35 | 2

Dossier Central

Bitácora 35 (2) 2025: 157-170
ISSN electrónico 2027-145X. ISSN impreso 0124-7913.
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

Planeación, determinantes ambientales y Consejos Territoriales de Planeación. ¿Armonías posibles?

Planning, environmental determinants and Territorial Planning Councils. Possible harmonies?

Planeamento, determinantes ambientais e Conselhos Territoriais de Ordenamento do Território. Harmonias possíveis?

Planification, déterminants environnementaux et conseils territoriaux de planification. Des harmonies possibles?

Fuente: Autoría propia

Autores

Hernán Dario Pineda Gómez
Universidad Nacional de Colombia
hdpinedag@unal.edu.co
https://orcid.org/0000-0002-5691-7390

Diana Patricia González Avendaño
Universidad de Antioquia
dianap.gonzalez@udea.edu.co
https://orcid.org/0009-0002-0757-4763

Alejandro Aristizábal Silva
Universidad Nacional de Colombia
aaristizabals@unal.edu.co
https://orcid.org/0000-0001-5484-6106

Recibido: 27/04/2025
Aprobado: 11/09/2025

Cómo citar este artículo:

Pineda Gómez, H. D., González Avendaño, D. P. y Aristizábal Silva, A. (2025). Planeación, determinantes ambientales y Consejos Territoriales de Planeación. ¿Armonías posibles? Bitácora Urbano Territorial, 35(II): 157-170.
https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n2.120038

[1] El presente artículo se deriva del proceso de investigación desarrollado en el marco del convenio interadministrativo 040-COV2306-82 de 2023-2024 suscrito entre el Instituto de Estudios Regionales-INER de la Universidad de Antioquia y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia Corantioquia; Se complementa con discusiones sobre la ruralidad, sujetos campesinos y la planeación territorial en proyectos en curso: 1. Proyecto Campesinado, territorio y ordenamiento territorial. Apuestas y desafíos, registrado en el sistema de investigación Hermes de la Universidad Nacional de Colombia con código 64818 y el proyecto 2. Proyecto de investigación Observatorio Ruralidad y Paz. Prácticas, saberes y resistencias étnicas y campesinas en Oriente antioqueño y el Gran Urabá 2002-2022, financiado por el CODI de la Universidad de Antioquia (Acta 2022-52615).

Resumen

En Colombia, los procesos de planificación territorial y ambiental y, con ellos, los procesos de participación ciudadana, se han estructurado como sistemas independientes. Esta desconexión tiene un efecto en los procesos de gobernanza territorial ambiental por la desarmonización entre la definición de determinantes ambientales y su incorporación en el ordenamiento territorial municipal. Con la implementación del Modelo de Gobernanza Territorial Ambiental-GOTA en la Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para el Centro de Antioquia-Corantioquia, se logra interpretar que los Consejos Territoriales de Planeación-CTP, por su capacidad en el reconocimiento de los problemas y determinantes ambientales y su rol en la concertación de la planeación local, pueden convertirse en ese eslabón que teja puentes entre la planeación ambiental y la territorial, en el marco de las competencias de ordenamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR y de los municipios. De ahí que esta instancia de participación configure un nodo estratégico para consolidar una gobernanza multinivel. El enfoque teórico de este artículo se enmarca en los estudios territoriales a partir de una mirada a la gobernanza territorial ambiental. A nivel metodológico se empleó la cartografía social para analizar el conocimiento de actores locales sobre el patrimonio ambiental municipal.

Palabras clave: gestión ambiental, planificación, medio ambiente, participación comunitaria

Autores

Hernán Dario Pineda Gómez

Docente tiempo completo e investigador del grupo Dinámicas Urbano-Regionales de la Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura. Ingeniero. Magíster en Estudios Urbano-Regionales y Doctor en Ciencias Sociales. Su área de interés se encuentra en el análisis de la producción de espacios regionales de acumulación y su efecto en la reconfiguración territorial, con una mirada a la relación entre proyectos políticos y planeación territorial. Además, aborda los procesos de funcionalidad territorial con especial atención a la relación entre campesinado, territorio y ordenamiento territorial.

Diana Patricia González Avendaño

Trabajadora social, Magíster en estudios socioespaciales. Docente ocasional de la Universidad de Antioquia, investigadora del grupo de investigación Cultura, Violencia y Territorio, del Instituto de Estudios Regionales y del grupo de investigación en Género Subjetividad y Sociedad de Trabajo Social. Sus temas de interés se centran en los estudios territoriales, planeación ambiental, participación y género. Con experiencia en trabajo con instancias de participación asociadas al ordenamiento territorial y ambiental en el departamento de Antioquia, la formulación e implementación de metodologías participativas.

Alejandro Aristizábal Silva

Politólogo, Magister en estudios socioespaciales e investigador en estudios del territorio, conflicto armado y acción colectiva. Ha trabajado en políticas públicas y participación ciudadana. Integrante del Centro de Pensamiento Crítico Políticas, de la Universidad Nacional y del grupo de investigación Estudios del Territorio-GET, del Instituto de Estudios Regionales

Abstract

In Colombia, territorial and environmental planning processes, and, with them citizen participation processes, have been structured as independent systems. This disconnect has an effect on environmental territorial governance processes due to the lack of harmony between the definition of environmental determinants and their incorporation into municipal land use planning. With the implementation of the Environmental Territorial Governance Model-GOTA in the jurisdiction of the Regional Autonomous Corporation for Central Antioquia-Corantioquia, it can be interpreted that the Territorial Planning Councils-CTP, due to their capacity to recognize environmental problems and determinants and their role in local planning coordination, can become the link that builds bridges between environmental and territorial planning, within the framework of the planning powers of the Regional Autonomous Corporations-CAR and the municipalities. Hence, this participatory body constitutes a strategic node for consolidating multilevel governance. The theoretical approach of this article is framed within territorial studies based on a perspective of territorial environmental governance. At the methodological level, social cartography was used to analyze local actors' knowledge of municipal environmental heritage.

Keywords: environmental management, planning, environment, community participation

Resumo

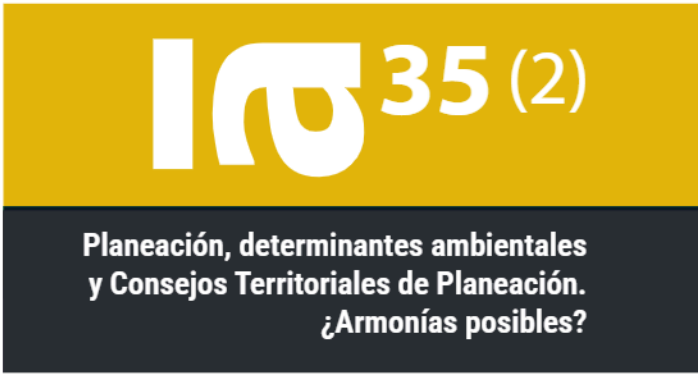
Na Colômbia, os processos de planeamento territorial e ambiental e, com eles, os processos de participação cidadã, foram estruturados como sistemas independentes. Essa desconexão tem um efeito nos processos de governança territorial ambiental devido à desarmonização entre a definição dos determinantes ambientais e a sua incorporação no ordenamento territorial municipal. Com a implementação do Modelo de Governança Territorial Ambiental-GOTA na jurisdição da Corporação Autónoma Regional para o Centro de Antioquia-Corantioquia, é possível interpretar que os Conselhos Territoriais de Planeamento-CTP, pela sua capacidade de reconhecer os problemas e determinantes ambientais e pelo seu papel na concertação do planeamento local, podem tornar-se o elo que estabelece pontes entre o planeamento ambiental e o territorial, no âmbito das competências de ordenamento das Corporações Autónomas Regionais-CAR e dos municípios. Daí que esta instância de participação configure um nó estratégico para consolidar uma governança multinível. A abordagem teórica deste artigo enquadra-se nos estudos territoriais a partir de uma visão da governança territorial ambiental. A nível metodológico, utilizou-se a cartografia social para analisar o conhecimento dos atores locais sobre o património ambiental municipal.

Palavras-chave: gestão ambiental, planeamento, ambiente, participação comunitária

Résumé

En Colombie, les processus de planification territoriale et environnementale, et avec eux les processus de participation citoyenne, ont été structurés comme des systèmes indépendants. Cette déconnexion a un effet sur les processus de gouvernance territoriale environnementale en raison du décalage entre la définition des déterminants environnementaux et leur intégration dans l'aménagement du territoire municipal. Avec la mise en œuvre du modèle de gouvernance territoriale environnementale-GOTA dans la juridiction de la Corporation autonome régionale pour le centre d'Antioquia-Corantioquia, on peut interpréter que les Conseils territoriaux de planification (-CTP), grâce à leur capacité à reconnaître les problèmes et les déterminants environnementaux et à leur rôle dans la concertation de la planification locale, peuvent devenir le maillon qui relie la planification environnementale et la planification territoriale, dans le cadre des compétences d'aménagement des Corporations autonomes régionales -CAR et des municipalités. C'est pourquoi cette instance de participation constitue un nœud stratégique pour consolider une gouvernance à plusieurs niveaux. L'approche théorique de cet article s'inscrit dans le cadre des études territoriales à partir d'un regard sur la gouvernance territoriale environnementale. Sur le plan méthodologique, la cartographie sociale a été utilisée pour analyser les connaissances des acteurs locaux sur le patrimoine environnemental municipal.

Mots-clés : Gestion de l'environnement, planification, environnement, participation de la communauté



Introducción

El presente artículo propone una mirada para comprender los Consejos Territoriales de Planeación-CTP como un eslabón articulador de una gobernanza multinivel, que puede tejer puentes entre el Sistema Nacional de Planeación-SNP y el Sistema Nacional Ambiental-SINA, a partir de su relación con las determinantes ambientales y el ordenamiento territorial municipal.

La gobernanza ambiental, como concepto y enfoque de los procesos de planeación participativa, se ha nutrido de las transformaciones que han tenido lugar en los marcos institucionales, comunitarios y académicos. Así, un concepto que en sus inicios se configuró bajo las lógicas del neoliberalismo, en la actualidad es redefinido por la academia, las comunidades y las instituciones para situar otras formas de gestionar lo ambiental (Hogenboom et al., 2012). En este sentido, la gobernanza ambiental se puede entender como un proceso multinivel, multisectorial y multiescalar, en cuanto posibilita la construcción de canales de cooperación tanto estatales —en las diferentes escalas territoriales— como entre los actores de la sociedad civil, dando lugar a redes de relaciones y flujos de información cuyo reto es superar, por un lado, las formas tradicionales de gobierno (Llanez Anaya et al., 2024) y, por otro, la imposición de los intereses de mercado sobre las decisiones públicas orientadas al ordenamiento ambiental del territorio.

Al respecto, los procesos de gobernanza en América Latina se han venido construyendo en una convergencia entre dinámicas institucionales, influenciadas por acuerdos y relaciones internacionales —como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)—, y reivindicaciones locales expresadas en ejercicios de movilización social que defienden la participación de sectores históricamente marginados de los escenarios de toma de decisiones en el ámbito público (Hincapié, 2022).

Así, la gobernanza ambiental en la región se entiende como un proceso en el que convergen instituciones, instancias de participación y movimientos sociales transnacionales, generando nuevas formas de interacción política en torno a los bienes comunes, siempre mediadas por tensiones y conflictos permanentes. De este modo, la gobernanza ambiental se sitúa en un campo de tensiones y contradicciones que coexisten con iniciativas institucionales y movimientos ciudadanos que buscan alternativas para la gestión ambiental (Bull y Aguilar-Stoen, 2015).

Para el contexto colombiano, la configuración de la democracia participativa es un elemento que toma forma con la Constitución de 1991; desde este momento han existido diversos esfuerzos institucionales por promover, a través de escenarios de intermediación, la participación de la ciudadanía en el ciclo de la gestión pública que, en distintos niveles, ha buscado reconfigurar el ejercicio de lo político, entendido como el modo en que se estructuran las decisiones colectivas en la planificación territorial y ambiental desde una lógica de gobernanza efectiva (Llanez Anaya et al., 2024).

En el marco de esta re-estructuración que impulsó la descentralización administrativa, la creación de nuevas instituciones y los derechos colectivos, surgen tres marcos normativos que trazan una articulación/desarticulación entre la planeación ambiental, territorial y la participación ciudadana. El primero de ellos es la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se asignan funciones a las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR y se organiza el Sistema Nacional Ambiental-SNA, con énfasis en la participación ciudadana en programas

ambientales y conservación del patrimonio ambiental. Luego se expide la Ley 152 de 1994 que establece contenidos y procedimientos para la formulación de los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal y se crea una instancia de participación, los Consejos Territoriales de Planeación-CTP. Años más tarde, en 1997, se expide la Ley 388 que reglamenta la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y estructura procedimientos e instancias de participación.

Este marco normativo produjo una desconexión entre el Sistema Nacional Ambiental-SINA y el Sistema Nacional de Planeación. El problema radica en que, pese a estas disposiciones, la autonomía municipal reconocida por la Ley 136 de 1994 y la Ley 192 de 1994 ha generado conflictos de competencias entre las entidades territoriales y las autoridades ambientales en términos de la planeación ambiental y de cara al fortalecimiento de instancias como los Consejos Territoriales de Planeación-CTP. Esta instancia de planeación ha quedado a la deriva, es activada por las administraciones municipales en momentos de coyuntura, pero luego no es acompañada (Burgos, 2015).

En consecuencia, los escenarios de concertación para la construcción de un proyecto político colectivo que permita acuerdos en lo fundamental para planificar el ordenamiento ambiental carecen de mecanismos eficientes que aseguren la incidencia efectiva de los diferentes actores de la sociedad civil en condiciones de equidad, especialmente en lo que respecta a la oportunidad de incidir en los ejercicios de planificación ambiental. Siguiendo a Llanez Anaya et al. (2024), esto se traduce en un desafío para la gobernanza y se refleja en el desarrollo de políticas ineficaces.

Sobre esta base normativa y con el reto de incorporar la participación en la planeación ambiental, en la perspectiva de materializar la gobernanza ambiental en los territorios, Corporaciones Autónomas Regionales —como Corantioquia— han avanzado con la implementación del modelo de Gobernanza Territorial Ambiental (GOTA) (Pimienta et al., 2022), que propone ampliar los márgenes de participación ciudadana en la gestión ambiental del territorio, articulando a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y a los Concejos Municipales con las competencias ambientales en la planificación local. El GOTA ha buscado la ampliación de la gobernanza en la planeación participativa a través de tres acciones: asesorar a los municipios para que incorporen los determinantes ambientales; fortalecer la incidencia en la gestión ambiental de los consejos territoriales de planeación, y capacitar a los consejos territoriales y a los concejos municipales sobre la planeación participativa en los instrumentos de gestión ambiental (Pimienta et al., 2022, p 40).

Con la implementación del GOTA en la Jurisdicción de Corantioquia, se logra interpretar que los Consejos Territoriales de Planeación-CTP, por su capacidad en el reconocimiento de los problemas y determinantes ambientales, y su rol en la concertación de la planeación local, pueden convertirse en ese eslabón que teje puentes entre la planeación ambiental y la territorial, en el marco de las competencias de ordenamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR y de los municipios.

Esta forma de fortalecer la capacidad de los actores en los procesos de planeación territorial, vinculando las competencias ambientales a instrumentos formales de planeación territorial, se configura como una ruta para fortalecer la gobernanza territorial ambiental, donde los CTP pueden cumplir un rol catalizador de los acuerdos institucionales multinivel y de la participación ciudadana territorial.

Es por ello que el presente artículo propone una mirada para comprender los Consejos Territoriales de Planeación-CTP como un eslabón articulador de una gobernanza multinivel, que puede tejer puentes entre el Sistema Nacional de Planeación-SNP y el Sistema Nacional Ambiental-SINA, a partir de su relación con las determinantes ambientales y el ordenamiento territorial municipal. El artículo presenta en un primer momento la relación entre los CTP y la gobernanza ambiental territorial. En un segundo momento se presentan los resultados de un ejercicio de acompañamiento a 30 CTP en la jurisdicción de Corantioquia, donde se logra identificar su capacidad para reconocer problemas ambientales, determinantes y dinámicas territoriales.

Enfoque Metodológico

El enfoque teórico-metodológico se enmarca en los estudios territoriales, a partir de una estrategia de cartografía social implementada en talleres en 30 municipios en los cuales participaron actores sociales integrantes de los Consejos Territoriales de Planeación y actores ambientales. La cartografía social se concibió como una metodología participativa, la cual nos permitió preguntarnos no solo por la localización espacial del determinante, sino dialogar con los actores locales sobre las diversas formas como este es reconocido, apropiado y producido en la cotidianidad. En total se elaboraron 60 mapas, al menos dos por cada municipio en el cual se desarrollaron los encuentros, con una participación de 373 personas.

La priorización de los 30 municipios fue el resultado de la aplicación de un análisis multicriterio, el cual partió de la caracterización del estado de los CTP, a partir de

una encuesta aplicada a los integrantes de estas instancias, información que había sido reportada por las oficinas municipales de planeación. Este análisis valoró elementos como si el CTP se encontraba activo o tenía algún grado de funcionamiento, si se había recibido formación, su conocimiento sobre competencias ambientales, si en el municipio estaban presentes determinantes ambientales y áreas protegidas, además se examinó si en estos municipios había presencia de conflictos ambientales.

Para Fernández, Fernández, M. y Soloaga (2019), el enfoque territorial supone una aproximación para lograr una mejor comprensión de los fenómenos que atraviesan el mundo rural y con ello, el diseño de políticas que respondan a la complejidad de cada lugar. Para estos autores, las políticas generalmente son 'espacialmente ciegas', ya que se construyen a partir de una mirada que no reconoce las espacialidades de los fenómenos que producen los problemas territoriales. Para ellos, un enfoque territorial parte de un posicionamiento que comprende el territorio:

a. Como un espacio socialmente construido, más que como un espacio geográfico.

b. El reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, más allá de las actividades agrícolas.

c. La valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas, con sus interdependencias.

d. Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supraterritoriales de todo tipo.

e. La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio incluye la construcción de un actor territorial colectivo. (Fernández, Fernández, M. y Soloaga, 2019, p. 17)

Los momentos expuestos por Fernández, Fernández, M. y Soloaga (2019) posibilitan la ubicación, en un contexto espacial, de las políticas, los actores y los problemas, así como las estrategias y programas de intervención en una interacción multi escalar. Este elemento fue clave para pensar lo ambiental en función de las dinámicas territoriales de los actores locales.

La implementación de la cartografía social partió en un primer momento por la pregunta guía: ¿qué son las determinantes ambientales? Esto posibilitó un primer reconocimiento de las diversas figuras ambientales en cada municipio. En un segundo momento se les solicitó a los actores sociales pintar en los mapas de cada municipio los determinantes ambientales en dos sentidos, tanto aquellos que ya están definidos por norma —de la CAR o un sistema local de área protegida— como aquellos que desde su conocimiento del territorio proyectan como fundamental para el equilibrio ambiental. Cada grupo acordó, según su experiencia, los determinantes presentes en el municipio y los conflictos o dinámicas territoriales a su interior.

En el tercer paso, se desarrolló una problematización de los determinantes ambientales identificados y su estado actual que dio como resultado los mapas finales elaborados en cada municipio. Este momento posibilitó una lectura colectiva sobre el estado del determinante y las presiones que tiene actualmente (ver Tabla 2).

Los Consejos Territoriales de Planeación y la Gobernanza Territorial Ambiental

Uno de los grandes retos que presenta Colombia en la actualidad es la armonización entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento ambiental. En el campo de la gobernanza, estas tensiones adquirieron relevancia en tanto la existencia de múltiples actores, en múltiples niveles con competencias superpuestas, demanda no solo la necesidad de una articulación institucional —canalizada precisamente a través de prácticas de gobernanza—, sino también una coherencia programática que trascendiera los instrumentos técnicos y/o normativos muchas veces en tensión o desuso.

Como lo ha resaltado el Departamento Nacional de Planeación-DNP (2011), pensar en el desarrollo territorial implica una serie de dimensiones, donde el ambiente natural se configura como un eje estructurante. Abordar el componente ambiental, siguiendo al DNP (2011), supone un reconocimiento de los ecosistemas del territorio, su proceso de transformación y las implicaciones territoriales. Esta perspectiva proyecta una relación dialógica entre las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, las entidades territoriales y las instancias de planeación y participación. Es decir, los asuntos ambientales no son solo competencia de las CAR.

La Ley 99 de 1993 estableció en su Artículo 31, Literal 4, que las CAR tienen la tarea de asesorar a los departamentos, distritos y municipios en su jurisdicción 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. (Ley 99, 1993)

Este elemento fue reforzado en la Ley 507 de 1999, en su Parágrafo 4, donde se estableció la necesidad de implementar un plan de asistencia técnica en el cual se vincule

el gobierno nacional, los ministerios, oficinas de planeación y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Esta asesoría, trazada en la Ley 99 de 1993, se vincula con las competencias ambientales que la norma en cuestión asigna a los municipios (Artículo 65), pero también con la idea de determinantes ambientales que consagró la Ley 388 de 1997 en su Artículo 10, en lo relacionado con la "conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, y la prevención de amenazas y riesgos naturales" (De La Sala et al., 2019, 21).

De ahí que los instrumentos de planeación territorial, como el plan de ordenamiento territorial, deban concertarse con la autoridad ambiental. Como lo señalan De La Sala et al. (2019), lo ambiental en la planeación territorial está vinculado con elementos como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la prevención de desastres, la participación en plusvalías y la contribución por valorización (la cual puede financiar obras de infraestructura verde, entre otros). Allí, el CTP es un actor que se relaciona de forma directa con los instrumentos de planeación ambiental cuando se analizan los planes de ordenamiento municipal y, por ende, con las Corporaciones Autónomas Regionales.

El CTP como parte del SNP se constituye en una instancia multinivel en tanto tiene presencia en los municipios, distritos, departamentos y en el ámbito nacional. Esta constitución escalar le da la potencialidad de dimensionar la forma como conversa el Modelo de Ocupación Territorial con las determinantes ambientales y los ecosistemas estratégicos del territorio sujetos a especial conservación y protección.

Cuando se analiza el rol del Consejo Territorial de Planeación desde la mirada del ciclo de la planeación pública, encontramos que, al analizar el proceso de planeación del desarrollo territorial, que incluye la mirada al plan de gobierno y a las metas e inversión en el municipio para el cuatrienio en el plan de desarrollo, esta instancia se vincula con el análisis del modelo de ocupación territorial, los usos, la zonificación territorial y sus desequilibrios, es decir, incluye componentes del plan de ejecución del Ordenamiento Territorial adoptado; pero también, al ser el Plan de Desarrollo Municipal el catalizador de la inversión pública, incorpora las políticas sectoriales susceptibles de ser financiadas, como el Plan de Educación Ambiental Municipal-PEAM, los estudios de amenazas y de riesgo, los planes de acueducto y alcantarillado, los Planes de Gestión de los Residuos Sólidos-PGIR, las iniciativas de los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental Municipales-CIDEAM, los Planes de Acueducto y Alcantarillado, entre otros.

Con ello, el CTP puede canalizar y focalizar el poder de incidencia de otras instancias de participación de carácter ambiental, tales como el Consejo de Cuenca, el Comité Interinstitucional de Educación Ambiental o el Comité Municipal de Gestión del Riesgo, de cara a promover y fortalecer los escenarios de propuesta desde la gestión ambiental orientada tanto a la construcción de PDM como del POT entendiendo la intrínseca relación entre ambos instrumentos.

De esta forma, los CTP se constituyen en la principal instancia para la planeación participativa (Artículos 12 y 35, Ley 152 de 1994) y representan una bisagra entre la sociedad civil y la institucionalidad que puede articular las apuestas territoriales con las políticas públicas de largo plazo, especialmente cuando se considera el rol estratégico que puede desempeñar la ciudadanía en la construcción de decisiones colectivas y escenarios de correlación de fuerzas en el ámbito social en favor de procesos de planificación que integren múltiples miradas en el ordenamiento territorial.

Generalmente, la operatividad de los CTP ha estado direccionada a emitir un concepto sobre los instrumentos de planeación en el proceso de formulación, sea el Plan de Desarrollo u Ordenamiento territorial, pero su rol se ha venido diluyendo con el tiempo (Burgos, 2015), teniendo poco o nulo funcionamiento en la etapa de ejecución, seguimiento y evaluación de los planes adoptados. Si bien la ley no precisa un rol particular en el seguimiento, tanto la Sentencia C-524 de la Corte Constitucional el año 2003, como el Decreto 028 de 2008 establecen que su funcionamiento y roles no se agotan en la etapa de formulación.

Esta potencialidad, no siempre implementada, le confiere a los CTP ser una instancia que en su esencia —no siempre en su funcionamiento— contempla una forma de comprensión territorial-ambiental a partir de su capacidad para leer de manera contextualizada e histórica las relaciones y conflictos socioambientales que se expresan en el territorio y afectan a cada uno de sus sectores; identificar los procesos de gobernanza ambiental que se gestan desde la base social organizada tanto en lo urbano como en lo rural, y producir una mirada social a los desequilibrios ambientales del territorio a partir de su incidencia en los PDM y de OT.

En esta línea, potenciar el CTP como instancia de gobernanza multisectorial, le asigna un carácter estratégico y de potencial relacionamiento, complementariedad y coordinación de la política ambiental. Sin embargo, esto pasa por reconocer las falencias que tienen los CTP en la actualidad (Burgos, 2015) y los retos que implica su fortalecimiento, para concretarlos como el acople territorial de los procesos de planificación del desarrollo, el orde-

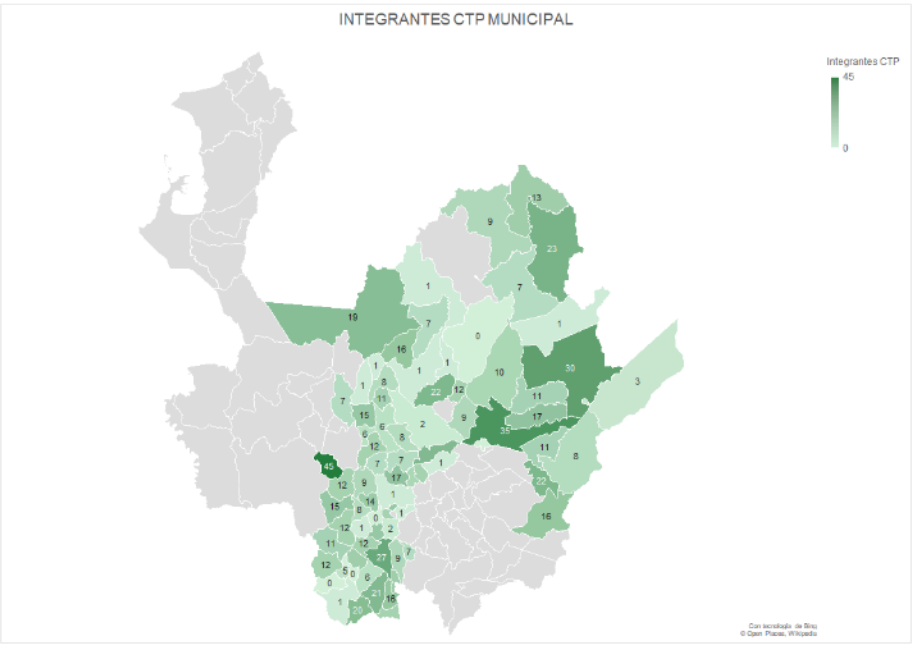


Figura 1. *Cantidad de integrantes del CTP por municipio en la jurisdicción de Corantioquia*
Fuente: INER y Corantioquia (2023, p. 12)

namiento territorial y ambiental, y la necesidad de una nueva política pública que redimensione el potencial articulador que tienen, pero que hoy no se desarrolla.

Determinantes Ambientales y Consejos Territoriales de Planeación. Armonías Posibles. Siguiendo la implementación del Modelo GOTA, se desarrolló un abordaje piloto de la comprensión del rol de los CTP como eslabón que ensambla el SNP y el SINA en 30 municipios de Antioquia, dentro de la jurisdicción de Corantioquia. Este proceso buscó identificar la composición de los CTP, sus conocimientos sobre problemas ambientales, determinantes ambientales, figuras de protección y su articulación con los procesos de planeación territorial. Para lograrlo, se partió de una identificación de los actores que componen esta instancia en los diferentes municipios:

1. Educación/Profesionales
2. Deporte y Cultura
3. Ambiental/Ecológicos
4. Religioso
5. Comunitario/ Social/Acciones comunales
6. Comunidades Indígenas
7. Campesinos
8. Comunidades Afrodescendientes
9. Salud
10. Comercio/Microempresarios/Minería/Turismo
11. Víctimas del conflicto/ONGS
12. Discapacidad
13. Económicos/Industriales/Agroindustriales/Financieros
14. Organización/CMDR/PDET/Corregimentales/ Institucional
15. Sindicatos y/o trabajadores organizados
16. Mujeres
17. Adulto Mayor
18. Juveniles
19. Transporte
20. 20.LGTBI

Los actores que componen estas instancias son diversos. En parte, esto sucede porque algunos municipios tienen CTP que van de 5 integrantes a 45 (Instituto de Estudios Regionales y Corantioquia, 2023). En la jurisdicción de Corantioquia, el total de integrantes de los CTP suman 845 integrantes, esta distribución se observa en la Figura 1.

Los sectores que mayor incidencia tienen en la configuración de los CTP son el comunitario, educativo, deporte y cultura. El sector ambiental cuenta con una participación media, y sectores como el campesino evidencian poca representatividad o se encuentran subsumidos en el comunitario/ambiental.

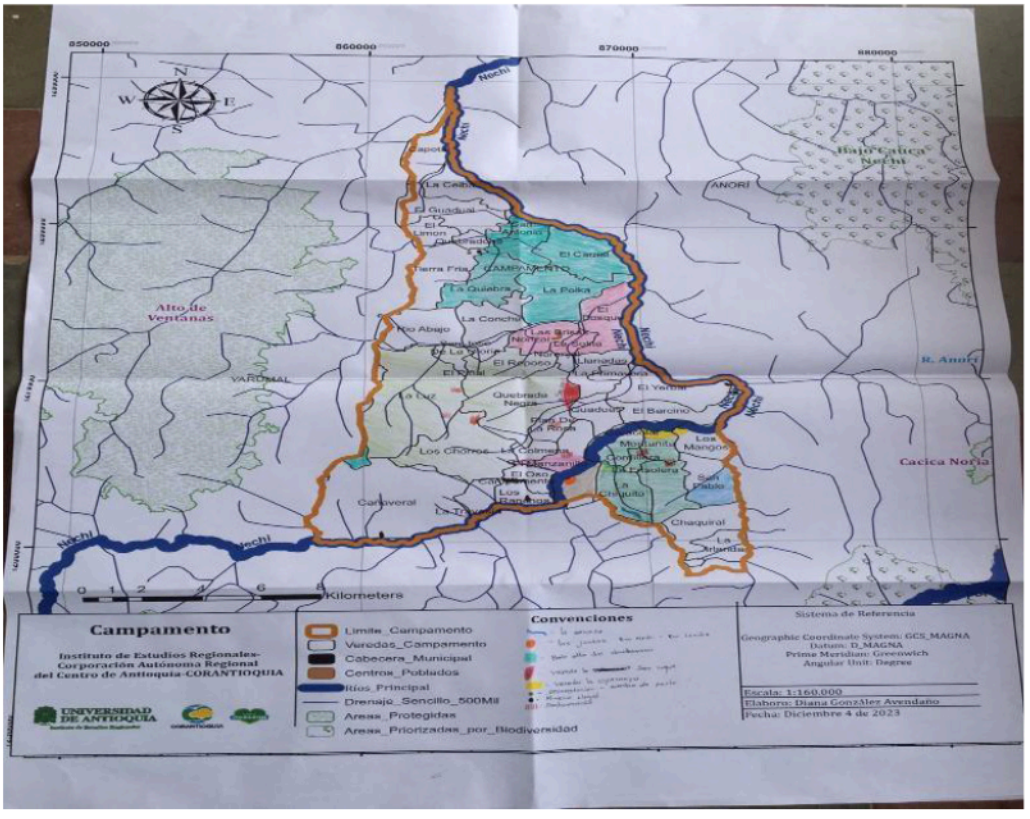


Figura 2. Identificación de Determinantes ambientales y conflictos socioambientales en Campamento

Fuente: Elaboración propia.

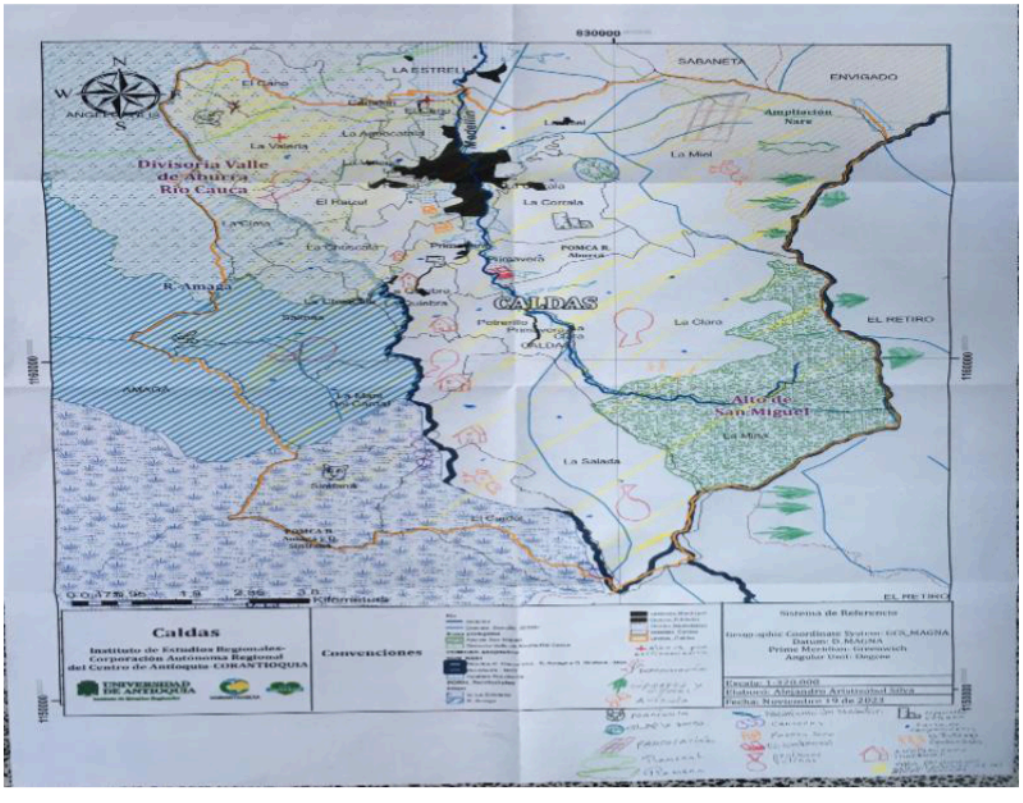


Figura 3. Identificación de Determinantes ambientales y conflictos socioambientales en Caldas

Fuente: Elaboración propia.

Determinante	Municipios	Territorial	Problemáticas
POMCA Río Amagá	Amagá, Armenia, Caldas	Aburrá Sur, Cartama	Vertimientos, Contaminación
Distrito Regional de Manejo Integrado Bosque Seco del Occidente antioqueño	Anzá, Santa Fe de Antioquia, Sabanalarga, Heliconia, Ituango Betulia, Liborina, Olaya	Hévexicos, Aburrá Sur, Tahamíes	Deforestación, falta de plan de manejo
Reserva de Recursos Naturales de la Zona Ribereña del Río Cauca	Betulia, Tarso, Venecia, Támesis Ituango, Armenia, Caucasia, Nechí, Valdivia.	Citará, Cartama, Aburrá Sur, Tahamíes, Panzenú	-Ganadería -Monocultivos de café -Megaproyectos (vías 4G) -Minería
Parque Natural Regional Corredor de las Alegrías	Anzá, Caicedo, Santa Fe de Antioquia	Hevéxicos	Conflictos de uso del suelo en zonas de amortiguamiento
Distrito de Manejo Integrado Sistema de Páramos y Bosques Altoandinos del Noroccidente Medio Antioqueño	Sabanalarga, Liborina, Olaya, San José de la Montaña, San Andrés de Cuerquia	Hevexicos, Tahamíes	Pérdida de fuentes hídricas por monocultivos -Deforestación -Ganadería -Inundaciones
Distrito Regional de Manejo Integrado Ciénagas El Sapo y Hoyo Grande	Caucasia, Nechí	Panzenú	-Licenciamientos mineros en zonas de amortiguamiento que incentivan la aparición de la minería ilegal
Acuífero Sistema Bajo Cauca Antioqueño	Caucasia, El Bagre, Nechi, Zaragoza,	Panzenú	-Minería Ilegal -Construcción informal cerca de las fuentes hídricas -Degradación del suelo por la minería
POMCA Río Grande - Chico	Don Matías, Yarumal, Santa Rosa de Osos	Tahamíes	Contaminación por porcícolas -Conflictos por el acceso al agua -Mal manejo de Biosólidos -Desplazamiento de familias por contaminación de fuentes hídricas
Serranías Nacimiento Río Tarazá	Ituango, Valdivia	Tahamíes, Panzenú	Cultivos de usos ilícito -No se respeta el nacimiento de los ríos -Deforestación
SILAP Santa Rosa de Osos	Santa Rosa de Osos	Tahamíes	Ineficiencia institucional, expansión ganadera
Alicante-Yolombó-Remedios	Puerto Berrío, Remedios	Zenufaná	Contaminación de fuentes hídricas por minería -Colmatación de relleno sanitario
PORH Quebrada La Cianurada	Remedios	Zenufaná	-Contaminación de fuentes hídricas por minería

Tabla 2. Determinantes, municipios, territoriales de influencia

Fuente: Elaboración propia.

Conocimiento en Determinantes Ambientales

Cuando se analiza el conocimiento de los CTP en la jurisdicción en temas ambientales, como los determinantes y su grado de discusión en los Consejos, encontramos que las Áreas Protegidas, Estudios de Gestión del Riesgo y el Plan de Ordenamientos y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) son los determinantes que más son abordados en esta instancia de planificación, seguidos del Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH), los Ecosistemas Estratégicos Páramos y Humedales, la Estrategias Complementarias de Conservación y los Ecosistemas Estratégicos Recarga de Acuíferos, en su respectivo orden.

Este elemento se observó a través de ejercicios de cartografía, donde los integrantes de los CTP identificaron los determinantes ambientales en su municipio y en la jurisdicción de Corantioquia, como se observa en las Figuras 2 y 3.

Cuando se analizan los diferentes ecosistemas estratégicos presentes en los municipios de la jurisdicción, se encuentra que los Consejeros Territoriales de Planeación y actores ambientales en los 30 municipios donde se realizó este ejercicio, logran identificar la presencia de áreas protegidas, cuencas hídricas, bosques, humedales y páramos, como se observa en la Figuras 2 y 3 (INER y Corantioquia, 2023). En cuanto a la implementación de los instrumentos de planeación en la jurisdicción de Corantioquia, se evidencia que los Planes de Ordenación de Cuencas, de manejo Ambiental y de saneamiento son los que los actores del CTP más reconocen o indican que han participado en su formulación (INER y Corantioquia, 2023).

Una Lectura de Ecosistemas Estratégicos desde el CTP

El ejercicio de cartografía, ilustrado en las Figuras 2 y 3, permitió sistematizar los determinantes ambientales reconocidos por los actores en la jurisdicción de Corantioquia, cuyos resultados se presentan en la Tabla 2. Su relevancia radica en que facilita la identificación, por parte de los actores locales, de los determinantes ambientales presentes en sus municipios, al tiempo que visibiliza una serie de problemáticas que inciden sobre los ecosistemas estratégicos. Entre ellas se pueden señalar aquellas asociadas a procesos de zonificación y a la superposición de usos del suelo que entran en tensión con las estrategias de conservación, generando conflictos en la gestión ambiental y en la planificación territorial que muestra múltiples intereses que la planeación local no logra concertar y, a su vez, la importancia de fortalecer capacidades en términos de gestión territorial de los municipios.

En total se identificaron 83 determinantes ambientales. La Tabla 2 presenta los conflictos identificados, los cuales muestran grados de mayor desarticulación inter e intrainstitucional del sistema ambiental y el sistema de planeación; entre tanto, es también evidente el rol de los conflictos socioambientales en la transformación espacial de las entidades territoriales. Estos lugares requieren mayor atención e interacción de las CAR con los entes municipales y sociales para lograr una adecuada gestión del patrimonio ambiental.

En la mayoría de las situaciones, aun cuando el determinante ambiental es supramunicipal, los actores locales logran identificar, en su radio de acción las presiones o conflictos que producen una transformación del mismo. Las principales problemáticas identificadas giran en torno a fenómenos de urbanización, parcelación o construcciones informales; presencia de otras actividades productivas con impacto en las fuentes hídricas como la porcicultura o la ganadería; presencia de actividades mineras legales o ilegales; capacidad de carga por el flujo de actividades turísticas; deforestación; ausencia de instrumentos de manejo, lo que limita la intervención ambiental; la influencia de grandes infraestructuras como vías de orden nacional; monocultivos y presiones sobre fuentes hídricas; presiones por actividades en zona de amortiguamiento que afectan al patrimonio ambiental; movimientos en masa; ampliación de frontera agrícola por pastoreo, y contaminación por presencia de vertimiento de residuos o rellenos sanitarios.

Las presiones descritas no son homogéneas, varían de intensidad y problema principal en cada territorial de Corantioquia. Pero se encuentra un elemento común, ya que existe una capacidad de los actores de identificar los ecosistemas estratégicos y hacer una lectura de las presiones que los están alterando o modificando. Este elemento es central para el ejercicio de conservación del patrimonio ambiental, ya que, como lo han identificado otros autores como Sánchez et al. (2023), existe una ruptura en los mismos ciclos de planeación ambiental y participación, y no se da continuidad entre la participación de los actores sociales en la elaboración de los diagnósticos y el mismo proceso de implementación y seguimiento de los planes adoptados.

Por ello, este ejercicio (ver Tabla 2) se configura en sí mismo como una ruta de trabajo y articulación de las CAR con múltiples actores locales e institucionales, bajo la premisa de que la implementación de los determinantes ambientales pasa necesariamente por una articulación

con la planeación territorial local, donde el CTP tendría un rol de reconocimiento y apropiación del patrimonio ambiental, y, desde allí, hacer el seguimiento a su ejecución y materialización.

Es importante, además, mencionar que si el objetivo de las determinantes ambientales es organizar los territorios de acuerdo con una dinámica sostenible, los actores del CTP identifican una falencia interinstitucional, ya que los instrumentos de planeación local asumen los determinantes como solo un referente paisajístico de su territorio, incorporado de manera parcial en el modelo de ocupación de sus Esquemas de Ordenamiento Territorial, pues no se tienen, para el caso específico de algunas de ellas, planes de manejo que permitan un ejercicio de gobernanza alrededor de sus usos potenciales reales o que faciliten una articulación intermunicipal.

Encontramos igualmente que, a nivel de subregiones administrativas, por proximidad territorial y respecto a la división político administrativa, la articulación entre las CAR, los municipios y las instancias de planeación y participación se hace más necesaria en las subregiones del occidente y suroeste de Antioquia, pues es evidente la codependencia de los referentes ambientales presentes[2], así como la cada vez mayor demanda urbana de servicios ecosistémicos por rentas del suelo, aunado a la compleja delimitación que hace la Corporación respecto a la presencia de cuatro territoriales (Hevéxicos, Cartama, Citará e incluso Tahamíes) en lo que respecta a los relictos de Bosque Seco Tropical, así como el Río Cauca como principal afluente y cuenca de la zona.

Además, allí se conjugan estrategias de desarrollo urbano-regional que han hecho que paulatinamente se construyan mecanismos de asociación en las dinámicas económicas ancladas al patrón de desarrollo turístico-minero-vial cuyo efecto ha sido en mayor medida la constitución de la provincia del suroeste con una respuesta social y política de la ciudadanía que se ha visto materializada en la creación de organizaciones sociales como la Alianza Suroeste, entre otros.

Ruta para la Activación y el Fortalecimiento de los CTP

Aún con este potencial, estos instrumentos —los CTP— tienen poca funcionalidad operativa, en parte porque su fortalecimiento está limitado a las administraciones locales, quienes, por incapacidad o displicencia, en 30 años de su creación no los han promovido.

El análisis desarrollado permite afirmar que sí es posible la armonía entre el componente ambiental y el territorial. Esto pasa necesariamente por un fortalecimiento de la capacidad de los CTP en los procesos de planeación territorial, vinculando las competencias ambientales, siendo una ruta para fortalecer la gobernanza territorial ambiental. Las CAR pueden asumir este reto de fortalecimiento, para ello, sugerimos cuatro momentos:

Reconocimiento: Este momento se centra en una actualización del estado actual de los CTP en la jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales, a partir del reconocimiento de los nuevos actores y la reconfiguración de estas instancias a nivel local. Este momento le permite a las Corporaciones un reconocimiento de los actores que llegan o se mantienen en esta instancia, establecer información de contacto, mapear los sectores sociales que representan y, con ellos, trazar una ruta de articulación con otros procesos de nivel corporativo vinculados con la planeación ambiental, la educación ambiental y la participación.

Activación: Este momento de la ruta se centra en la construcción de estrategias y material base para la articulación con los actores municipales. Inicialmente, se centra en la gobernanza territorial corporativa de las CAR y la generación de información base para todos los actores. Esto tiene que ver con el reconocimiento y difusión de los determinantes ambientales, los planes ambientales y otras estrategias de conservación, estableciendo cómo estas se vinculan en la escala local y regional, además, cómo se articulan los actores territoriales identificados en la fase de diagnóstico del momento anterior. Igualmente, en esta etapa se debe construir una estrategia de acercamiento corporativo y relacionamiento con las administraciones municipales, la cual pasa por el reconocimiento de los elementos trazados en los planes de desarrollo municipal vinculados con asuntos ambientales. De esta forma, se pueden desarrollar acciones de coordinación y concurrencia entre instancias públicas. Finalmente, un tercer elemento del acercamiento es la puesta en marcha de un proceso de acompañamiento técnico inicial que le permita al CTP realizar el proceso de monitoreo y seguimiento a los instrumentos y acciones en materia ambiental contemplados en los planes recientemente adoptados.

[2] Esto no quiere decir que sean las únicas subregiones que deban tener una mayor articulación en este ejercicio, pues se evidencia la necesidad de promover diálogos entre los municipios de Angostura, Santa Rosa de Osos y Yarumal; y la vereda La Minita, entre Venecia y Fredonia, donde se identificó que existen problemas limítrofes por disputas económicas.

Fortalecimiento: Esta etapa se centra en profundizar el conocimiento de los actores locales sobre las competencias ambientales y su relación con la planeación territorial. Se parte de la comprensión de los ecosistemas estratégicos, los procesos de lectura del territorio y los conflictos socioambientales presentes. Luego se analiza cómo fortalecer el componente ambiental en la planeación territorial. Con esto, debe ser posible la creación de material de apoyo para los CTP, así como la elaboración de mapas de conflictos, de actores y de instancias a nivel local como insumo de gobernanza que permita alimentar las acciones corporativas en su conjunto. Esta etapa es la articulación entre los procesos de planeación ambiental corporativa y las iniciativas en temas ambientales y competencias de la escala local.

Consolidación: Se vincula con el desarrollo de estrategias en la escala local vinculadas con la generación de un modelo de ocupación sostenible del territorio, el seguimiento a políticas municipales en material ambiental actualizadas y el desarrollo de pactos socio territoriales entre diversos actores sociales, espacios institucionales de participación y planeación como los CTP, autoridades locales, concejos municipales y la Corporación. Estos se convierten en insumos para los nuevos procesos de planeación territorial, tanto corporativos como locales y regionales.

Conclusiones

En el proceso de implementación del modelo GOTA y el ejercicio piloto de fortalecer las competencias ambientales de los CTP se logra identificar como estas instancias no solo reconocen determinantes ambientales, sino también problemas ambientales, pero a su vez, tienen voz en la planeación territorial local, de ahí que se configuren como ese eslabón y catalizador que logra armonizar el SINA y el SNP.

Los CPT tienen el potencial para articular la dimensión ambiental en la planificación local. Su configuración normativa les permite integrar las fuerzas vivas del municipio y estructurar relaciones entre instituciones en diferentes niveles y la sociedad civil. Efectivamente esta instancia de participación no tiene una gran operatividad en la actualidad, en parte por la desidia de las administraciones locales para cumplir el rol de fortalecerlas, pero cuando está activa y se potencia, como se viene desarrollando con el Modelo GOTA, cobran un papel fundamental en la construcción de gobernanza territorial ambiental.

Por ello podemos afirmar que los CTP pueden llegar a constituir esa instancia multinivel que articula los modelos de ocupación territorial con las determinantes ambientales y los ecosistemas estratégicos del territorio sujetos a especial conservación y protección. El CTP es un instrumento con un gran potencial que requiere la acción decidida de la CAR, ya que los municipios no han logrado su fortalecimiento; si las CAR toman esta decisión, se configurarán como un aliado estratégico para la protección del patrimonio ambiental.

En la perspectiva de lograr esa gobernanza territorial ambiental, es clave seguir formulando políticas públicas que reconozcan estos múltiples niveles de interacción y flujo entre las instituciones, la capacidad de los actores locales en la toma de decisiones y el reconocimiento de los fenómenos territoriales presentes, no hacerlo limita la posibilidad de una gobernanza efectiva (Llanez Anaya et al., 2024).

No reconocer este potencial ni crear o ampliar la política pública existente implica seguir acentuando la debilidad en los procesos de participación en la planeación territorial y ambiental, lo que tiene un efecto directo no solo en el fortalecimiento de una democracia participativa, sino en la desconexión entre la política ambiental y la territorial, lo que terminará afectando la conservación del patrimonio ambiental.

Referencias

BULL, B. Y AGUILAR-STOEN, M. (2015). Cambios en las elites, instituciones y gobernanza ambiental ¿hacia un nuevo paradigma?. En F. Castro., B. Hogenboom y B. Baud (Coord). *Gobernanza Ambiental en América Latina*. (pp. 171 -195). Clacso.

BURGOS MADERA, I. D. (2015). Reflexiones sobre el papel y los retos de los consejos territoriales de planeación. *Opinión Pública,* (4), 26-30. https://doi.org/10.52143/2711-0281.70

DECRETO 28 DE 2008. (2008, 10 DE ENERO). Presidencia de la República de Colombia. Diario oficial No. 46867. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28232 .

DE LA SALA, S., MALDONADO, M. Y ALTERMAN, R. (2019, FEBRERO). *Políticas de suelo, derecho urbanístico y cambio climático: Instrumentos urbanísticos-tributarios como medidas para enfrentar al cambio climático.* [Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy WP19SD1SP]. https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/politicas-suelo-derecho-urbanistico-cambio-climatico/

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf

FERNÁNDEZ, J., FERNÁNDEZ, M. I. Y SOLOAGA, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/44905-enfoque-territorial-analisis-dinamico-la-ruralidad-alcances-limites-diseno

HINCAPIÉ, S. (2022). Gobernanza ambiental global, derechos humanos y capacidades socioestatales en América Latina. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, *130*, 19-45. https://doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.19

HOGENBOOM, B., BAUD, M. Y CASTRO, F. (2012). Gobernanza Ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora. *Comentario Internacional*, *12*, 57-71. https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/63

INSTITUTO DE ESTUDIOS REGIONALES Y CORANTIOQUIA. (2023). Convenio 040-COV 2306-82. "Aunar esfuerzos para la implementación del Modelo Gobernanza Territorial Ambiental y la Participación Ciudadana con Enfoque Diferencial - GOTA en los procesos de gestión ambiental de la Corporación. Medellín.

LLANEZ ANAYA, H. F., ORTIZ GUERRERO, C. E., SACRISTÁN RODRÍGUEZ, C. P., MESA SALAMANCA, C. A. Y MÁRQUEZ MENDOZA, M. A. (2024). Gobernanza multinivel y descentralización en la Análisis de desarrollo sostenible en García Rovira. Bitácora Urbano Territorial, *34*(2), 11–23. https://doi.org/10.15446/bitacora.v34n2.113139

LEY 99 DE 1993. (1993, 22 DE DICIEMBRE). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No. 41146 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297

LEY 152 DE 1994. (1994. 15 DE JULIO). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No. 41.450. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327

LEY 388 DE 1997. (1997, 18 DE JULIO). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No. 43.091. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339

LEY 507 DE 1999. (1997, 28 DE JULIO). Congreso de la República de Colombia. Diario oficial No. 43652. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10774

PIMIENTA, A., VALENCIA, F. Y LÓPEZ, J.P. (2022). *Modelo de Gestión Territorial Ambiental GOTA. Versión II*. https://share.google/u3B9SbhRMMgUcufd1

SÁNCHEZ TAQUIBA, L. F., MORENO SOTO, G. L. & PINEDA-GÓMEZ, H. D. (2023). La medición efectiva de la participación. Instrumento para la gobernanza ambiental. *Bitácora Urbano Territorial*, *33*(3), 143–156. https://doi.org/10.15446/bitacora.v33n3.109456

SENTENCIA C-524/03. (01 DE JULIO DE 2003). Corte Constitucional (Jaime Córdova M.P.)