las metas y la evaluación realizada por la Corporación. En efecto, un análisis detallado de algunos indicadores muestra un cumplimiento de metas relacionadas con la planeación ambiental del 31,8% y no del 95% como manifiesta el análisis de cumplimiento del PAI 2016-2019.

Por su parte, el PAI 2020-2023 “Amazonías Vivas” contempla subprogramas relacionados con el ordenamiento ambiental y el acompañamiento para la armonización con los instrumentos del ordenamiento territorial. Entre las metas relacionada con estos temas sobresalen para el trienio:

1. 31 expedientes municipales actualizados para la incorporación del componente ambiental a los POT
2. 34 conceptos técnicos analizados en el asesoramiento a ET para la incorporación del componente ambiental a los POT
3. 20 municipios incorporan las bases técnicas de la Zonificación Ambiental del MADS.

4. 2 PM de Páramos formulados, adoptados o implementados
5. 31 actas de asistencia técnica en materia de asesoría sobre cambio climático a las Entidades Territoriales.
6. 2 POMCAS formulados
7. 1 POMCA en ejecución
8. 1 POHR formulado
9. 2 POF actualizados
10. 2 POF implementados

Tal como se mencionó sobre las metas del PAI 2016-2019, las metas del actual plan se quedan cortas frente a la gran necesidad de planificación que tiene este territorio, más aún cuando el cumplimiento de algunos objetivos relacionados con el ordenamiento ambiental tiene como medio de verificación actas de socialización.

Entre el segundo grupo de instrumentos de verificación se encuentran los expedientes municipales, los cuales cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación que realiza una lectura operativa de los POT que permite evaluar el contenido del Plan de Ordenamiento conforme a la normatividad vigente y a las dinámicas territoriales presentes en el momento de su formulación (Corpoamazonia, 2020b).

Actualmente existen carpetas de expedientes ambiental para 18 municipios de los 29 municipios del piedemonte, no se encuentran los expedientes municipales de Villagarzón, Puerto Leguizamo y Puerto Caicedo de Putumayo, y Florencia, Milán, Curillo, San José del Fragua, Albania, El Paujil, Solano, Solita y Valparaiso, Caquetá⁸. Así las cosas, el 38% de los municipios no cuentan actualmente con un mecanismo de seguimiento a los POT.

⁸ A la solicitud de hacer envío de “de la matriz de suficiencia y articulación de los POT que se encuentran vigentes o en proceso de concertación del componente ambiental con esta entidad, para los departamentos de Caquetá y Putumayo”, Corpoamazonia responde con el envío de los expedientes de los municipios mencionados.

Ahora, de los 29 municipios del piedemonte, 11 han adelantado el proceso de reformulación del POT, pero no se ha realizado el análisis de componentes y articulación por parte de la Corporación, por lo que las matrices de suficiencia disponibles están desactualizadas. Esta situación plantea un escenario preocupante en términos del ejercicio de seguimiento y evaluación por parte de Corpoamazonia y con ello, una ausencia de información sobre el estado, consistencia y articulación de los instrumentos de planeación territorial con las características ambientales del territorio.

En definitiva, la implementación de los instrumentos del ordenamiento ambiental es realmente ínfima, con respecto al universos de cuerpos de agua, áreas forestales y zonas de importancia ambiental que esperan por la generación de instrumentos de planificación y manejo. Esta situación y las metas tan bajas de la Corporación evidencian la distancia entre la lenta dinámica de formulación de planes y la necesidad de planeación en la región

REFLEXIONES FINALES

Este análisis brinda algunas herramientas para la comprensión de las dinámicas de planeación territorial a nivel subregional, sus debilidades, cuellos de botella y retos. Adicionalmente, permite ver casos sobresalientes que deben presentarse como ejemplos a seguir en el proceso de consolidación de modelos de desarrollo que

protejan los ecosistemas, profundicen la democracia y consoliden los medios para la paz territorial.

Entre las falencias generales, esta investigación concuerda por lo planteado por Corpoamazonia, entidad que señala como una de las fallas en la planeación en la Amazonía

la falta de un sistema de información adecuado a las necesidades y condiciones del territorio y de la administración municipal, que contribuya en los propósitos de generación de información de utilidad pública para la toma de decisiones, y para el seguimiento y monitoreo a las metas de desarrollo trazadas (Corpoamazonia, 2018).

En este documento hemos querido indagar por el estado de la implementación, articulación y seguimiento a los instrumentos de planeación del desarrollo, del ordenamiento territorial y ambiental del piedemonte amazónico. A continuación, se presentan las principales conclusiones.

1. Falencias en el diseño de los espacios de participación

La participación ciudadana es un elemento crucial en la definición de sendas de desarrollo. No obstante, como se evidenció en este caso, los espacios de participación en la formulación de los planes de desarrollo no permiten una incidencia real de las propuestas ciudadanas. Los espacios de participación son

percibidos como escenarios cerrados y que poco atraen a la ciudadanía. Mejorar las prácticas de planeación y consolidar modelos de desarrollo sostenibles, implica también mejorar la práctica democrática en la definición de las agendas del desarrollo, para así mejorar la gobernanza y en últimas, la efectividad de la acción pública.

2. Inconsistencia en los modelos de desarrollo

El análisis permitió evidenciar que la sostenibilidad continúa siendo percibida como un tema netamente ambiental, y que por tanto, no permea las agendas de los sectores productivos y de infraestructura. El resultado son agendas de desarrollo incoherentes que no permiten alcanzar los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático.

3. Receptividad en la adopción de los PDET

El alto número de iniciativas adoptadas en los planes de desarrollo muestran la legitimidad de los PDET en los territorios. Esto se convierte en una gran oportunidad para consolidar este instrumento como guía para la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial, recogiendo con ello todas las ventajas que representa en términos de participación ciudadana en la planeación.

Ahora bien, existe una gran incertidumbre en términos del desarrollo de las iniciativas, pues pocos municipios adoptan iniciativas tal como se plantea en el PMTR o en el PATR y muchos no destinan presupuesto específico para las iniciativas. Evaluar la articulación real de estos instrumentos requiere de un seguimiento a los planes operativos anuales de inversión y demás instrumentos de gestión de los entes territoriales.

4. Precariedad en la información disponible

En primer lugar, es posible señalar que se presenta una gran precariedad en la información disponible por parte de Corpoamazonia. De acuerdo a las respuestas

a derechos de petición, la corporación cuenta solo con 18 matrices de suficiencia o análisis de componentes, las cuales se encuentra desactualizada y por tanto, no son útiles a los procesos de planeación.

La ausencia de información y la precariedad de la misma deja sin herramientas a los entes municipales para la planeación, además de que restringen el ejercicio informado de la ciudadanía para el seguimiento y monitoreo en la implementación de los instrumentos de planeación ambiental y territorial.

5. Poca implementación y bajas expectativas en la planeación del ordenamiento territorial

El balance de la implementación es muy negativo, especialmente de los instrumentos de ordenamiento ambiental. Se evidencia una implementación inferior al 25% en los instrumentos de planeación ambiental y territorial en el piedemonte. Según Corpoamazonia, se evidencia una “falta de conocimiento y de incorporación de los determinantes ambientales que aplican para el territorio municipal en los instrumentos de ordenamiento territorial, lo que (sic) terminan afectando cualquier propuesta de zonificación y uso del suelo” (Corpoamazonia, 2018).

Tabla 14: Balance de la implementación y articulación

Subcategorías	Total
Planes de ordenamiento territorial en el término de vigencia	14 de 29 municipios
Planes de ordenamiento territorial que cuentan con EBAR	1 de 29 municipios
Planes de ordenamiento territorial que incorporan los determinantes ambientales municipales.	0 de 29 municipios
Planes de ordenamiento del recurso hídrico	3 cuerpos de agua de 94 con categoría alta
Plan de ordenamiento forestal	1 de 4 unidades de ordenación forestal

Es particularmente preocupante las metas tan bajas de la Corporación con respecto a la formulación y adopción de instrumentos de planeación, especialmente cuando la brecha entre la naturaleza que requieren de ordenación y el estado de los mismos es tan amplia.

6. Poca articulación entre los instrumentos de planeación territorial y ambiental

Esta investigación mostró que hay una nula articulación efectiva de los ordenamiento ambiental y territorial en el piedemonte amazónico. Los determinantes y asuntos ambientales departamentales se encuentran desactualizados y los determinantes ambientales aún no se han incorporado a los planes de ordenamiento territorial.

Adicionalmente, la mayoría de los ecosistemas no cuentan con instrumentos de planeación, lo que hace que en la actualización o re-formulación de los instrumentos de planeación no cuenten realmente con criterios ambientales suficientes para el cuidado de la Amazonía. Sumado a esto, los expedientes municipales, específicamente las lecturas operativas que contienen las matrices de suficiencia, no son referentes para la planeación, pues la más reciente evaluación se realizó en el año 2014 para planes de ordenamiento territorial que ya sobrepasaron su vigencia.

7. Precario seguimiento e incongruencias en el cumplimiento de metas

Los expedientes municipales cuentan con un mecanismo de seguimiento que busca analizar el cumplimiento del Programa de Ejecuciones planteado. Esto se logra mediante la comparación y análisis proyecto a proyecto del Plan de Ejecuciones Anuales de los Planes de Desarrollo y el Programa de Ejecuciones del POT.

Al respecto, no se encontró información en los expedientes municipales dispuestos por la Corporación, pues en se encontraron indicadores de evaluación, pero ninguna evaluación. Adicionalmente, para el 2020, se encontraron solo 13 planes de desarrollo que fueron presentados a la Corporación para su evaluación, dentro de los cuales solo 8 cuentan con análisis de componentes, de acuerdo a los criterios ambientales y los planes de ordenamiento territorial.

La precariedad de la información de seguimiento es una gran barrera para el conocimiento real de la incorporación de variables ambientales en los planes de ordenamiento territorial y en la disposición de presupuesto para el cumplimiento de los proyectos y acciones que estos requieren. Sin esta información es realmente imposible conocer el grado de implementación de los instrumentos de planeación, además de que restringe en sí mismo el ejercicio de planificación territorial, pues no permite contar con información actualizada que sea útil para la proyección de acciones.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia) (2020) Plan de Acción Institucional 2020-2023

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (2009) Expediente municipal de San Vicente del Caguán, Contrato interadministrativo no. 311.

Corpoamazonia (2016) Plan de Acción Institucional 2016-2019 "Ambientes para la Paz", Mocoa

Corpoamazonia (2018) Plan de Gestión Ambiental de la Región del Sur de la Amazonía Colombiana, disponible en: <https://acortar.link/oXP5I>

Corpoamazonia (2019) Priorización de cuencas hidrográficas objeto de ordenación y manejo, en jurisdicción de Corpoamazonia, Subdirección de planificación y ordenamiento ambiental, disponible en: <https://n9.cl/faibv>

Corpoamazonia (2020a) Respuesta a solicitud I-20-06-30-01. SG 216. Evaluación e implementación de PGAR y PAI.

Corpoamazonia (2020b) Respuesta oficio con radicado interno I-20-07-21-02 del 21 de julio de 2020 mediante la cual se solicita información institucional.

FEDEGAN (2020) Inventario bovino, disponible en: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/inventario-ganadero>.

Garavito, C (2019), Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018. Radicado No. 11001220300020180031900, disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/5-de-abril-de-2019-Respuesta-de-los-25-accionantes-respecto-del-cumplimiento-que-las-entidades-accionadas-han-dado-a-las-%C3%B3rdenes-impartidas-en-la-sentencia-STC-4360-de-2018.pdf>

Massiris, A. (2000) Ordenamiento territorial, región y proceso de construcción regional. Revista Perspectiva Geográfica, (1). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)-Instituto Geográfico Agustín Codazzi. pags: 7-87.

ANEXO 1

Estrategias dirigidas a combatir el cambio climático por entidad territorial - Caquetá

Estrategia	Caquetá	Albania	Belén	Cartagena	Curillo	Dorcello	Paujilí	Florencia	Montañita	Milán	Morelia	Puerto Rico	San José	San Vicente	Solano	Soledad	Valparaiso	No entidad territorial
Educación ambiental	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	14
Reforestación		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	14
Pagos por servicios ambientales		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	14
Estufas ecoeficientes		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	10
Compra de predios para conservación	X	X					X		X		X							5
Aumentar el control y vigilancia del aprovechamiento ilegal de madera											X	X	X				X	4
Creación de incentivos para la restauración, conservación y mantenimiento de ecosistemas											X	X					X	4
Gestión ambiental comunitaria/Gobernanza forestal	X	X		X							X							3
Creación de nuevas áreas protegidas		X					X											2
Estufas ecoeficientes						X	X	X										2
Estrategias de medición de la calidad del aire							X						X					2
Acuerdos de conservación				X					X									2
Crear e implementar el Plan Integral Cambio Climático																	X	1
Reducción de emisiones																	X	1
Recuperar los corredores biológicos			X															1
Economía forestal			X															1
Declaratoria de Zonas de Reserva de la Sociedad Civil										X								1

Estrategias dirigidas a combatir el cambio climático por entidad territorial - Putumayo

Estrategia	Putumayo	Colón	Puerto Leguizamo	Mocoa	Orito	Puerto Asís	Puerto Calcedo	Puerto Guzmán	San Francisco	San Miguel	Santiago	Sibundoy	Valle del Guamuez	Villagarzón	No entidad territorial
Educación ambiental	X	X				X		X		X	X	X	X	X	11
Reforestación	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
Compra de predios para conservación	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X			9
Pagos por servicios ambientales			X	X			X				X				4
Escuelas ecoeficientes								X					X	X	3
Crear e Implementar el Plan Integral Cambio Climático	X	X	X		X										3
Difusión promoción de modelos de energía sostenible			X			X				X					3
Aumentar el control y vigilancia del aprovechamiento ilegal de madera			X	X											2
Gestión ambiental comunitaria/Gobernanza forestal		X	X								X	X			2
Reducción de emisiones											X	X			2
Creación de nuevas áreas protegidas													X	X	1
Escuelas ecoeficientes									X						1
Estrategias de medición de la calidad del aire													X	X	1
Recuperar los corredores biológicos				X											1
Reubicación de viviendas ubicadas en zonas de protección hídrica			X												1
Bonos de carbono			X												1
Rescate de saberes ancestrales para la protección ambiental			X												1



ASOCIACIÓN
AMBIENTE y SOCIEDAD