

DIMENSION INSTITUCIONAL.

Regionalización Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA).

CORTOLIMA	MUNICIPIOS INTEGRANTES
	Ibagué
	Alvarado
	Anzoátegui
	Cajamarca
SEDE CENTRAL	Coello
	Espinal
	Piedras
	Rovira
	San Luis
	Valle de San

CORTOLIMA	MUNICIPIOS INTEGRANTES
	Purificación
	Alpujarra
	Coyaima
TERRITORIAL SURORIENTE	Dolores
	Guamo
	Natagaima
	Prado
	Saldaña

CORTOLIMA	MUNICIPIOS INTEGRANTES
	Lírida
	Armero-Guayabal
	Ambalema
	Casabianca
TERRITORIAL NORTE	Falan
	Fresno
	Herveo
	Honda
	Líbano
	Mariquita
	Murillo
	Palocabildo
	Santa Isabel
	Venadillo
	VIIIahermosa

CORTOLIMA	MUNICIPIOS INTEGRANTES
	Chaparral
	Ataco
	Ortega
TERRITORIAL SUR	Planadas
	Rioblanco
	Roncesvalles
	San Antonio

CORTOLIMA	MUNICIPIOS INTEGRANTES
	Melgar
	Carmen de Apicalá
	Cunday
TERRITORIAL ORIENTE	Flandes
	Icononzo
	Súarez
	Villarrica

Mapa jurisdicción de las Territoriales:

MAPA ÁREA DE JURISDICCIÓN DE LAS TERRITORIALES CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA



TERRITORIAL NORTE

Calle 27 No. 4-21 Avenida Las Palmas
Edificio Casa Verde - Loma - Tolima
Tel: 57 (0) 3024224 ext. 4000
E-mail: territorialnorte@corrtolima.gov.co



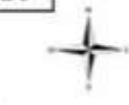
SEDE PRINCIPAL

Av. FERRERCHIL CALLE 44
Tel: (5) 2554515/2554522 Fax: (5) 2554523-070015
E-mail: corrtolima.gov.co



TERRITORIAL SUR

C.C. Katerine Calle No. 7-2403
ofc. 301 - 302 Chaparral
Tel: 57 (0) 2962779
E-mail: [territorialsur@corrtima.gov.co](mailto:territorialsur@corrtolima.gov.co)



TERRITORIAL ORIENTE

Calle 6 No. 25-57 Edificio piso 10
Tel: 57 (0) 3046676
E-mail: territorialoriente@corrtolima.gov.co



TERRITORIAL SUR ORIENTE

Carrera No. 8-120 - Partición
Tel: 57 (0) 2551294
E-mail: territorialsuroriente@corrtolima.gov.co



Corporación Autónoma
Regional del Tolima

Asamblea Departamental del Tolima:

El Departamento del Tolima, cuenta con 15 diputados.

Electos por subregiones o provincias:

Ibagué.

Nevados.

Norte Oriente.

Sur.

Suroriente.

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.
10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.
11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.
12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.

Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales. Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7 de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

Mecanismos de articulación Departamental.

En términos de los elementos institucionales, el POD presenta desafíos frente a la articulación y los arreglos institucionales propios de un instrumento supramunicipal con impacto e incidencia territorial tanto en cada uno de los territorios que lo conforman como más allá de sus límites político-administrativos. Desde el punto de vista de las articulaciones institucionales, un instrumento de la naturaleza del POD implica coordinar **con diferentes dimensiones:**

Coordinación multiescalar: entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental, metropolitano, municipal) y con tratados, figuras y acuerdos internacionales que afectan el ordenamiento de su territorio.

Acuerdos y tratados internacionales:

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) 17 objetivos y 169 metas que definen la agenda de sostenibilidad con un énfasis multidimensional. Los ODS tienen una vigencia a 2030.

El Acuerdo de París (COP21) se realizó en el marco de la vigésimo primera versión de la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, en la cual el país acuerda medidas para enfrentar el cambio climático.

El Marco Sendai es un acuerdo internacional para la reducción del riesgo de desastres con vigencia a 2030.

El Protocolo de Kyoto es un acuerdo internacional en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que tiene por objeto la reducción de emisiones de gases efecto invernadero que causan el cambio climático.

El Protocolo de Montreal es un tratado internacional diseñado para reducir la producción de sustancias responsables del agotamiento de la capa de ozono.

El Convenio No. 169 es una convención adoptada por la Organización Internacional del Trabajo referente a los derechos de los pueblos indígenas.

La Nueva Agenda Urbana es el documento final resultante del acuerdo en la conferencia Hábitat III, y constituye una guía para orientar esfuerzos en materia de desarrollo de

sistemas de ciudades, sentando bases de política y estrategias que se extenderán durante los próximos 20 años y tendrán un impacto a largo plazo.

COORDINACION MULTIESCALAR						
No	ACUERDOS Y TRATADOS INTERNACIONALES	DOCUMENTO			ACTIVO	
		NIVEL NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	SI	NO
1	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) agenda de sostenibilidad con un énfasis multidimensional.					
2	El Acuerdo de París (Cambio Climático)					
3	El Marco Sendai (reducción del riesgo de desastres con vigencia a 2030.)					
4	El Protocolo de Kyoto (Cambio Climático que tiene por objeto la reducción de emisiones de gases efecto invernadero que causan el cambio climático.)					
5	El Protocolo de Montreal (reducir la producción de sustancias responsables del agotamiento de la capa de ozono.)					
6	El Convenio No. 169 (convención adoptada por la Organización Internacional del Trabajo referente a los derechos de los pueblos indígenas.)					
7	La Nueva Agenda Urbana (guía para orientar esfuerzos en materia de desarrollo de sistemas de ciudades.)					

Áreas protegidas por instrumentos internacionales:

Desde el siglo pasado Colombia ha firmado diferentes tipos de convenios en los que se compromete a conservar ciertos lugares con características específicas, como áreas o sitios de relevancia internacional, formalmente designadas de conformidad con las características propias de los convenios y acuerdos internacionales firmados por la Nación. A continuación, se describen algunas:

Las Reservas de la Biósfera: Son ecosistemas terrestres o costeros que buscan integrar la protección de los elementos naturales existentes con la protección de formas tradicionales de explotación sostenible de los recursos naturales. Son figuras propuestas por los estados y reconocidas a nivel internacional por la UNESCO (Europarc España, 2016).

RAMSAR: En un tratado intergubernamental relativo a los humedales que busca integrar las bases sobre las cuales asentar y coordinar las principales directrices relacionadas con la conservación de los humedales. Contiene un listado de humedales clasificados como de importancia internacional (Europarc, óp. cit).

El Patrimonio Mundial Cultural y Natural: Representa espacios que recogen áreas que se destacan por sus valores culturales o naturales. Existe un listado de patrimonio

mundial reconocido a nivel internacional por la UNESCO, que incluye partidas presupuestales para su conservación (Europarc, óp. cit).

No	AREAS PROTEGIDAS POR INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	DOCUMENTO			ACTIVO	
		NIVEL NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	SI	NO
1	Reservas de la Biosfera (ecosistemas terrestres buscan integrar la protección de los elementos naturales existentes con la protección de formas tradicionales de explotación sostenible de los recursos naturales.)					
2	RAMSAR (Conservación de los humedales)					
3	Patrimonio Mundial Cultural y Natural (áreas que se destacan por sus valores culturales o naturales.)					

Coordinación entre pares: con otros departamentos con los que comparte territorios y límites político-administrativos.

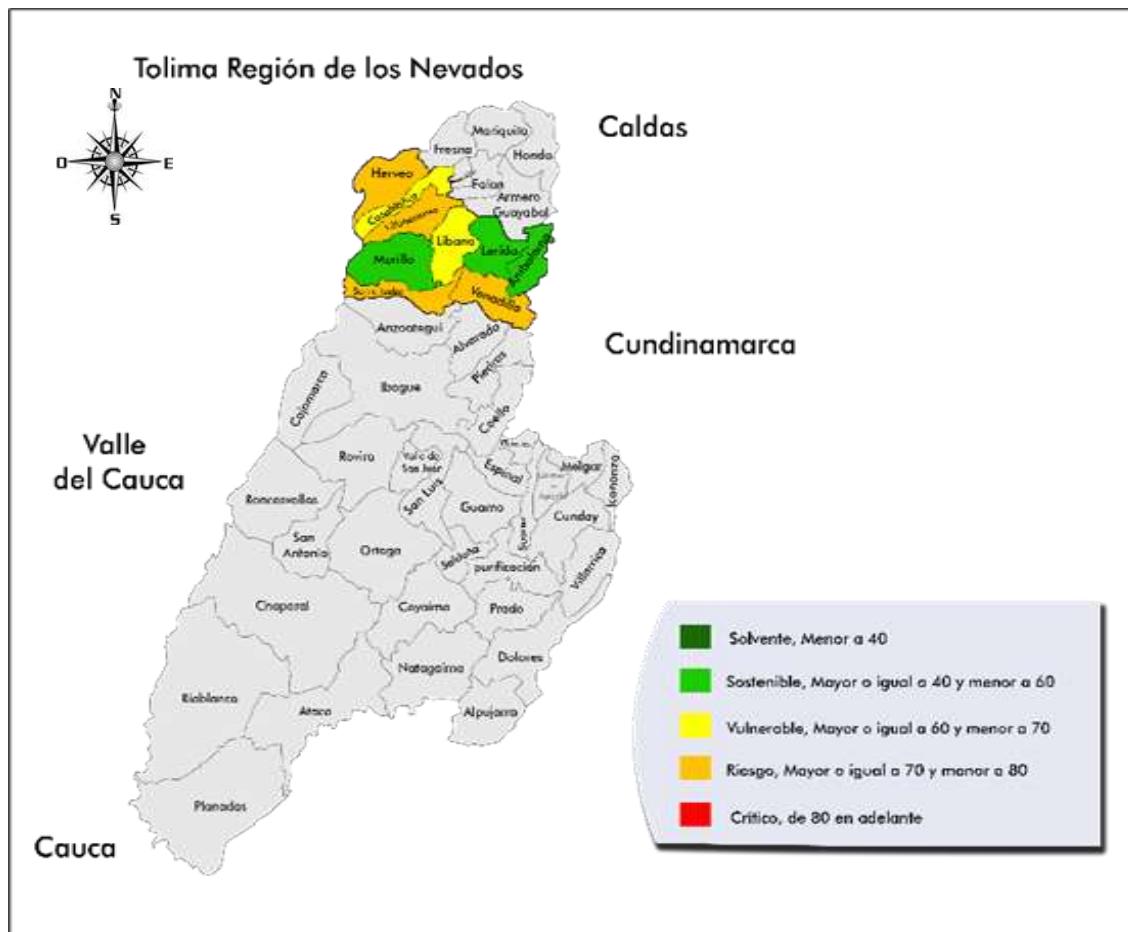
COORDINACION ENTRE PARES		
LIMITES	DEPARTAMENTOS	AFINIDAD
NORTE	CALDAS	
ORIENTE	CUNDINAMARCA	
SUR	HUILA	
	CAUCA	
OCCIDENTE	QUINDIO	
	RISARALDO	
	VALLE DEL CAUCA	

Coordinación entre componentes territoriales: de tipo político y administrativo entre sus municipios y de interacciones entre los territorios que lo componen.

Subregión de los nevados:

COORDINACION ENTRE COMPONENTES TERRITORIALES			
SUBREGION	MUNICIPIOS	CATEGORIA MUNICIPIO	COORDINACION
NEVADOS DEL TOLIMA	Ambalema	SEXTA	
	Casabianca	SEXTA	
	Herveo	SEXTA	
	Lérida	SEXTA	
	Líbano	SEXTA	
	Murillo	SEXTA	
	Santa Isabel	SEXTA	
	Venadillo	SEXTA	
	Villahermosa	SEXTA	

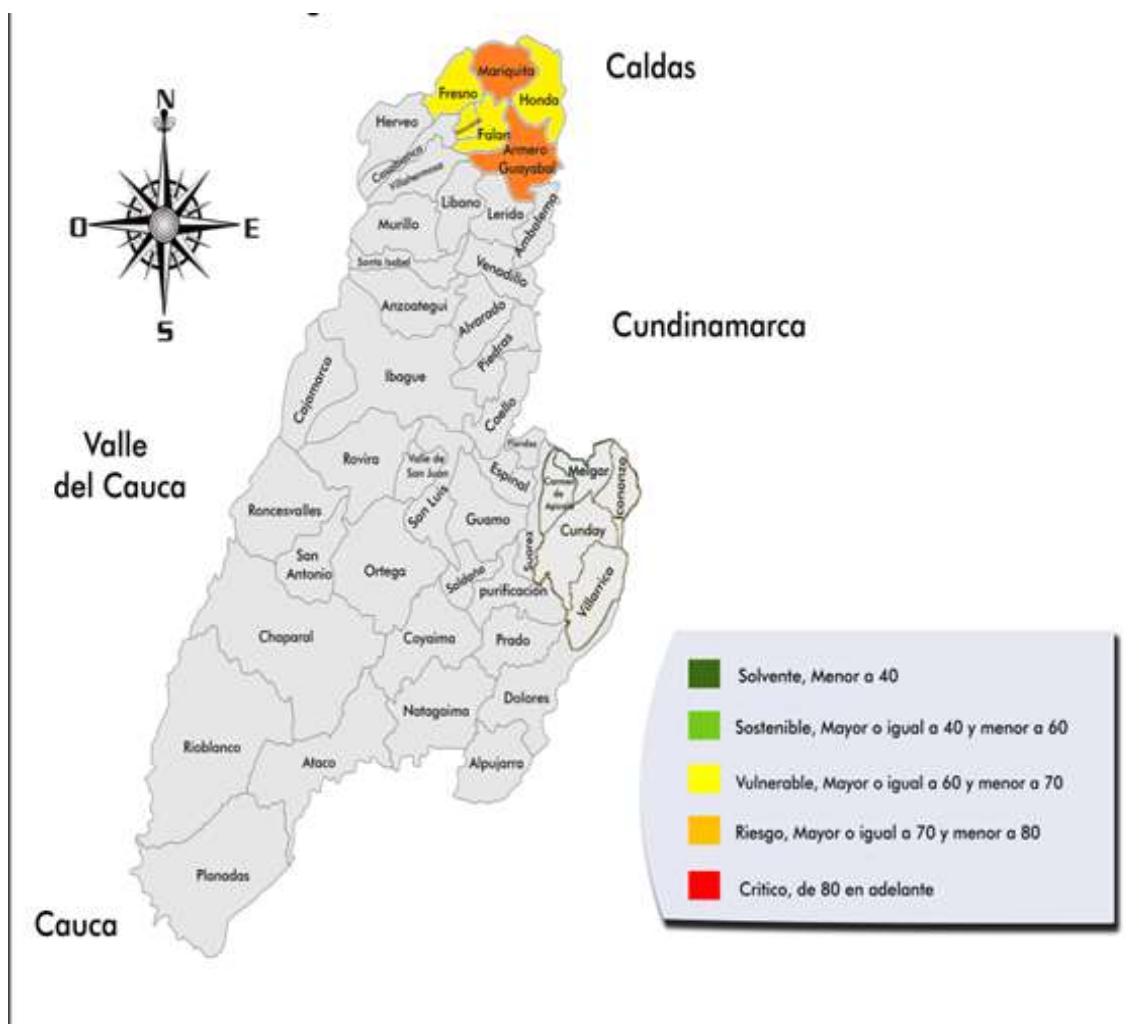
Departamentos limítrofes-Municipios subregión de los Nevados



Subregión Norte:

COORDINACION ENTRE COMPONENTES TERRITORIALES			
SUBREGION	MUNICIPIOS	CATEGORIA MUNICIPIO	COORDINACION
NORTE DEL TOLIMA	Armero Guayabal	SEXTA	
	Falan	SEXTA	
	Fresno	SEXTA	
	Honda	SEXTA	
	San Sebastián de Mariquita	SEXTA	
	Palocabildo	SEXTA	

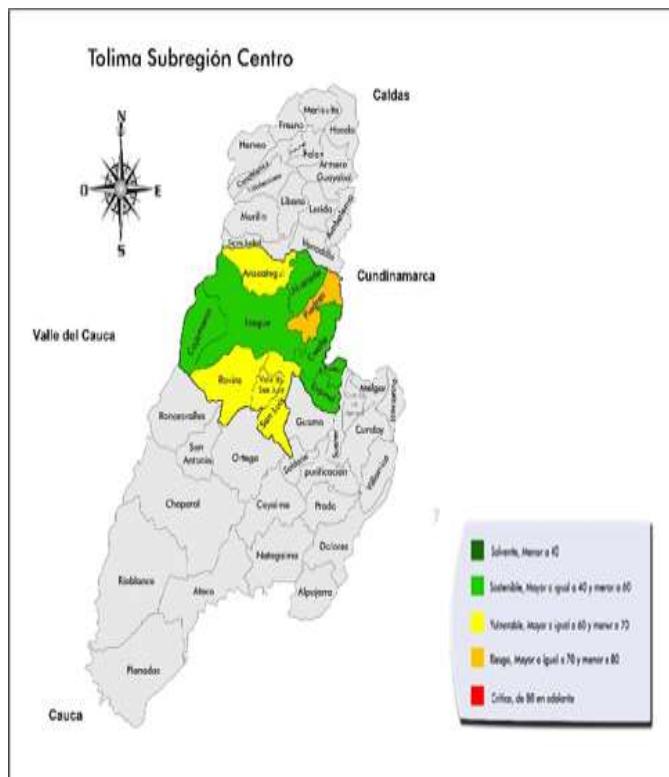
Departamentos limítrofes-Municipios Subregión Norte:



Subregión Centro:

COORDINACION ENTRE COMPONENTES TERRITORIALES			
SUBREGION	MUNICIPIOS	CATEGORIA MUNICIPIO	COORDINACION
CENTRO DEL TOLIMA	Ibagué	PRIMERA	
	Espinal	TERCERA	
	Flandes	QUINTA	
	Alvarado	SEXTA	
	Anzoátegui	SEXTA	
	Cajamarca	SEXTA	
	Coello	SEXTA	
	Piedras	SEXTA	
	Rovira	SEXTA	
	San Luis	SEXTA	
	Valle de San Juan	SEXTA	

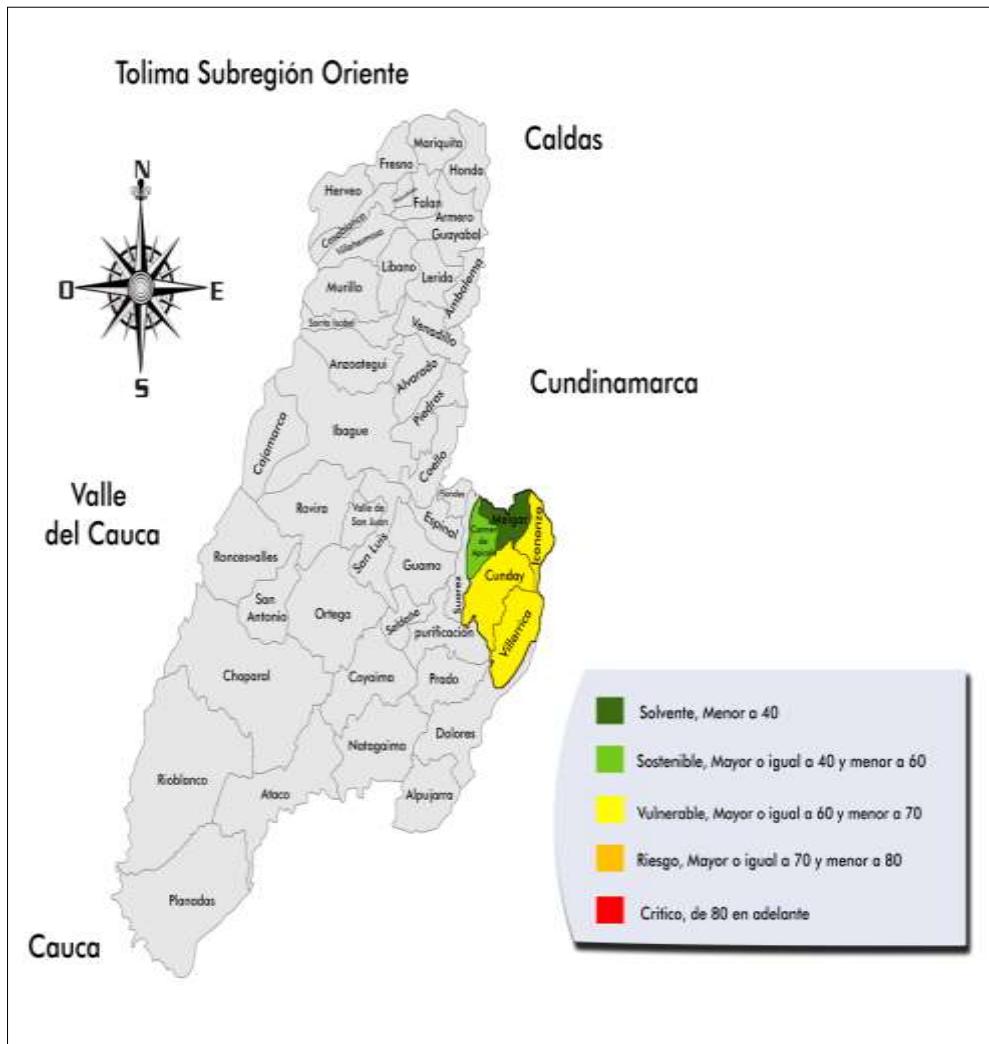
Departamentos limítrofes-Municipios Subregión Centro:



Subregión Oriente:

COORDINACION ENTRE COMPONENTES TERRITORIALES			
SUBREGION	MUNICIPIOS	CATEGORIA MUNICIPIO	COORDINACION
ORIENTE DEL TOLIMA	Melgar	CUARTA	
	Carmen de Apicala	SEXTA	
	Cunday	SEXTA	
	Icononzo	SEXTA	
	Villarrica	SEXTA	

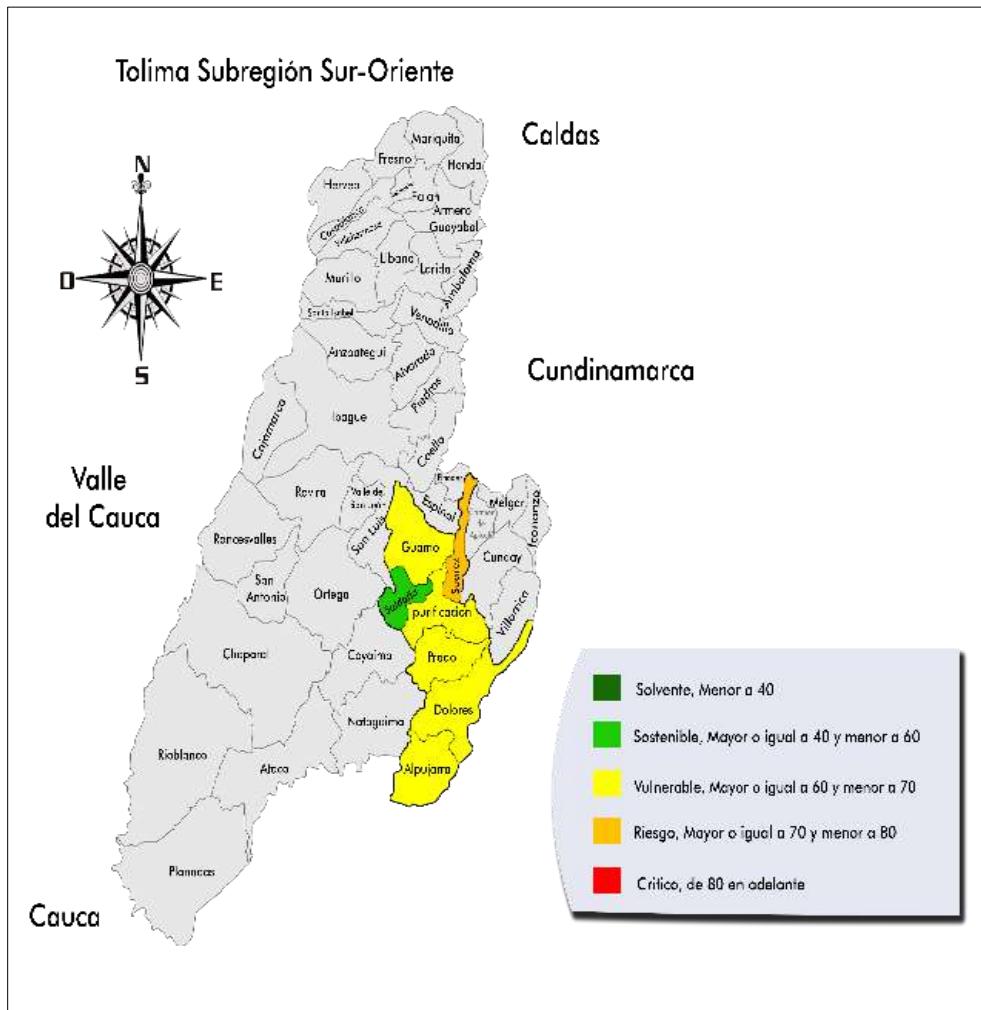
Departamentos limítrofes-Municipios Subregión Oriente:



Subregión Suroriente:

COORDINACION ENTRE COMPONENTES TERRITORIALES			
SUBREGION	MUNICIPIOS	CATEGORIA MUNICIPIO	COORDINACION
SUR ORIENTE DEL TOLIMA	Alpujarra	SEXTA	
	Dolores	SEXTA	
	Guamo	SEXTA	
	Prado	SEXTA	
	Purificación	SEXTA	
	Saldaña	SEXTA	
	Suarez	SEXTA	

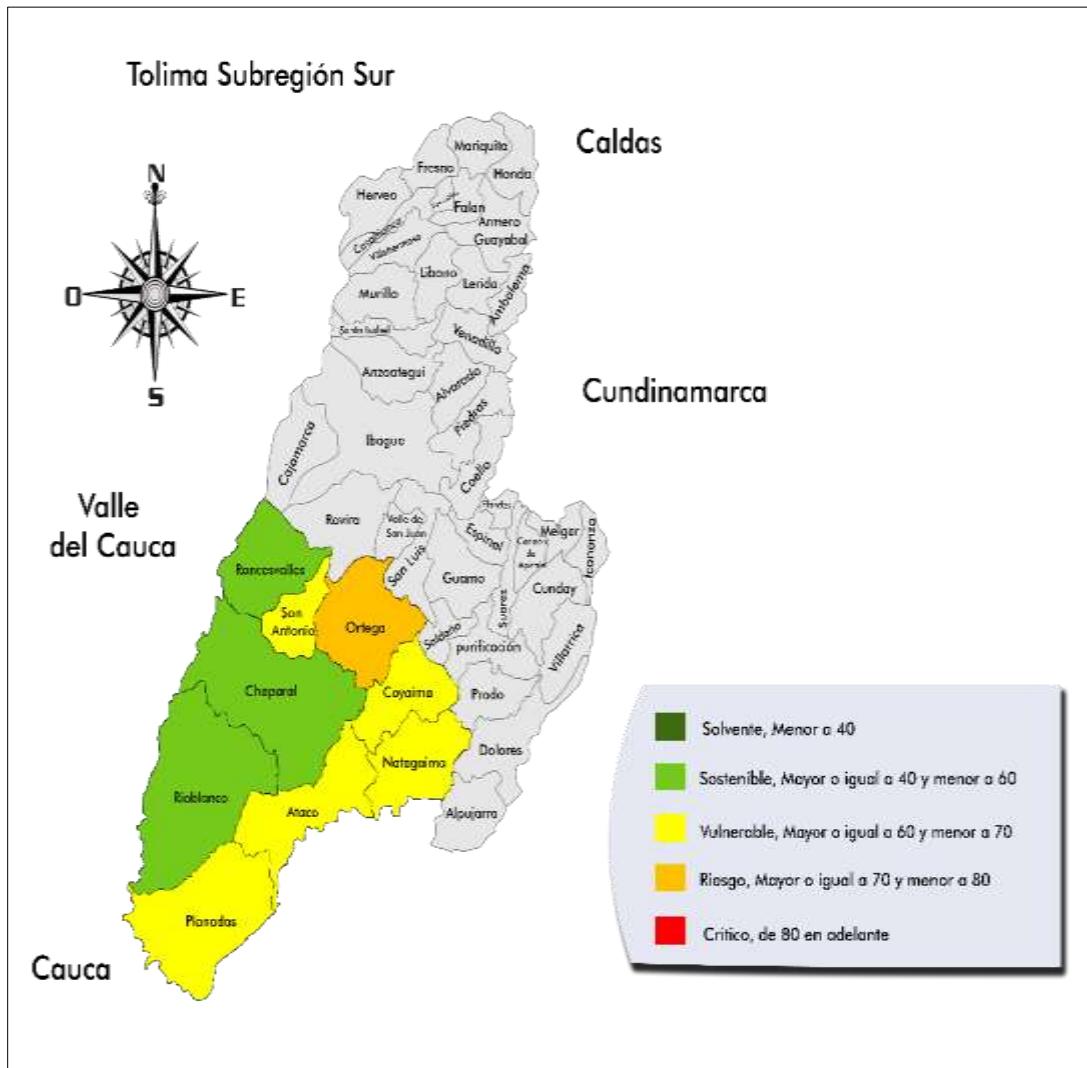
Departamentos limítrofes-Municipios Subregión Suroriente:



Subregión Sur:

COORDINACION ENTRE COMPONENTES TERRITORIALES			
SUBREGION	MUNICIPIOS	CATEGORIA MUNICIPIO	COORDINACION
SUR DEL TOLIMA	Ataco	SEXTA	
	Chaparral	SEXTA	
	Coyaima	SEXTA	
	Natagaima	SEXTA	
	Ortega	SEXTA	
	Planadas	SEXTA	
	Rioblanco	SEXTA	
	Roncesvalles	SEXTA	
	San Antonio	SEXTA	

Departamentos limítrofes-Municipios Subregión Sur:



Coordinación entre políticas públicas, programas y planes: de tipo sectorial, ya sean desde el gobierno central o con las dependencias rectoras del mismo departamento.

A partir de una perspectiva de arreglos institucionales, el POD es una herramienta que le otorga la oportunidad al departamento de regular las interacciones entre sus componentes territoriales (municipios y territorios) a partir de la naturaleza de los flujos de intercambio, al evitar dinámicas de competencia y antropofagia territorial, e impulsar la complementariedad y los acuerdos gana-gana territoriales, basados en la vocación del suelo y la especialización de un territorio. Los POD son el espacio por excelencia para promover la articulación con los municipios de los asuntos de interés nacional. Algunos de estos asuntos son líneas de acción que se deciden en el nivel nacional y pueden afectar a varios municipios como la **constitución de figuras territoriales**. Los departamentos están llamados a promover la articulación entre las entidades territoriales de los diferentes niveles, al actuar como bisagra en el proceso de planificación y de OT, entre las instancias nacionales de toma de decisiones y las áreas espaciales en las que estas decisiones se materializan, es decir, los municipios. En ese sentido, la Ley 1454 de 2015 constituye una apuesta por el departamento como institución que coordinará y armonizará los intereses de los diferentes sectores y de los diferentes niveles territoriales, así como de los municipios y poblaciones presentes en su territorio, para generar discusiones y resolver o conciliar posiciones y prevenir y solucionar conflictos en torno al OT. Tanto la articulación institucional como los arreglos interterritoriales son fundamentales.

Para efectos del OT departamental, es posible utilizar las figuras asociativas que propone la Ley 1454 de 2011 - LOOT. Los esquemas asociativos son figuras flexibles de integración o asociatividad como mecanismo para “hacer frente a la progresiva complejización de las demandas ciudadanas o la irrupción de problemas públicos que superan las fronteras y límites jurisdiccionales existentes” (LOOT). Estas asociaciones se “conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios” (artículo 11, LOOT).

Las figuras territoriales sectoriales: se definen como aquellas disposiciones sobre el uso y la planificación del suelo que se orientan a consolidar un fin de política que tiene una expresión física y espacial en el territorio. Estas figuras por lo general no se definen desde un principio político administrativo del ordenamiento del territorio, por el contrario, responden a requerimientos específicos frente a un espacio geográfico de interés para el alcance de dichos objetivos a nivel sectorial. De acuerdo con la normatividad vigente se pueden definir tres tipos de figuras territoriales que intervienen en el ordenamiento departamental:

Figuras agropecuarias y rurales:

Las figuras territoriales agropecuarias y rurales son figuras de ordenamiento del territorio que promueven el desarrollo rural, a partir de la reivindicación del derecho a la tierra y el

ejercicio de autodeterminación de las comunidades campesinas para el logro del reconocimiento estatal (Reyes, 2013).

Normatividad: (Ley 160 de 1994, la Ley 41 de 1993).

Figura	En que consiste
Zonas de Reserva Campesina	<p>-El Artículo 80 de la Ley 160 de 1994, establece que las Zonas de reserva Campesina son "áreas geográficas que tienen en cuenta las características ambientales, agroecológicas y socioeconómicas regionales para el ordenamiento territorial, social y cultural de la propiedad, para la estabilización y consolidación de la economía campesina".</p> <p>-El acuerdo 024 de 1996 señala que son un mecanismo encaminado a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico, y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos.</p>
Zonas de Desarrollo Empresarial	<p>-La Ley 160 de 1994 (art. 18) las define como "áreas donde se encuentren establecidos, o puedan establecerse predios en condiciones de óptima y eficiente explotación económica, uso adecuado de los recursos naturales y con sostenibilidad ambiental, que generen empleo en el municipio y cuya fragmentación implique deterioro en los volúmenes actuales o potenciales de producción, unidades de empleo y generación de ingreso".</p>
Distritos de Adecuación de Tierras - DAT	<p>-La Ley 41 de 1993, define los DAT como el área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones; para los fines de gestión y manejo, se organizará en unidades de explotación agropecuaria bajo el nombre de Distritos de Adecuación de Tierras.</p>
Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Ambiental - ZIDRES	<p>-La Ley 1776 de 2016 (art. 1) crea estas Zonas, y las define como territorios con aptitud forestal, agroforestal, agrícola y pecuaria, aptos para el desarrollo agroindustrial, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral, en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial desarrollo social y sostenibilidad ambiental.</p>

Fuente: elaboración propia.

Figuras territoriales ambientales:

Las figuras territoriales ambientales se orientan a regular el uso y conservación del territorio a favor de la preservación, recuperación, manejo y control del aprovechamiento de recursos naturales y culturales (Rojas, 2007)

Normatividad: Decreto 2372 de 2010, el cual define el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, a partir de las áreas protegidas que contribuyen a alcanzar los objetivos específicos de conservación del país. Cada una de estas áreas se define a través de una unidad de clasificación que determina una categoría de figura territorial, dependiendo de los objetivos de conservación bajo unas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos. En este sentido, la reserva, alinderación, declaración, administración y sustracción de estas áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se convierten en determinantes ambientales del OT a nivel departamental.

1.1.1 Figura/Categoría	1.1.2 En que consiste
Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que se reservan en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o
	históricas. Incluye los Parques Nacionales, Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, Santuarios de Flora, Santuarios de Fauna y Vías Parque.
Reservas Forestales Protectoras.	Espacio geográfico de propiedad pública o privada, en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarnos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona se reserva para destinarnos al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.
Parques Naturales Regionales.	Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarnos a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.
Distritos de Manejo Integrado.	Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarnos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

Distritos de Manejo Integrado.	Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.
Distritos de Conservación de Suelos.	Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute. Esta área se delimita para someterla a un manejo especial orientado a la recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen alteración o degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por la clase de utilidad que en ellas se desarrolla.
Áreas de Recreación.	Espacio geográfico en los que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación y cuyos valores naturales y culturales asociados, se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute.
Reservas Naturales de la Sociedad Civil.	Parte o todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y que por la voluntad de su propietario se destina para su uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo.

Fuente: elaboración propia

Zonas de Reserva Forestal:

Normatividad: Ley 2 de 1959.

- a) Las Áreas de Manejo Especial, que comprenden las áreas de protección de las cuencas de los municipios.
- b) Las áreas de especial importancia ecosistémica.
- c) Las áreas de interés estratégico.
- d) Las áreas de amenaza que generen condiciones de riesgo para la localización de asentamientos humanos y el desarrollo de infraestructura.

Figuras étnicas y culturales:

las figuras étnicas y culturales son un reconocimiento que hace el Estado colombiano a los grupos étnicos de su derecho inalienable, imprescriptible e inembargable al territorio, a sus tierras ancestrales, como propiedad colectiva de las comunidades étnicas que gozan de protección constitucional especial (Defensoría del Pueblo, 2014). El Ordenamiento Social de

la Propiedad Rural (OSPR) es un instrumento que permite al departamento conocer las figuras presentes en su suelo y que, aunque sean promovidas desde el orden nacional, van a incidir enormemente en su planificación del suelo rural, ya que su delimitación y ejecución exige la participación de los alcaldes y su alineación con los Planes de Ordenamiento Territorial.

Las figuras étnicas y culturales se desarrollan en la normatividad de tierras para el caso de los resguardos indígenas (Ley 160 de 1994).

Figura/Categoría	En que consiste
Territorios ancestrales - resguardos indígenas	Son una institución especial de comunidades indígenas, que gozan de garantías sobre al territorio acorde con la jurisdicción indígena y su propio sistema normativo. Su finalidad es la protección de la diversidad étnica y cultural en sus territorios ancestrales, por lo que otorga autonomía total sobre el territorio, así como obligaciones jurídicas y ambientales para con el mismo (con base en Trujillo et al 2015).

5.1. Dimensión Político-Administrativa.

Tolima es uno de los treinta y dos Departamentos que, junto con el Distrito Capital, forman la República de Colombia. Su capital es Ibagué. Está ubicado en el centro-oeste del país, en la región andina, limitando al norte con Caldas, al este con Cundinamarca, al sur con Huila y al oeste con Valle del Cauca, Quindío y Risaralda. El río Magdalena atraviesa Tolima de sur a norte.

El nombre de Tolima provendría del término panche *Tolima, tulima o dulima* - río de nieve o nube) Las primeras menciones al territorio o personas relacionadas con la palabra Tolima la da Baltasar Maldonado que la mencionan como límite de Ibagué en el acta de los aposentos de Cayma del 26 de agosto de 1551.

Otras menciones se refieren a la historia de una cacica y mohán indígena; Tulima o Yulima, martirizada y ejecutada por los españoles. Era una sacerdotisa, que regentaba una guaca o santuario religioso en cercanías del Cerro Machín y Nevado del Tolima que protegía y administraba las riquezas minerales de estos territorios; esta región es rica en yacimientos de oro. El mohán fue asaltada y hecha prisionera, siendo conducida encadenada hasta Ibagué, en cuya plaza principal se le incineró viva por los conquistadores y mientras agonizaba recibía bendiciones del Padre Cobos para que su alma volara pronto al cielo. Su nombre legendario ha sido conservado por el Departamento como homenaje perenne a su martirio.

5.1.1. La república americana.

Archivo: ProvinciaMariquita.jpg miniatura derecha Territorio de la Provincia de Mariquita]] en 1810, mismo que se proclamó independiente como Estado Libre de Mariquita en 1814.

La zona geográfica que hoy comprende el Departamento del Tolima hacía parte, en el siglo XIX, de la provincia de Mariquita, la cual declaró su independencia el 22 de diciembre de 1814. {{cita web |url=http://juanmanuelrudas.jimdo.com/provincia-independiente-de-mariquita/ |título=Provincia Independiente de Mariquita |fechaacceso=20 de julio de 2011 |editorial=Institución Educativa "Juan Manuel Rudas"}}</ref>. En marzo de 1851 se trasladó a Ibagué la capital de la provincia. El 12 de abril de 1856 se creó el Departamento. Pero fue en el año de 1861 cuando se creó el Estado Soberano del Tolima para integrar la Confederación Granadina, luego Estados Unidos de Colombia siendo el único de los nueve que se erigió por la fuerza, motivado tal vez por los intereses caudillistas de Don Tomás Cipriano de Mosquera. Las provincias de Neiva y Mariquita se adhirieron a su causa y se independizaron de Cundinamarca. Al señor Mosquera le sucedió Ángel María Céspedes. Ibagué seguía siendo la capital del Estado y solo por un breve lapso lo fue Neiva.

El Departamento fue creado jurídicamente mediante la Ley 65 de noviembre de 1909. Durante la colonia y el siglo XIX se destacó por ser un centro cultural con la actividad de prestigiosos personajes como Mutis, Humboldt, Bompland, José Eustasio Rivera y otros.

5.1.2. Evolución político-administrativa.

Los territorios de las provincias de Neiva (actual Huila) y Mariquita (actual Tolima) han tenido un largo devenir político administrativo: ref. cita web |url=http://www.tolima.gov.co/portal/website/tolima/cronologia.php |título=Cronología histórica del departamento |fecha acceso=3 de julio de 2008 |editorial=Gobernación del Tolima.

|urlarchivo=https://web.archive.org/web/20071028093123/http://www.tolima.gov.co/portal/website/tolima/cronologia.php |fecha archivo=28 de octubre de 2007.

* 1550: Con posterioridad al establecimiento de la Real Audiencia de Santafé, se adelantó la primera división política de sus territorios, Mariquita y Neiva son designados como Corregimientos. Posteriormente España dividió el territorio del Nuevo Reino de Granada en provincias, denominación que adquieren los territorios de Neiva y Mariquita y que conservan durante la Colonia y buena parte de la República.

* 1815: Se declaran independientes la Provincia de Mariquita (21 de junio de 1815) y la Provincia de Neiva (31 de agosto del mismo año).

* 1819: La Gran Colombia queda dividida en tres grandes departamentos: Quito, Venezuela y Cundinamarca, a este último quedaron anexadas las provincias de Neiva y Mariquita.

* 1832: Al expedirse la Constitución Política de la Nueva Granada el territorio nacional se dividió en 18 provincias eliminando los viejos departamentos, entre ellas las provincias de Neiva y Mariquita.

Archivo: Mapa del Estado del Tolima (1865).jpg | miniatura | derecha | El Estado Soberano del Tolima.

* 1857: Las provincias de Neiva y Mariquita fueron nuevamente anexadas al territorio del Estado Soberano de Cundinamarca, mediante Ley del 15 de junio de 1857, decisión ratificada por las Constituciones del Estado de 1857 y 1858 en tiempo de la Confederación Granadina.

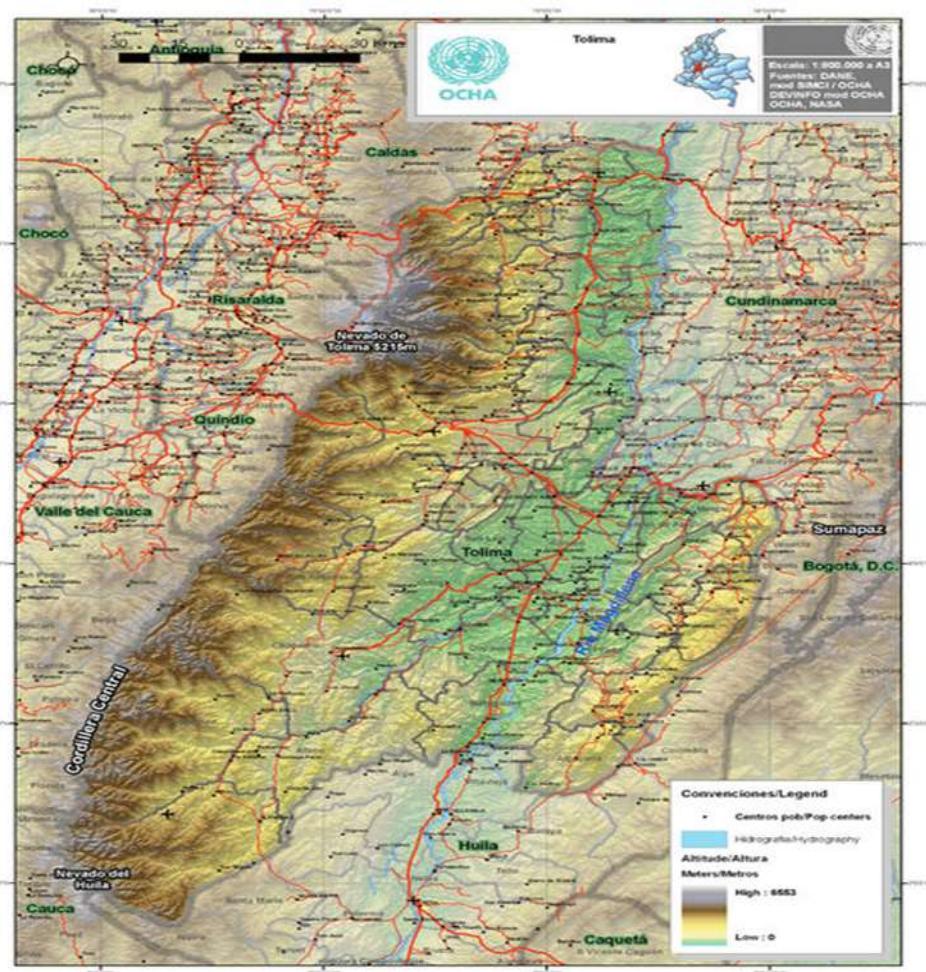
* 1861: El General Tomás Cipriano de Mosquera crea el Estado Soberano del Tolima en abril de 1861; determinación que posteriormente fue convalidada y legalizada por los demás Estados de la Unión Colombiana, a través del artículo 41 del Pacto de la Unión el 20 de septiembre de 1861. A la postre Mosquera fue el primer presidente que tuvo el Estado Soberano del Tolima, de una lista de cerca de treinta mandatarios que le sucedieron en el poder en un cuarto de siglo.

* 1886: Luego de varios meses de enfrentamientos armados entre partidarios del liberalismo radical y seguidores de la Regeneración Política encabezada por el Presidente Rafael Núñez, esta fracción política derrotó militarmente a sus opositores, convocando a una Asamblea Constituyente la que expidió la Constitución Política de 1886; a través de esta los estados soberanos pasan a ser nuevas unidades político administrativas llamados departamentos, herederos de la misma jurisdicción y límites de los Estados Soberanos previos.

* 1905: Por medio de la ley 46 de 1905 se crea con la parte sur del Tolima Grande gran Tolima el actual Departamento del Huila, y con parte del norte del territorio de Tolima se crea Viejo Caldas.

El Departamento de Tolima, cuenta con una superficie de 23.562 km² y está ubicado en el centro del país, limitando con los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca. Se caracteriza por tener cordilleras, redes hidrográficas y relieves volcánicos.

MAPA FISICO DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA



El río Magdalena atraviesa por todo su territorio alimentado por otras cuencas como Gualí, Sabandija, Recio, Lagunillas, Opía, Anchique, Chenche y Atá. Su clima es semihúmedo por sus diversas precipitaciones anuales.

Está conformado por 47 municipios, incluyendo su capital, Ibagué, que es un municipio lleno de cultura, folclore, danzas y música que brindan eventos y festividades que llenan a los tolimenses de orgullo.

MAPA DIVISION POLITICO – ADMINISTRATIVA.

División Político-Administrativa

CAPITAL: IBAGUÉ

MUNICIPIOS: 47

CORREGIMIENTOS: 37

SUPERFICIE: 23.562 km².



Bases: Mapa digital integrativo IGAC, 2002. Fuente: Secretaría Geográfica de Calidad. Atlas de Colombia, IGAC, 2002.

Cuenta con 1.339.998 habitantes según proyecciones a 2020 del DANE¹. El 40% de la población se ubica en Ibagué, que cuenta, para el 2020, con una población de 541.101 habitantes. El municipio de Espinal concentra el 5% del total de la población del departamento y Chaparral el 4%. El resto de población está distribuida en los demás municipios del departamento.

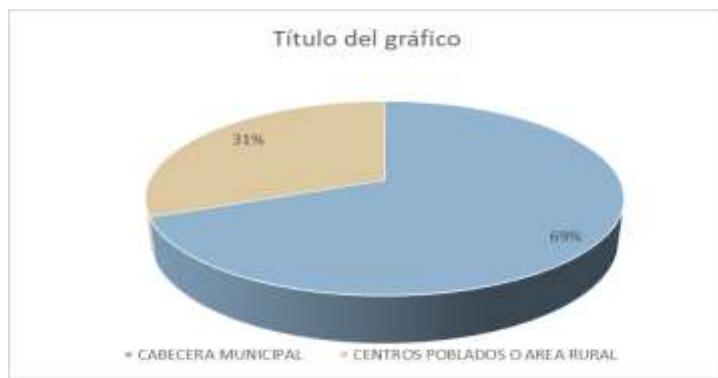
5.1.1. Urbana y Rural

Del total de la población del Departamento, el 69% se encuentra ubicada en las cabeceras municipales y el 31% en centros poblados o en el área rural.

Tabla XXX Población departamento del Tolima 2020, distribuida por municipios.

Fuente: DANE: Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV- 2018.

Gráfica 1 Distribución población departamento del Tolima 2020; desagregación cabecera – resto.



Fuente: DANE; Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV- 2018.

El 60% de los 47 municipios, tiene más del 50% de población rural, siendo los municipios de Anzoátegui (86%), Rioblanco (83%), Coyaima (83%), Coello (82%), y Ortega (80%), los de mayor población ubicada en centros poblados o en el área rural.

Por su parte, los municipios con menos población rural son Honda (5%), Ibagué (7%), Flandes (13%) y Melgar (19%), como se evidencia a continuación.

5.1.1.1. Urbana.?

5.1.1.2. Rural.?

Distribución poblacional por género?

¿Por edades?

¿Por pertenencia étnica? Urgente. Importante.

Gráfica XXX Población Desagregada Por Pertenencia Étnica Departamento Del Tolima.

Fuente: DANE; Censo Nacional de Población y Vivienda -CNPV- 2018.

Según el Ministerio de Cultura¹, el pueblo Coyaima Natagaima se concentra en el departamento del Tolima, en donde habita el 90,1% de la población. Le sigue Bogotá con el 4,5% (2.658 personas) y Huila con el 1,6% (941 personas). Estos dos departamentos y la capital concentran el 96,7% poblacional de este pueblo.

Del mismo modo, el Ministerio de Cultura analizó los problemas más relevantes de Los Pijaos, con base en su Plan de Vida (Consejo Regional Indígena del Tolima; CRIT., 2002), en el que se identifican problemas como la pérdida de los saberes y las prácticas tradicionales, así como la falta de una atención adecuada por parte del Estado, a partir de los cuales se presentan las siguientes propuestas:

1. Fortalecer la Medicina Tradicional Pijao y apoyar la formación de nuevos Mohanes
2. Garantizar un sistema de salud indígena, basado en una empresa de salud propia, con la curación de los problemas del cuerpo y del espíritu.
3. Dar cobertura de servicios de salud a todos los Pijaos.
4. Disponer de condiciones ambientales, higiénicas y de salubridad necesaria para la buena salud.
5. Resolver la disponibilidad de agua suficiente, permanente y de buena calidad; la cobertura de alcantarillados rurales y sistemas de tratamiento de aguas residuales; y la descontaminación de las manos y los aljibes, el manejo de las basuras y residuos sólidos; y tener viviendas con condiciones de habitabilidad y servicios básicos.
6. La guía étnica de las escuelas en su currículo que nazca de la cultura Pijao y que fortalezca la identidad social y cultural indígena propia.

5.2. Conflictos limítrofes.?

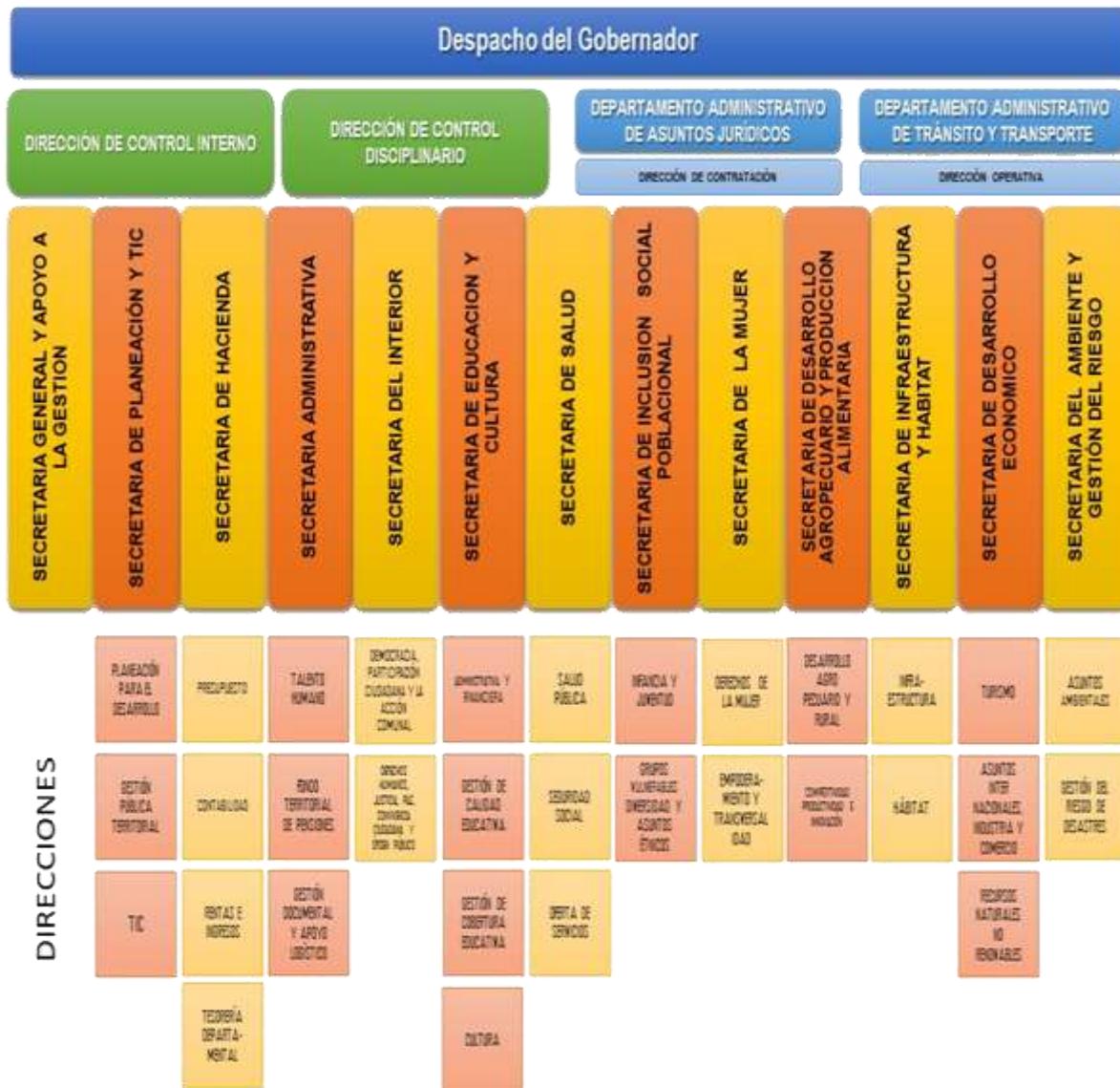
IGAC.

Ley 1447 de 2011 “Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.”

ARTICULO 290º—Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República.

Al interior con. Municipios.

5.3. Análisis Organigrama de la Administración Regional.



Decreto 1950 del 19 de diciembre 2019: “Por medio del cual se establece la nueva estructura orgánica de la Administración Central Departamental de la gobernación del Tolima y otras disposiciones”.

ARTICULO 1º. Establecer la nueva estructura orgánica de la Administración Central Departamental, la cual quedará de la siguiente manera:

Decreto 1952 del 19 e diciembre de 2019: “Por el cual se crean unos cargos en la planta global de empleos de la Administración Central Departamental”.

Créanse los siguientes cargos en la planta de empleos de la Gobernación del Departamento del Tolima:

	Dependencia	Denominación del Cargo	Código	Grado
--	-------------	------------------------	--------	-------

1 (Uno)	SECRETARIA DE LA MUJER	SECRETARIO DE DESPACHO	020	04
1 (Uno)	SECRETARIA DE LA MUJER	DIRECTOR ADMINISTRATIVO. DIRECCION DE DERECHOS DE LA MUJER	009	01
1 (Uno)	SECRETARIA DE LA MUJER	DIRECTOR ADMINISTRATIVO. DIRECCION DE EMPODERAMIENTO Y TRANSVERSALIDAD	009	01

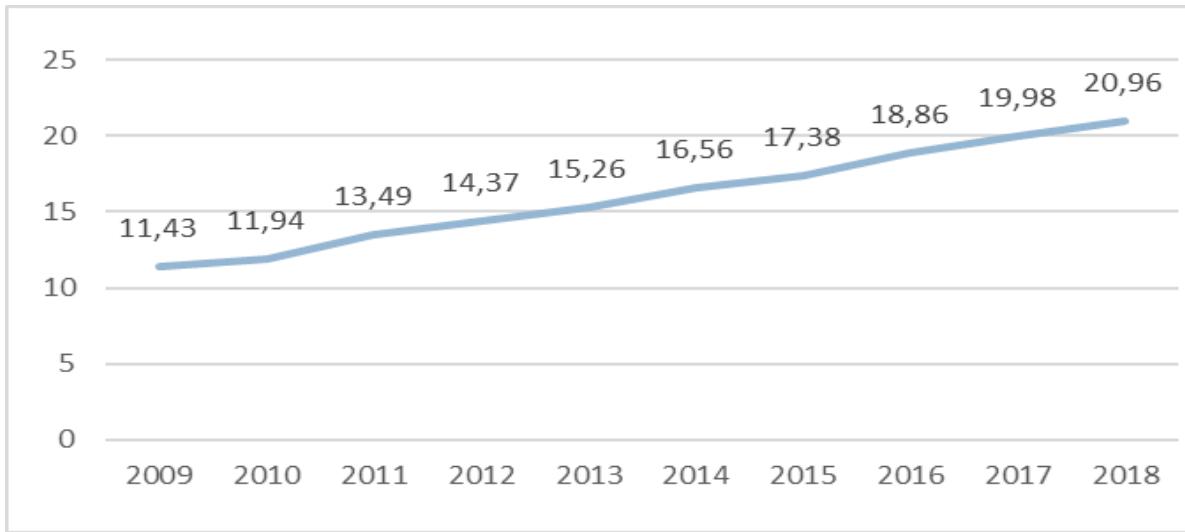
5.4. Capacidad institucional y Financiera frente a los retos del Ordenamiento Territorial.

Datos tomados del Plan de Desarrollo “El Tolima nos une”.

Durante la segunda década del Siglo XXI, en el Departamento del Tolima se desarrollaron una serie de acciones que permitieron su crecimiento económico y social y la consolidación de un territorio próspero, con oportunidades y posibilidades de crecimiento para todos. No obstante, cada día surgen nuevos retos y desafíos, que deben ser abordados de manera estratégica, con el fin de diseñar e implementar políticas, planes, programas y proyectos que atiendan las verdaderas necesidades de la población y del territorio, y consideren nuestras ventajas comparativas y competitivas.

En los últimos años, este crecimiento se evidencia en el comportamiento del PIB departamental, que ha presentado un incremento promedio del 5,94% anual para el decenio 2009 - 2018.

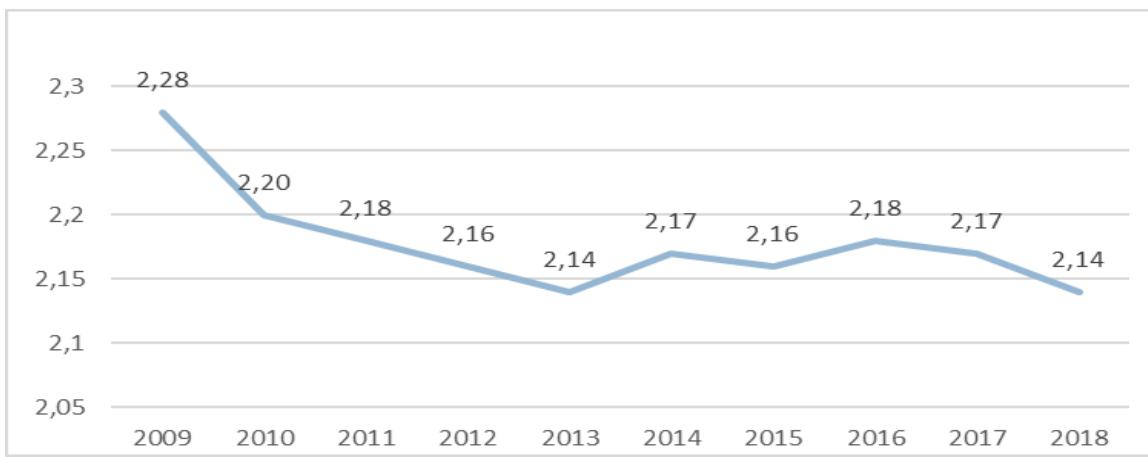
Gráfica XXX Producto Interno Bruto; Departamento Del Tolima; 2011— 2020.



Fuente: DANE; cifras en miles de millones de pesos corrientes.

Pese a esta tendencia, durante ese decenio la participación del PIB Departamental en el PIB nacional ha presentado una reducción constante, con una tendencia que muestra un descenso promedio anual de -1,07%, con unas drásticas caídas para las vigencias 2009, 2010. No obstante, en los períodos 2014 y 2016, se evidencia una leve recuperación, frente a la vigencia anterior.

Gráfica 10 Participación Del PIB Departamental En El PIB Nacional; Departamento Del Tolima; 2009 — 2018.



Fuente: DANE; Unidad de medida porcentaje

En la gráfica se muestra el porcentaje de participación del PIB Departamental en el PIB nacional, dado que es el onceavo Departamento entre 33 (incluyendo Bogotá), que más contribuye, superado por Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, Santander,

Cundinamarca, Atlántico, Meta, Bolívar, Boyacá y Cesar, se deben realizar grandes esfuerzos para lograr un crecimiento constante, que incremente su participación en el PIB nacional, con una tendencia similar a este último, contribuyendo al desarrollo del país.

Por las actuales y futuras condiciones de la economía, estos esfuerzos se deben redoblar, principalmente para impulsar la reactivación los sectores más golpeados por la contracción económica, que se estima, según Fedesarrollo, esté en el rango de -2,7% a -7,9% para 2020. Estas estimaciones se realizaron a partir de 3 escenarios: el primero, denominado "V", que parte del supuesto de que la duración de la cuarentena va hasta mediados de mayo y la economía se recupera relativamente rápido después del choque, retomando paulatinamente su capacidad productiva durante el segundo semestre del año. El segundo, denominado "W", considera una recuperación de la economía posterior al levantamiento de la primera cuarentena en mediados de mayo y una caída adicional de la actividad producto de una segunda cuarentena después del mes de mayo. El tercer escenario, denominado "U", supone una muy débil recuperación del consumo privado durante lo que resta del año.

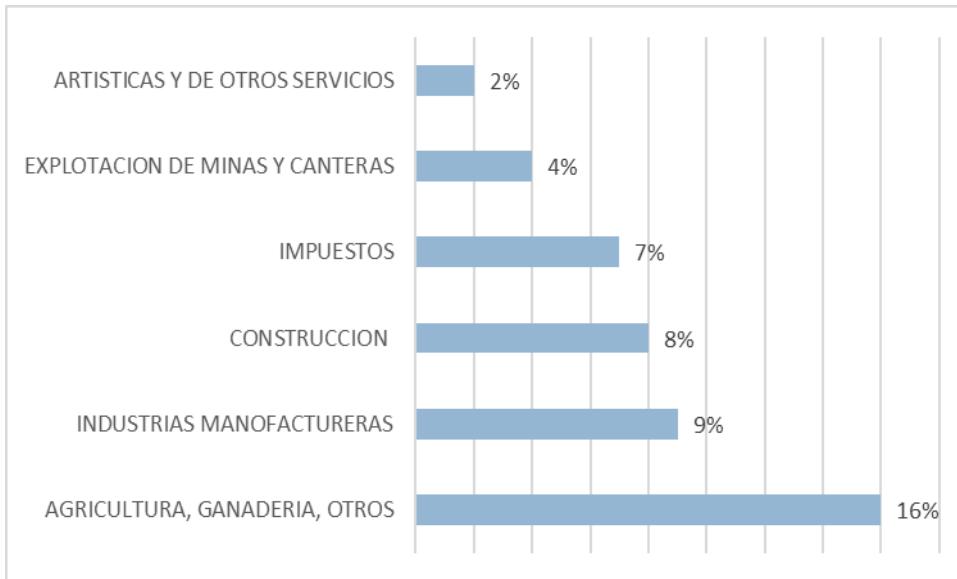
Ante estos tres escenarios, Fedesarrollo realizó algunas proyecciones de crecimiento, en las que, por el lado de la oferta, se ven afectados sectores como: actividades artísticas y de entretenimiento, comercio y transporte, actividades inmobiliarias, la minería, la construcción, entre otros, que van a reducir el PIB en 2020 de manera significativa.

Tabla XXXX Escenarios De Crecimiento Por El Lado De La Oferta

Fuente: adaptado de: Fedesarrollo; Pronósticos de crecimiento de la economía colombiana

Al tomar en consideración la configuración del PIB del departamento, por ramas de actividades económicas, es posible identificar el gran impacto que el aislamiento generará sobre la economía del departamento, dado que los sectores que generan más del 50% del PIB, son los que tendrían una mayor contracción.

Gráfica XXXX PIB Por Ramas De Actividades Económicas; Departamento Del Tolima; 2018.



Fuente: DANE.

Ante este panorama, durante los próximos años se hace necesario implementar estrategias en torno a la reactivación de sectores o actividades tan importantes para el Departamento como el comercio, las industrias manufactureras, la construcción, entre otros, que van a verse afectados por las condiciones económicas actuales.

Del mismo modo, es pertinente consolidar actividades que no solo aportan al desarrollo del Tolima, sino que se convertirán en fundamentales para el crecimiento del país y para el impulso de la economía, como es el caso del sector agropecuario, que aporta al departamento 16 puntos del PIB, y que se estima, sea uno de los que no presentará contracciones como resultado de las acciones del aislamiento y el precio del petróleo.

En complemento, las estrategias para reactivar y consolidar los sectores más representativos de la economía Tolimense deben impactar positivamente indicadores sociales que contribuyen a reducir la incidencia de pobreza monetaria, manteniendo el comportamiento a la baja que se ha presentado en los últimos años en el Departamento.

Gráfica XXXX Incidencia de la pobreza monetaria; Colombia - Departamento del Tolima;
2009 – 2018

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2017).

La misma situación se debe presentar para la reducción paulatina y constante de la pobreza monetaria extrema, que para el 2018 presentó una reducción significativa en relación con el 2017 y se ubicó por debajo del promedio nacional, con una tendencia diametralmente opuesta.

Gráfica XXXX Incidencia de la pobreza monetaria extrema; Colombia - departamento del Tolima; 2009 – 2018.

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2017).

Sobre este campo, principalmente en el tema de pobreza multidimensional, se debe ahondar en el cierre de brechas entre urbano y rural, dada la marcada diferencia de más de 35 puntos de los urbano sobre lo rural.

Gráfica XXX Índice de Pobreza Multidimensional; rural y urbano, departamento del Tolima: 2018.

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida

Con la reactivación de los diferentes sectores que se verán afectados por los efectos de la pandemia, y su contribución a la reducción de las desigualdades en el departamento, uno

de los efectos positivos que se espera obtener está en la generación de empleo, que contribuirá a reducir las desigualdades y la pobreza en el Tolima, máxime cuando las cifras de desempleo en el Tolima no han sido favorables para en los últimos años.

Gráfica XXX Tasa de desempleo; departamento del Tolima; 2008 — 2020



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

A nivel municipal, los mayores registros de Pobreza multidimensional se reportan en Ataco con 64,0%, seguido por Rioblanco (60,5%) y Planadas (55,4%). Este orden se mantiene al observar el IPM para centros poblados y rural disperso (Ataco: 71,8%, Rioblanco: 67,6% y Planadas 64,5%). Sin embargo, para el caso de las cabeceras, primero se encuentra Ataco con 42,1%, Planadas con 34,8% y Rioblanco con 30,1%. Estas cifras son elevadas frente al caso de Ibagué.

Los tres municipios (Ataco, Planadas y Rioblanco) registran niveles muy altos de afectación del IPM en Trabajo informal, Bajo logro educativo y Sin acceso a fuente de agua mejorada.

Al revisar la situación en las áreas rurales de los municipios críticos se evidencia que el porcentaje de privaciones supera considerablemente las cabeceras municipales.

Además de estar por encima de la tasa de desempleo nacional, que se ubica en 10,5%, la tendencia en los últimos años muestra un incremento paulatino, situación que debe revertirse en el mediano plazo, enfocando acciones con equidad de género, que beneficien principalmente a la mujer, dada la diferencia de más de 8 puntos en la tasa de desempleo.

Estas acciones con equidad de género también deben trascender y lograr una paridad en el nivel de ingresos laborales, en los que, nuevamente, la mujer tiene un menor nivel de ingreso que el de los hombres.

Gráfica Ingresos laborales promedio de los ocupados; departamento del Tolima; 2009 – 2018.

Fuente: filco.mintrabajo.gov.co/FILCO a partir de DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

En términos generales, el departamento del Tolima tiene un gran reto en esta nueva década: implementar políticas, programas y proyectos que permitan, por una parte, reactivar los sectores económicos más afectados por los efectos del aislamiento y la contracción de la economía mundial y que contribuyen al crecimiento del departamento, y, por otra, consolidar aquellas actividades que van a resultar importantes en el nuevo orden que se implementará en el mundo, luego de la pandemia y que son trascendentales en el desarrollo del Tolima.

6. Gobernanza Regional.

La Gobernanza es entendida como un atributo de los POD, consistente en el proceso de construcción mancomunada del modelo de OT, mediante la participación y apropiación del proceso de planeación y gestión por parte de los diversos actores, organizaciones sociales, academia, entre otros. Lo anterior, con el fin de asegurar la corresponsabilidad y compromiso colectivo, público – privado y social, para ordenar las relaciones de la sociedad con el territorio, aspectos requeridos para generar la implementación y gestión del POD.

La gobernanza en el OT se manifiesta en tres ámbitos:

- 1) El político: Tiene que ver con las relaciones de poder y confianza entre los diversos actores (públicos y privados), su rol, sus intereses y su capacidad de incidir en las decisiones del OT.
- 2) El marco institucional existente: Define la estructura administrativa y el conjunto de restricciones y los incentivos que determinan el comportamiento de los actores en el proceso de OT, y las instancias de articulación entre el Estado, la región y la sociedad civil.
- 3) Los instrumentos que se materializan en estrategias, planes, programas y proyectos que orientan los diferentes modelos de ocupación.

En este sentido, la gobernanza en el OT desde una perspectiva amplia, incluyen además de los actores, el marco institucional y los instrumentos que concretan los objetivos del ordenamiento. Estos ámbitos e instrumentos se deben articular a partir de los procesos de OT y buscar principalmente los siguientes objetivos:

- 1) Generar acuerdos y visiones compartidas frente al modelo de ordenamiento y la definición de los escenarios de desarrollo territorial.
- 2) Impulsar la coordinación horizontal (entre actores y entidades estatales y no estatales en el nivel territorial y regional), y la coordinación multinivel vertical (entre actores y representantes de los distintos sectores a escalas distintas: local, regional, nacional).
- 3) Fortalecer los espacios e instancias de participación a escala departamental para el OT, como instancias de deliberación, de generación de capacidades de los interesados, de establecimiento de acuerdos colectivos y de consolidación de alianzas y redes de actores.
- 4) Consolidar las organizaciones, asociaciones y redes de actores sociales, privados y comunitarios frente a su capacidad de incidir en el OT.
- 5) Fortalecer los mecanismos de gestión y administración del POD

- 6) Fortalecer el diálogo con las autoridades de los territorios colectivos (consejos comunitarios y resguardos indígenas) y generar condiciones para que se desarrolle de manera efectiva.
- 7) Consolidar sistemas de información y seguimiento, que le permitan a las redes y actores locales y regionales hacer seguimiento y exigir rendición de cuentas, complementado con entidades y autoridades transparentes y receptivas.

En ésta medida, la participación ciudadana en el proceso de formulación de un POD es un medio indispensable para lograr gobernanza sobre el OT departamental, el cual se diferencia del POT, en términos de escala para la participación de comunidades, organizaciones y sectores con impacto regional. A su vez se concentra en la construcción de apuestas compartidas alrededor del OT departamental a largo plazo y permite realizar un seguimiento a escala regional, que articule los mecanismos de información y rendición de cuentas del nivel municipal, con el del nivel departamental.

7.2. Actores, instancias e instrumentos que inciden en el OT.

7.3. La participación en el OT departamental.

7.4. Ámbito político de la gobernanza: la participación en el ordenamiento territorial producto de una construcción colectiva.

Gobernanza Multinivel:

RAPE:

SISTEMAS ASOCIATIVOS.

Mecanismos de Gobernanza.

El Plan de Desarrollo Departamental instrumento vinculante entre la Sociedad Civil tolimense y el nivel Supramunicipal.

El punto de partida lo constituye este Plan de Desarrollo, documento orientador de los próximos cuatro años, que ha sido construido mediante un amplio proceso participativo concertado, considerando las necesidades más sentidas de la población, así como las potencialidades del territorio, sus ventajas comparativas y competitivas y las externalidades que afectan el óptimo desarrollo del Tolima.

Pilar 1.

Equidad:

Política: Tolima, Tierra de inclusión y bienestar.

Pilar 2.

Competitividad:

Política: Tolima, Tierra de oportunidades

Pilar 3.

Gobernabilidad:

Política: Tolima, Gobierno de Unidad, paz y reconciliación

Pilar 4.

Sostenibilidad:

Política: Tolima, Territorio de conciencia ambiental.

Por otra parte, la LOOT estableció las instancias para el ordenamiento territorial: Comisión de Ordenamiento de nivel nacional y Comisiones regionales de Ordenamiento (departamentales y municipales). No obstante, a nivel institucional la COT de nivel nacional, carece de incidencia efectiva, enfrenta algunos retos de operación de su brazo técnico⁴⁹, y no están definidos los criterios y procedimientos de articulación de esta con otras instancias del mismo nivel y de objetivos similares o relacionados⁵⁰. Esto tiene efectos negativos en la medida que se replican esfuerzos en el nivel nacional y se desperdician los desarrollos técnicos de la COT. Por otra parte, salvo algunos casos, no existe mayor desarrollo de las

CROT y no está muy clara su articulación y rol respecto de los Consejos Territoriales de Planeación y con de los Comités de Integración Territorial (en los casos que corresponde), y está pendiente por desarrollar la articulación con los Comités de las Regiones Administrativas de Planificación.

Adicionalmente, los esquemas asociativos territoriales están en camino de conformación enfrentando numerosos retos en su constitución, sostenibilidad y acceso a recursos. Los contratos Plan, han tenido dificultades para su implementación. Como consecuencia, se desaprovechan ventajas competitivas y economías de escala en el nivel regional, se pierden oportunidades de clúster productivos, y se implementan proyectos de infraestructura o servicios atomizados y sin impacto regional. Valga decir, que el actual PND, como se referencia más adelante, encauza numerosas estrategias para enfrentar estas deficiencias y posicionar el nivel regional de planeación las cuales ya presentan importantes avances en el presente cuatrienio.

También están las dificultades en el desarrollo e implementación armonizada de los instrumentos de OT: La LOOT ratificó las competencias de ordenamiento territorial y los instrumentos para su desarrollo en el caso de los municipios, departamentos, áreas metropolitanas y nación⁵¹. No obstante, a la fecha persisten vacíos de reglamentación en los instrumentos de ordenamiento, (como es el caso de los planes de ordenamiento departamental) y desafíos de coherencia normativa en el alcance y coordinación, complementariedad y concurrencia entre instrumentos y niveles de gobierno, lo que incluye la articulación coherente con los planes de vida, planes de etnodesarrollo y demás instrumentos de los grupos étnicos. Así mismo las entidades de gobierno nacional y los niveles territoriales, desarrollan, por una parte, las determinantes de ordenamiento territorial en cumplimiento a los dispuesto por el art. 10/L.388), y por otra, políticas, lineamientos con incidencia en el ordenamiento, que se traducen en diversas zonificaciones⁵², los cuales a la fecha carecen de una estrategia de armonización clara. Adicionalmente, el gobierno impulsa proyectos de interés nacional (PINES) de gran relevancia para el desarrollo del país, pero con impactos importantes en los territorios.

A esto se suma un excesivo énfasis en las etapas de diagnóstico y formulación de los instrumentos en las entidades territoriales y en el nivel nacional, pero poca capacidad para apalancar la implementación, gestión y financiación en todos los niveles. Esto se apareja con bajas capacidades institucionales para acometer el ciclo de planeación asociado al ordenamiento territorial y enfoques sesgados, en ocasiones, de carácter urbanístico, o en otras, con deficiente conocimiento de las realidades territoriales. La falta de coordinación en estrategias de asistencia técnica coordinada, y la una baja consolidación de

redes de actores en torno a los procesos participativos, derivan también en desafíos de gobernanza que impiden el avance de los objetivos de ordenamiento territorial.

Con base en estos dos grupos de problemas, se señala la importancia de emitir lineamientos en materia de las competencias nacionales a través de la concreción una visión de país perspectiva de largo plazo, primero, de nivel nacional, y segundo, en continuo diálogo y ajuste las diferentes escalas territoriales; mejorar la capacidad para atender el reto de la sostenibilidad; resolver los conflictos derivados y acumulados de las formas de ocupación territorial; revisar y afinar el diseño organizacional – institucional; consolidar el marco legal y regulatorio y alinear los instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial — entre ellos, primero— con los instrumentos de planeación para el desarrollo; alinear instrumentos de gestión e implementación, en la dirección de los objetivos planteados para el OT; consolidar un sistema integral de planeación, que defina la complementariedad entre los niveles territoriales; propiciar condiciones para el desarrollo de esquemas asociativos territoriales; y fortalecer las capacidades de planeación, gestión y participación en el ordenamiento territorial de los entes territoriales.

4.4.2. Eje de Gobernanza

En los últimos años, el concepto de gobernanza se ha convertido en cuestión central de debate de los asuntos públicos, enfocándose en particular en las relaciones entre esta y el buen gobierno. Mientras que la denominación “buen gobierno” se refiere a la presencia de un poder (el del estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos como forma de funcionamiento. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos. En este contexto, las relaciones entre gobierno y gobernanza son un proceso incremental mediante el que esta última mejora las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno (Farinós, 2008).

En este contexto, la gobernanza se refiere a la emergencia de un sistema de relaciones complejo que incluye nuevos actores no considerados en los procesos de gobierno, en una perspectiva policéntrica no jerárquica. Dicha emergencia se explica en “la crisis del Estado, el proceso de globalización, los avances en las reivindicaciones sociales y el reconocimiento que los sistemas naturales como sistemas complejos y dinámicos” lo que “motiva un cambio en el esquema de regulación y propicia la creación de sistemas de gobierno complejos e interconectados”. (Ostrom, 1995; Folke et al, 2005; Vatn, 2011, Gómez-Baggettun, 2012).

Así, en la PGOT, el eje de gobernanza encauza sus esfuerzos para que el gobierno, la sociedad civil y la ciudadanía interactúen de modo coordinado para definir, acordar y decidir sus objetivos de intereses y valor común, así como acordar y definir las formas de organización, los recursos y las acciones que consideran necesarios y conducentes para lograr los objetivos de OT. En términos concretos, gobernanza, “se entiende como el proceso de dirección de la sociedad cuya intencionalidad y causalidad es definida y realizada en interdependencia, en asociación o en red entre el gobierno, las organizaciones económicas y sociales⁹⁰”. Y por tanto se requiere de un trabajo cooperativo y coordinado entre todos los actores.

Para la Comunidad Europea, existen cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza, los cuales son susceptibles de aplicarse a todas las escalas y sectores de gobierno y en diferentes contextos. Estos son: i) apertura: Las instituciones que impulsan las políticas e instrumentos para su implementación deben trabajar de una forma abierta mediante comunicación activa en el proceso de toma de decisiones con un lenguaje accesible para el público en general. Esto permite fomentar confianza en todos los actores involucrados. ii) participación: Para garantizar la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas es necesaria la participación en todos en cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la implementación y seguimiento de las políticas. iii) responsabilidad: es preciso clarificar el papel de cada actor en los procesos legislativo y ejecutivo, con una alta responsabilización de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas iv) eficacia. Las medidas de la política pública y de los actores deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas y la toma de decisiones se tomen en el nivel más apropiado. Y finalmente, v) coherencia: las políticas y en general los instrumentos y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. Esto implica un esfuerzo de coordinación sectorial y multiescalar bajo un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones. Estos principios resultan de utilidad también en el contexto colombiano en desarrollo del eje de gobernanza de la PGOT (CE, 2001)⁹¹.

Con base en lo anterior, y a la luz de los principales problemas que borda la PGOT, se identifican tres líneas de trabajo complementarias entre sí para el desarrollo de la Política:

En primer lugar, la creación de los lineamientos para el desarrollo y coordinación coherente de los actores, instancias e instrumentos que inciden en el ordenamiento territorial. Por

una parte, optimiza las relaciones entre las escalas municipal, distrital, subregional, departamental, regional y nacional, y fija las reglas de coherencia, complementariedad y coordinación entre estas a través de objetivos estratégicos compartidos, precisando atribuciones donde existen vacíos de competencias y reglas de coordinación y coherencia donde existen competencias complementarias; y por otra parte, promueve la coordinación entre entidades del gobierno, pero además, el relacionamiento de estas, con agencias y formas de organización de la ciudadanía en el interior de cada nivel de gobierno en un escenario de cooperación⁹².

- Así, esta estrategia define los lineamientos para optimizar la institucionalidad y lograr mejor articulación entre instancias. A saber, la Comisión de Ordenamiento Territorial, el Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural, las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, los Comités de las Regiones Administrativas y de Planificación, los Consejos Territoriales de Planeación de nivel municipal y distrital, los Consejos Consultivos de Ordenamiento de nivel municipal, los Comités de Integración Territorial, y los Consejos Metropolitanos de Planeación. Además, fija prioridades de articulación con otras instancias⁹³. Y las condiciones para llenar vacíos o interpretaciones de competencias. Asimismo, dispone los mecanismos que sean necesarios para fortalecer el rol de las Autoridades Ambientales como emisoras de determinantes ambientales para el ordenamiento territorial. También las estrategias para un adecuado relacionamiento con el Sistema Nacional Ambiental⁹⁴, pero por otra parte con los actores privados con sus agendas de competitividad, así como con la ciudadanía en general.

Aquí, se definen además las prioridades para avanzar en la consolidación y alcances, coherencia y coordinación de los instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PEMOT, POD), y la optimización de sus relaciones con los instrumentos sectoriales con incidencia en el ordenamiento, y en especial con los que su vez son determinantes de superior jerarquía⁹⁵. Igualmente, se identifican las necesidades de alineación de la PGOT con la Misión de Descentralización y se fija un posicionamiento respecto a la coordinación y coherencia entre los instrumentos de planeación, ordenamiento y desarrollo territorial, según sea el caso, de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), de las Regiones Entidades Territoriales (RET), y de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI)⁹⁶, así mismo, los lineamientos respecto a los mecanismos de articulación de los instrumentos de ordenamiento con las áreas no municipalizadas⁹⁷.

En segundo lugar, la creación de condiciones para el trabajo colaborativo o en red, lo cual supone que los lineamientos de la PGOT se pronuncian y promueven la participación corresponsable en todos los niveles de OT y por otra el impulso a los niveles regionales y

subregionales como actores fundamentales para el ordenamiento territorial que permitan una coordinación más eficiente entre los niveles de gobierno.

- En cuanto a la participación corresponsable de todos los ciudadanos, la PGOT plantea los mecanismos para que dicha participación sea más eficiente y efectiva. Por tanto, las metodologías y acciones de todas las etapas de desarrollo e la PGOT, así como los lineamientos resultantes se pronunciarán y promoverán la participación, con enfoque de derechos y enfoque diferencial, de todos los ciudadanos en el ordenamiento territorial, bajo el marco legal vigente, y empoderando a los diversos actores para la gobernanza territorial. Esto incluye, además, las estrategias relativas a la integración de las territorialidades de los grupos étnicos, de los planes de vida y etnodesarrollo, y los instrumentos de planificación que desarrollen las ETIS, con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT, EOT) y con la PGOT. Esto implica una estrategia de desarrollo de capacidades el fortalecimiento de la planeación, armonización de formas propias de ordenamiento territorial multiescalar, que considere como una unidad los territorios étnicos.

También se incluye la promoción del nivel regional y subregional de planificación, a través de los esquemas asociativos territoriales, en los que se impulsan las capacidades endógenas de los territorios en un marco de relaciones funcionales y de estímulo a la competitividad⁹⁸. En este contexto, la PGOT fija lineamientos, o mejor, promueve la coherencia entre los desarrollos técnicos, normativos y de asistencia técnica existentes para fortalecer los esquemas asociativos territoriales de los que trata la Ley 1454 de 2011. Así mismo plantea líneas de acción sobre la forma de desarrollar los mecanismos de participación, entre otros, los previstos en la ley 388 de 1997, o los relativos a la integración de las territorialidades de los grupos étnicos, de planes de vida y etnodesarrollo con los Planes de Ordenamiento, o la forma de concebir la participación en los POD y en la implementación de la PGOT

- En esta línea, está también la asistencia técnica coordinada y concurrente desde los niveles nacional hacia los niveles regional, departamental, subregional, municipal y distrital, enfocada hacia la creación y/o fortalecimiento de las capacidades de autogestión. En este componente la PGOT deberá formular lineamientos para la concurrencia o coordinación entre las ofertas de asistencia técnica sectorial de ordenamiento territorial del nivel nacional, así como la adecuación de estas ofertas a las particularidades territoriales y a la diversidad regional.

En tercer lugar, el eje de gobernanza promueve el seguimiento y la evaluación del ordenamiento territorial. Para el efecto, propone los mecanismos de disposición de información, seguimiento y evaluación, transparencia y rendición de cuentas⁹⁹ respecto de

los instrumentos y procesos de ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno¹⁰⁰.

- Esto incluye entre otros aspectos, la disposición de información clara y georeferenciada del territorio con el aporte coordinado de todos los actores estatales, quienes definen las restricciones, derechos y deberes de los ciudadanos respecto al territorio. En este contexto, el Sistema de Administración de del Territorio (SAT)¹⁰¹ constituye la herramienta para que, a través de la gestión de la información territorial, se mejore la toma de decisiones y los servicios al ciudadano en los procesos relacionados con la administración de la tierra (tenencia, valor, uso y desarrollo), aprovechando todas las potencialidades del marco normativo y las buenas prácticas y estándares nacionales e internacionales¹⁰². Este sistema se vale de principios de gobernanza como son el empoderamiento de los ciudadanos facilitando su acceso a la información y capacitación para su uso; la responsabilidad, definiendo roles de los actores generadores de información georreferenciada, servicios eficientes y procedimientos simples; y objetividad con normas consistentes y coherentes, e igualdad en el acceso a servicios y trámites.
- Además confluyen dos apuestas adicionales en esta línea de trabajo: La primera, es el Observatorio de Ordenamiento Territorial, basado el Sistema de Información Geográfica de Colombia (SIGOT), el cual es una instancia conformada por el colectivo de instituciones del Gobierno nacional con competencia en la materia o directamente relacionados con éste, que dispone una herramienta de información para el monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas y desarrollos legislativos adoptados por el nivel nacional¹⁰³. La segunda, es la plataforma de seguimiento a la articulación entre planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial de los niveles municipal y departamental, (en etapa de conceptualización) la que a su vez permitirá a los municipios disponer de forma organizada y simplificada un expediente municipal y lograr coherencia entre el programa de ejecución del POT y el Plan de inversiones de los Planes de Desarrollo.
- Por otra parte, el Gobierno nacional cuenta con numerosas plataformas que concurren de manera parcial o total en el seguimiento y apoyo a los procesos de ordenamiento territorial (Terridata, Terra, Observatorio de Tierras, Observatorio de Ciudades, Observatorio de Tierras Rurales, etc.) y para las cuales se deberán generar los mecanismos de complementariedad y coordinación.

Antecedentes de OT departamental:

La articulación institucional y los acuerdos inter-territoriales se construyen a partir de dinámicas existentes sobre el territorio, relacionadas con procesos de gobernanza. Por tal razón es necesario **consultar ejercicios de OT supramunicipal** que se hayan realizado con anterioridad a la elaboración del POD. Algunos de los ejercicios antecedentes de OT departamental que han adelantado algunos departamentos y territorios supramunicipales son los siguientes (DNP, 2013a) (ONU-Hábitat, 2015):

- 1) Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT)49
- 2) Lineamientos de Ordenación Territorial.
- 3) Aproximación a directrices de ordenamiento territorial
- 4) Planes de Ordenamiento Territorial Departamental.
- 5) Modelos de ocupación territorial y departamental
- 6) Lineamientos y directrices para el ordenamiento territorial departamental
- 7) Lineamientos departamentales para la planificación y el ordenamiento territorial
- 8) Formulación del modelo físico del ordenamiento territorial departamental
- 9) Incorporación de lineamientos metropolitanos y regionales en los instrumentos municipales de gestión territorial
- 10) Visiones departamentales
- 11) Planes de acción con un horizonte de largo plazo determinado.

Fortalecimiento de instancias y mecanismos institucionales de participación: Existen instancias institucionales diseñadas para fomentar, garantizar y robustecer la participación a nivel departamental, como lo son las CROT (facultadas por el artículo 39 8o de la LOOT), que tienen incidencia en la orientación de las decisiones que se incorporen en el POD, incluyendo los temas de participación, ya que es la instancia asesora en todo el proceso de consolidación del instrumento (ver Acuerdo COT 010 de 2016, artículo 5o).

Unidades territoriales de participación (escala): Las unidades territoriales de participación son las divisiones espaciales para activar la participación ciudadana. En este sentido, los departamentos deben conformarlas de acuerdo con sus propias dinámicas de gobernabilidad territorial y de la división funcional existente en el territorio, por ejemplo, en subregiones o provincias. Las unidades territoriales de participación pueden ser construidas a partir de las siguientes variables:

Conectividades ecosistémicas (por ejemplo, alrededor de cuencas hidrográficas y biocorredores)

Provincias o subregiones existentes o propuestas, conformadas alrededor de una visión o problemática compartida que los identifique como funcionales o Alrededor de un territorio unido a la identidad étnica, cultural o productiva de comunidades u organizaciones o Orientaciones de la CROT .

MARCO CONCEPTUAL:

Conceptos fundamentales en los que se basan estas dinámicas de coordinación y acuerdos, con el fin de entender su importancia para estos fines. Tanto la articulación institucional como los arreglos interterritoriales son fundamentales para que la implementación del POD sea satisfactoria, y se convierta en un instrumento de peso en el OT nacional.

Instrumento de OT de escala supramunicipal: busca promover la integración territorial trascendiendo los límites político-administrativos de la unidad municipal, a partir de la armonización de los intereses de los municipios con los de la organización supramunicipal (en este caso, el departamento). Estos instrumentos deben reconocer las potencialidades de cada uno de sus componentes territoriales, y establecer directrices que promuevan la planificación y gestión, así como orientaciones para armonizar los usos y ocupación del suelo y las relaciones con el medio ambiente derivadas de los procesos productivos, orientando la localización de las actividades económicas en función del interés general y en armonía con el medio natural y construido (DNP, 2013a).

Arreglos Institucionales: Conjunto de acuerdos, reglas y procesos que son posibles de realizar entre los actores del OT de los diferentes niveles de gobierno y entre sectores.

Mecanismos de Articulación: Son los medios a través de los cuales es posible materializar los propósitos y resultados de los acuerdos, reglas y procesos previstos para los arreglos institucionales, al condicionar el accionar de los agentes que se relacionan con el uso del suelo a una escala de coordinación supramunicipal. Para efectos del OT departamental, es posible utilizar las figuras asociativas que propone la Ley 1454 de 2011 - LOOT.

Esquemas Asociativos: Son figuras flexibles de integración o asociatividad como mecanismo para “hacer frente a la progresiva complejización de las demandas ciudadanas o la irrupción de problemas públicos que superan las fronteras y límites jurisdiccionales existentes” (LOOT). Estas asociaciones se “conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios” (artículo 11, LOOT).

Figuras Territoriales Sectoriales: Son aquellas disposiciones sobre el uso y la planificación del suelo que se orientan a consolidar un fin de política que tiene una expresión física y espacial en el territorio. Estas figuras por lo general no se definen desde un principio político administrativo del ordenamiento del territorio, por el contrario, responden a requerimientos específicos frente a un espacio geográfico de interés para el alcance de dichos objetivos a nivel sectorial. De acuerdo con la normatividad vigente se pueden definir

tres tipos de figuras territoriales que intervienen en el ordenamiento departamental: las agropecuarias y rurales, las ambientales, y las étnicas y culturales.

Figuras Territoriales Agropecuarias y Rurales: Son figuras de ordenamiento del territorio que promueven el desarrollo rural, a partir de la reivindicación del derecho a la tierra y el ejercicio de autodeterminación de las comunidades campesinas para el logro del reconocimiento estatal (Reyes, 2013).

Figuras Territoriales Ambientales: Se orientan a regular el uso y conservación del territorio a favor de la preservación, recuperación, manejo y control del aprovechamiento de recursos naturales y culturales (Rojas, 2007).

Figuras Étnicas y Culturales: Son un reconocimiento que hace el Estado colombiano a los grupos étnicos de su derecho inalienable, imprescriptible e inembargable al territorio, a sus tierras ancestrales, como propiedad colectiva de las comunidades étnicas que gozan de protección constitucional especial (Defensoría del Pueblo, 2014).

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR): Es un instrumento que permite al departamento conocer las figuras presentes en su suelo y que, aunque sean promovidas desde el orden nacional, van a incidir enormemente en su planificación del suelo rural, ya que su delimitación y ejecución exige la participación de los alcaldes y su alineación con los Planes de Ordenamiento Territorial.

Interdependencias municipales: Son los flujos de intercambio de bienes y servicios entre dos o más municipios en los cuales las economías de aglomeración de un territorio desbordan los límites político-administrativos de los municipios que lo componen. En este caso un(os) municipio(s) con una oferta de un bien o servicio particular requiere(n) de la demanda de otro(s) y viceversa, o existen intercambios balanceados donde cada una de las partes son proveedoras y demandantes al mismo tiempo. Se denominan interdependencias precisamente por la relación de dependencia entre oferta demanda que trasciende los límites municipales.

El análisis de las interdependencias existentes en un departamento permite identificar debilidades y oportunidades de mejora en la coordinación de políticas a partir de arreglos institucionales cuyos incentivos deben plantearse en el marco de la formulación del POD. Los siguientes son los pasos para caracterizar las interdependencias municipales en el diagnóstico del POD:

- i) El departamento debe definir, de acuerdo con la información estadística que posee, las categorías de análisis de las interdependencias municipales (i.e. movilidad, servicios públicos, servicios sociales, servicios ambientales, bienes industriales, bienes agrícolas, etc.).
- ii) A partir de la identificación de las categorías, se procede a cuantificar su magnitud y a clasificar su naturaleza (i.e. cuáles son los municipios con

- interdependencias más fuertes, quién depende de quién, de qué grado es el intercambio, etc.) para cada una de las categorías.
- iii) Finalmente se deben analizar los factores municipales que facilitan, obstaculizan o determinan la calidad de las mismas (i.e. particularidades institucionales de un municipio, esquemas de regulación, estructuras tributarias, limitaciones presupuestales, regulación de usos del suelo, etc.).

RECOMENDACIONES.

Al finalizar el diagnóstico de la presente temática se debe contar con claridad respecto a cuál es la situación actual con respecto a la articulación y los arreglos institucionales del departamento y presentes en éste, es decir cuál es la situación institucional departamental que tiene incidencia en el OT, qué conflictos / problemas y potencialidades se identifican, qué implicaciones tiene en términos de OT departamental, cómo ésta relacionado con las otras temáticas y esto qué incidencia tiene en la etapa de formulación.