

**Gobernación de Antioquia  
Departamento Administrativo de Planeación  
Dirección de Planeación Estratégica Integral**

Luis Pérez Gutiérrez  
*Gobernador*

Ofelia Elcy Velásquez Hernández  
*Director Departamento Administrativo de Planeación*

Sebastián Muñoz Zuluaga  
*Director de Planeación Estratégica Integral - Supervisor*

**Dirección de Planeación Estratégica Integral**

Gabriel Jaime Márquez García  
*Geólogo*

León Jairo Arcila Hernández  
*Economista*

John Jairo Ramírez Gaviria  
*Arquitecto*

Juan Camilo Toro Osorio  
*Practicante de Excelencia Primer Semestre de 2018*

Stefanny Gómez Gutiérrez  
*Practicante de Excelencia Segundo Semestre de 2018*

**Agradecimientos**

Nancy Ruiz Muñoz  
*Ingeniera Forestal  
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural*

**Dirección general**

Carlos Alberto Zárate Yepes  
*Universidad Nacional de Colombia -Sede Medellín*  
Luis Carlos Agudelo Patiño (q.e.p.d.)  
*Universidad Nacional de Colombia -Sede Medellín*

**Coordinación técnica**

Guillermo León Vásquez Velásquez  
*Universidad Nacional de Colombia -Sede Medellín*

**Fotografía portada**

Gabriel Jaime Márquez García

**Impresión**

Divegráficas S.A.S  
Carrera 53 N°. 54 -30  
divegraficas@gmail.com  
PBX: 511 76 16

**Universidad Nacional de Colombia**

**Equipo profesional**

Joaquín Guillermo Hincapié Pérez  
Diana Carolina Sánchez Zapata  
Diana María Tobón Giraldo  
Natalia Morales Ramírez  
Juan Esteban Vargas Guerra  
Yamile Castaño Cuervo  
Laura Andrea Patiño Muñoz  
Carlos Eduardo Gutiérrez Mosquera  
Pamela Isabel Múnera López  
Daniel Alejandro Mejía Palacio  
Verónica Alexandra Ríos Botero  
Alejandro Delgado Ballesteros  
Sandra Milena López Loaiza  
Oscar Javier Galeano Toro  
Norberto Vélez Escobar - Asesor

**Textos**

Joaquín G. Hincapié Pérez  
Sandra M. López Loaiza

**Fotografías interiores**

Diplomado en Ordenamiento Territorial  
Talleres subregionales POD  
Talleres departamentales POD

**Diseño y diagramación**

Divegráficas S.A.S  
Carrera 53 N°. 54 -30  
divegraficas@gmail.com  
PBX: 511 76 16

**Medellín, noviembre de 2018**

**ISBN:** Pendiente

Impreso y hecho en Colombia



# I. Conceptos generales

## ¿Qué es el POD?

Es el instrumento de planificación y gestión territorial de los entes departamentales que se formula mediante un proceso de construcción colectiva y se implementa de manera progresiva, gradual y flexible. Su propósito es alcanzar una adecuada organización político-administrativa del Estado para favorecer el desarrollo institucional y territorial, y contribuir en el fortalecimiento de la identidad cultural.

A partir de su formulación, se establece una visión territorial para el departamento con miras a consolidar un modelo de ordenamiento equitativo, equilibrado, sostenible e incluyente.

## ¿Para qué se formuló el POD?

El POD se formuló para evidenciar los desequilibrios territoriales del departamento e intentar revertir tensiones y disfuncionalidades que obstaculizan el desarrollo justo y equilibrado, y para promover las potencialidades que induzcan un desarrollo competitivo y eficiente sin menoscabo de la sostenibilidad ambiental.

## ¿Cómo se formuló el POD?

La elaboración del POD estuvo precedida del ejercicio realizado por el Departamento a partir de sus Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA). La formulación de estos lineamientos y del POD contempló:

- Enfoque inductivo.
- Escala de análisis subregional: de la versión subregional a la departamental.
- Instrumentos de concertación entre niveles territoriales.
- Concepción del ordenamiento territorial que reconoce que su objeto, además de las competencias conferidas por la Ley 1454 de 2011, es proveer alternativas para

desactivar las tensiones o conflictos del territorio y promover las potencialidades.

En ese sentido, el POD reconoce la **tensión** territorial como un conflicto de intereses entre actores por el uso, consumo o apropiación de los recursos naturales, cuya consecuencia es la afectación de un individuo o grupo de individuos.

Por su parte, la **potencialidad** se entiende como el cúmulo de actividades económicas derivadas del uso y aprovechamiento territorial que por el conjunto de sus prestaciones se entiende como el mejor o único uso posible. Allí ni el mercado, ni las instituciones, ni el Estado han podido revertir ese uso y por lo tanto este permanece sin que se presente tensión alguna con otros usos.

## Fases del POD



### Fase 1

**Situación territorial:** evaluación de los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA Fase I y Fase II) como línea base, y otros estudios, normatividad reciente, grandes proyectos y el Posacuerdo, entre otros.



### Fase 2

**Debate público:** información, discusión y construcción de una visión territorial compartida sobre el presente y los futuros posibles para el departamento.



### Fase 3

**Formulación:** donde se plantea: Propuesta (directrices, lineamientos, instrumentos de gestión y de seguimiento) + perfiles proyectos + proyecto de ordenanza + ruta de adopción.



### Fase 4

**Propuesta de adopción:** se propone una vigencia de cuatro periodos de gobierno departamental.

Fuente: Equipo técnico POD-UNAL, 2018.

## Estrategia participativa del POD

El POD consideró una estrategia participativa transversal al proceso de formulación que contempló varios momentos:



*Fuente:* Equipo técnico POD-UNAL, 2018.

## Diplomado en Ordenamiento Territorial

Se destaca el Diplomado en Ordenamiento Territorial en las nueve subregiones de Antioquia, certificado por la Universidad Nacional de Colombia -Sede Medellín. Esta iniciativa se constituyó en el escenario para vincular la participación de los actores territoriales en las subregiones (gremios, administraciones territoriales, organizaciones, grupos étnicos y la sociedad civil en general), nutriendo la construcción colectiva del POD con el conocimiento que estos poseen sobre sus territorios; y de otro lado, generando capacidades institucionales en los distintos municipios y subregiones, para el ejercicio planificador del desarrollo territorial.

Los ejes temáticos desarrollados fueron:

- **Situación territorial:** como la interpretación de los principales rasgos y tendencias del departamento en asuntos relacionados con la política y el pos-acuerdo, la economía rural, la gestión del riesgo y el cambio climático, el sistema urbano regional, la infraestructura y los megaproyectos, la dinámica demográfica, las comunidades étnicas y la base natural.
- **Retos y posibilidades:** al tenor de las nuevas circunstancias generadas por el modelo de desarrollo global y la incorporación de las políticas públicas del orden nacional, estos se revelan como escenarios de cambio de adecuada interpretación y pauta del crecimiento local, subregional y departamental.
- **De los lineamientos al plan:** materializa a través de una serie de instrumentos de política pública, normas, programas y dispositivos financieros, el conjunto de elementos constitutivos del modelo de ordenamiento territorial, entre los que cabe mencionar determinantes, directrices, lineamientos, programas y proyectos.





## II. Principales hallazgos de la situación territorial

Como se mencionó anteriormente, la situación territorial hace alusión a un rasgo o tendencia departamental que se expresa como una tensión o potencialidad, en su mayoría, factible de expresar en la cartografía, dando cuenta espacialmente del conflicto de intereses entre actores y de las potencialidades del territorio.

Algunas de las tensiones identificadas en el territorio fueron:

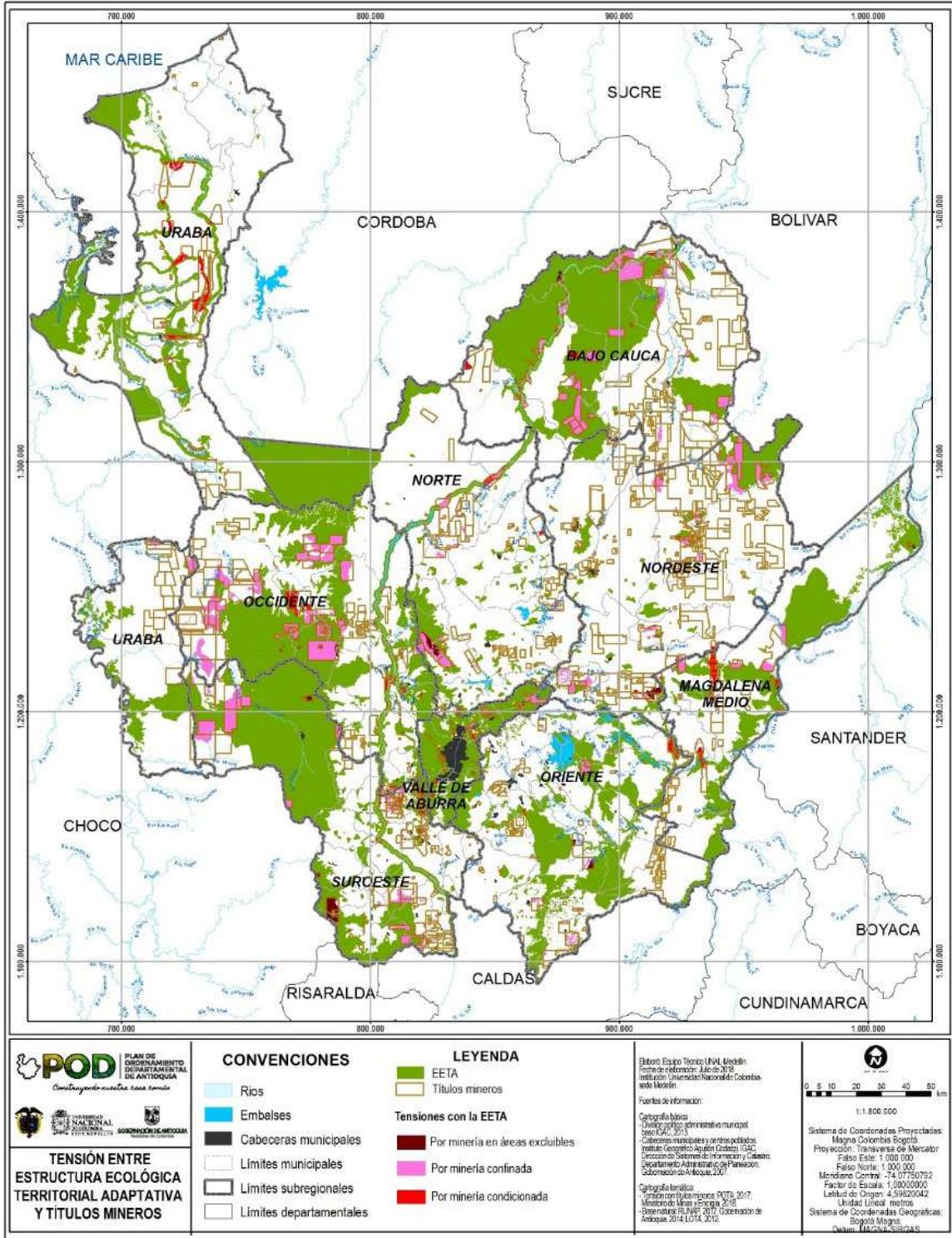
Tensión	Descripción
Territorios micro-focalizados para restitución de tierras vs. Áreas de referencia estimadas para la constitución de Zonas de Interés para el Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).	La tensión entre los territorios microfocalizados para restitución de tierras y las ZIDRES, se presenta en 184.008 ha del territorio departamental; equivalentes al 2,92% del departamento, en las subregiones de Bajo Cauca, Oriente y Urabá. En Bajo Cauca esta tensión comprende el 40% de los territorios microfocalizados, equivalentes a 182.313 ha; en Oriente el 0,2%, correspondiente a 1.374 ha; y en Urabá 321 ha que equivalen a un 0,07% del porcentaje del área en tensión.
Resguardos Indígenas y Consejos comunitarios vs. Áreas con títulos mineros.	En la situación actual de los territorios y comunidades étnicas, se resalta la tensión generada a partir del traslape de territorios étnicos con títulos mineros. Es así como de los 46 resguardos indígenas existentes en Antioquia, 29 se traslapan con títulos mineros, los cuales afectan un porcentaje considerable de sus territorios de vida, que en muchos de ellos representa más del 50% de las áreas que comprenden sus territorios. Por su parte, de 1.037.034 hectáreas bajo la figura de Consejos Comunitarios, un total de 25.811 coinciden con los títulos mineros, afectando desde muchas aristas a las poblaciones afrodescendientes que albergan estos territorios.
Estructura ecológica territorial adaptativa (EETA) vs. Áreas con título minero:	La base natural en Antioquia se compone de aproximadamente 2.033.000 ha de las cuales 240.055 ha se encuentran tituladas para minería en el año 2018, poniendo de manifiesto una tensión en el 11,8% de la base natural priorizada como EETA para el departamento. La primera categoría de estas tensiones, denominada en el modelo como minería prohibida, se da por títulos otorgados en áreas excluibles de minería (artículo 34 de la Ley 685 de 2001, y Ley 1930 de 2018). La segunda categoría, denominada en el modelo como minería confinada, se da por títulos para minerales metálicos otorgados en áreas de los demás elementos de la EETA diferentes a las áreas excluibles ya mencionadas, al igual que por ese tipo de títulos otorgados sobre áreas definidas en el modelo como de potencialidad agrícola o forestal, o centros poblados. La tercera categoría, denominada para el modelo como minería condicionada, son las áreas de títulos mineros para materiales de construcción y otros minerales de uso relevante en la industria, otorgados en áreas de elementos de la EETA (diferentes a las áreas excluibles ya mencionadas en la primera categoría).
Usos agrícolas vs. Áreas con título minero.	En el análisis de esta tensión territorial, se encontró que cerca de 34.963 ha están dentro de este conflicto de intereses, representando aproximadamente el 9% de los usos agrícolas que actualmente se desarrollan en el territorio antioqueño. Esta tensión se presenta por subregiones así: Nordeste con 11.923 ha (34%), Oriente con 7.063 ha (20%) y el Occidente con 6.479 (19%). En el Bajo Cauca la superficie en tensión entre las concesiones mineras y los usos agrícolas ocupa una extensión de 1.892 ha, que representan aproximadamente el 54% del área que actualmente se destina a dicho uso dentro de la subregión, hecho que al igual que sucede en el Nordeste, debe ser tenido en cuenta, dado que el Bajo Cauca es una de las subregiones con menor aporte al uso agrícola de Antioquia. Las restantes subregiones (Urabá, Norte, Valle de Aburrá y Magdalena Medio), participan con cerca del 9% de la tensión con los usos agrícolas.

Tensión	Descripción
<p>Amenaza antrópica asociada al Proyecto Hidroeléctrico Ituango vs. Cabeceras municipales y centros poblados.</p>	<p>Se identifica que existen condiciones de riesgo en cuatro cabeceras urbanas municipales: 52 ha en Tarazá, 106 ha en Cáceres, 643 ha en Cauca y 260 ha en Nechí, lo que corresponde, respectivamente, al 68,8%, 78,8%, 64,7% y 98,6% de cada área urbana total. Así mismo, se evidencian condiciones de riesgo en catorce centros poblados rurales distribuidos en cinco municipios: El Jardín, Guarumo, Piamonte, Puerto Bélgica y Río Man en Cáceres (afectando 31 ha, 13 ha, 41 ha, 23 ha y 1 ha, respectivamente, que corresponden al 88,9%, 51,2%, 100%, 95,1% y 98,0% de las áreas totales de cada centro poblado, respectivamente); La Ilusión, Margento, Palanca y Palomar en Cauca (afectando 6 ha, 14 ha, 10 ha, y 8 ha que corresponden al 100% de las áreas totales de cada centro poblado); Colorado y Las Flores en Nechí (afectando 19 ha y 20 ha que corresponden al 96,8% y 97,1% de las áreas totales de cada centro poblado, respectivamente); El Doce y Puerto Antioquia en Tarazá (afectando 8 ha y 3 ha que corresponden al 100% de las áreas totales de cada centro poblado); y Puerto Valdivia en Valdivia (afectando 9 ha que corresponden al 100% del área total del centro poblado). Las situaciones más críticas se presentan en los municipios de Valdivia, Tarazá y Cáceres, dado que serían los que sufrirían en el menor tiempo y con mayor impacto el fenómeno, en términos de su cercanía al muro de presa; los municipios de Cauca y Nechí aunque también serían afectados significativamente, recibirían una creciente con una energía menor y tendrían mayor tiempo de reacción para enfrentar el desastre.</p>
<p>Erosión costera vs. Cabeceras municipales y centros poblados.</p>	<p>Los escenarios proyectados en la Tercera Comunicación de Cambio Climático IDEAM (2017) y elaborados por el Invemar (2017), evidencian que a 2040 se tendrían pérdidas del área litoral en la cabecera urbana de Turbo y en el corregimiento El Dos (vereda San José de Mulatos) en el mismo municipio, que alcanzarían respectivamente 25,26 ha y 0,62 ha. Para el año 2100 se esperan afectaciones mayores, con pérdidas que alcanzarían las 46,50 ha en el área urbana de Turbo y 0,04 ha en el corregimiento El Totumo (vereda Casa Blanca, Necoclí); 0,75 ha en el corregimiento Zapata (vereda Zapata, Necoclí); 0,11 ha en el corregimiento El Totumo (vereda El Totumo, Necoclí); 0,71 ha en el corregimiento Cabecera (vereda Caserío, Necoclí); 0,41 ha en el corregimiento Damaquiel (vereda Damaquiel, San Juan de Urabá) y 2,14 ha en el corregimiento El Dos (vereda San José de Mulatos, Turbo).</p>

Algunas de las potencialidades identificadas en el territorio fueron:

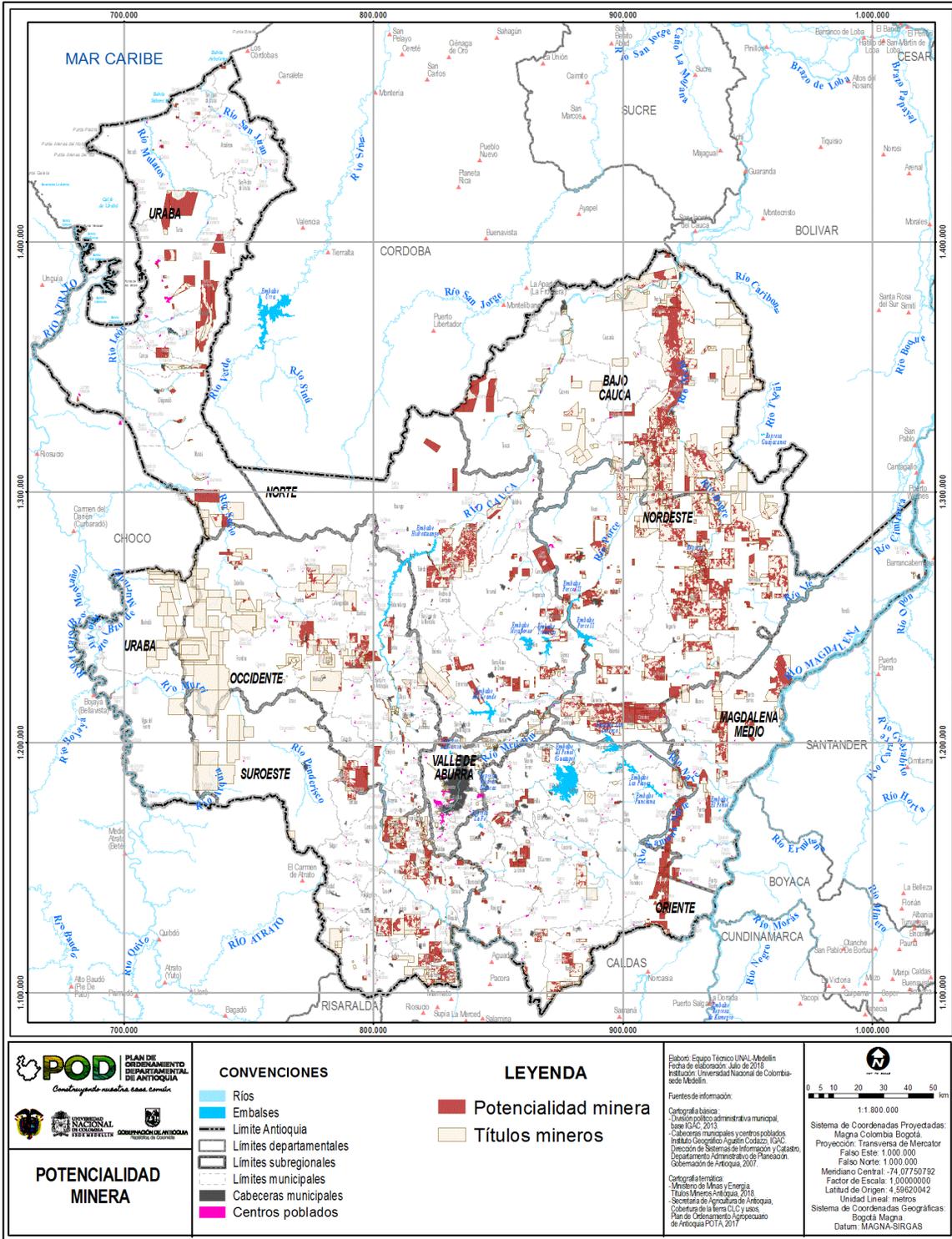
Potencialidad	Descripción
De los territorios micro-focalizados para restitución de tierras y los procesos de formalización.	El fortalecimiento de programas y proyectos productivos con acciones tendientes a mejorar, apoyar y construir una cultura de la formalidad en la tenencia, es un factor que contribuye a la seguridad jurídica de los predios, favorece la inversión, el acceso a créditos y a programas que exigen la propiedad formalizada. Este aspecto constituye uno de los retos más importantes para el Departamento y, a su vez, representa una potencialidad que se ve reflejada en los territorios microfocalizados que comprenden 2.504.652 hectáreas (equivalentes al 39,78% del total del área departamental), y en los territorios aptos para priorizar procesos de formalización de la propiedad los cuales, de acuerdo con el diagnóstico realizado por la UPRA, equivalen a 4.405.292 ha que corresponden al 69,9% del territorio departamental.
De los bosques y áreas naturales en la EETA.	Se da por descontada la gran relevancia de estas áreas en los servicios ecosistémicos que prestan, su protagonismo en la adaptación a las nuevas condiciones climáticas y su importancia dentro de los mercados emergentes de turismo global. De los 2.033.000 ha de la base natural, 1.059.000 ha se admiten como coberturas boscosas, lo que representa un 52% del total de la EETA con mayor representación en los sistemas paramunos (98%), las iniciativas de conservación (89%), las zonas A de los bosques de la Ley 2ª (70%) y las Áreas Naturales Protegidas -ANP- (68%). La mayor potencialidad (por área) desde esta perspectiva; se localiza en las subregiones Suroeste (204.000 ha), Occidente (198.500 ha), Oriente (150.000 ha) y Norte (147.000 ha).
Del uso agrícola.	La potencialidad en el uso agrícola en el departamento representa aproximadamente el 6,25% del territorio con cerca del 393.222 ha. Se presenta con mayor vigor en Urabá (102.000 ha), Oriente (93.000 ha), Bajo Cauca (63.500 ha) y Suroeste (61.600 ha). En términos porcentuales, la participación por subregiones es esta: Urabá (26%), Oriente (24%), y Bajo Cauca (16%), siendo Valle de Aburrá (0,53%) y Magdalena Medio (0,25%) las subregiones de menor participación en la producción de alimentos de origen vegetal. Esta potencialidad representa un crecimiento en algunas subregiones como Bajo Cauca y Norte, situación impulsada por la incorporación de las ZIDRES.
Minera	En Antioquia, según información de la Agencia Nacional Minera a febrero de 2018, existen 957.224 ha con títulos mineros, representando cerca del 15% del territorio. Al diferenciar estas concesiones por mayor área titulada con expectativas de uso en cada subregión se obtuvo lo siguiente: el Nordeste tiene 217.203 ha (equivalentes al 23%); Bajo Cauca, 198.498 ha (21%), Occidente, 170.392 ha (18%) y Suroeste con 100.884 ha (11%). Igualmente, los títulos para explotación de minerales metálicos, con 777.336 ha (81%), son el tipo de material predominante.

**Ejemplo de una tensión:** Estructura ecológica territorial adaptativa (EETA) vs. Áreas con título minero.



Fuente: Equipo técnico POD-UNAL, 2018.

Ejemplo de una potencialidad: Áreas con potencialidad minera.



Fuente: Equipo técnico POD-UNAL, 2018.



## III. Visión territorial y Modelo de ordenamiento territorial propuesto

### Visión territorial

En el año 2034, Antioquia es un departamento que reconoce, valora y atiende su población y fortalece los grupos étnicos, garantizando su permanencia territorial y socio - cultural; conserva, protege y consolida eficientemente su base natural y la vincula a la economía en el marco de desarrollos territoriales sostenibles, con efectivos procesos de gestión del riesgo y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, aprovechando los servicios ecosistémicos, diversificando la canasta productiva y exportadora, transformando gradualmente las economías de enclave, avanzando en la des-carbonización de la actividad productiva, disminuyendo su dependencia alimentaria con el fortalecimiento de la pequeña y mediana producción agraria, y agenciando condiciones justas de acceso, formalización y tenencia de la propiedad rural. Asimismo, cuenta con un sistema urbano-regional equilibrado territorialmente, con aceptables índices de cobertura de sus servicios sociales y públicos y con la resolución de dificultades de acceso y conectividad física y virtual.

## Estrategia de gestión propuesta (Cómo implementar el POD).

La estrategia está compuesta tanto por los instrumentos que proporciona el ordenamiento jurídico colombiano que habilita y validan la actividad del Departamento como entidad político-administrativa sobre el territorio, como por el conjunto de acciones de política y demás instrumentos que como las normas, los programas y los dispositivos financieros deberán ser incorporados para garantizar el cumplimiento de los objetivos que apuntan a revertir las tendencias negativas de la organización territorial y a potencializar las oportunidades inmersas en la diversidad geográfica y social del territorio antioqueño.

En ese sentido, el POD identifica los determinantes de ordenamiento territorial, desarrolla un cúmulo de directrices a manera de materialización de las determinantes y les asocia un conjunto de lineamientos.

Algunas directrices planteadas en el POD:

## ¿Qué son los determinantes?

Los determinantes son normas de superior jerarquía que fijan términos y condiciones de una acción en el territorio; es decir, determinan qué se puede hacer y dónde se puede hacer. Estos determinantes tienen un origen constitucional, legal, reglamentario, convencional (tratados), y jurisprudencial (sentencias).

## ¿Qué son las directrices?

Son reglas de obligatorio cumplimiento, establecidas para asegurar el desarrollo del modelo de ordenamiento territorial y facilitar la articulación y armonización sectorial con las políticas de diversos niveles territoriales.

## ¿Qué son los lineamientos?

Los lineamientos son instrucciones para el desarrollo de las directrices, sirven para facilitar su aplicación y desarrollo. Los lineamientos admiten discrecionalidad en su implementación.

Situación territorial	Tensión	Directriz
Étnica y cultural.	Resguardos indígenas y Consejos comunitarios vs. Áreas con título minero.	En Antioquia se estudiará la continuidad de los títulos mineros concedidos para explotación minera en territorios indígenas y tierras de comunidades afrodescendientes que se encuentran vigentes, cuyos titulares sean empresas privadas y personas naturales.  En aquellos casos en que sea posible, se promoverán esquemas de asociación con empresas públicas y/o privadas para posibilitar el ejercicio de actividades mineras de manera conjunta en territorios étnicos. A futuro, no se avalará el otorgamiento de nuevos títulos mineros en territorios indígenas o tierras de comunidades negras, sino con arreglo a lo establecido en esta directriz.
	Resguardos indígenas y Consejos comunitarios vs. Estructura ecológica territorial adaptativa (EETA)	Creación de un corredor de conectividad ecosistémica y cultural en las áreas donde coinciden la EETA y las comunidades étnicas, que permita armonizar los intereses de conservación ambiental y cultural del territorio con los intereses de las comunidades étnicas que allí habitan, en armonía con la autonomía territorial propia de estas comunidades.

Situación territorial	Tensión	Directriz
<p><b>Política y posacuerdo.</b></p>	<p>Territorios micro-focalizados para restitución de tierras vs. Áreas de referencia estimadas para la constitución de Zonas de Interés para el Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).</p>	<p>Atendiendo al carácter preferente, progresivo, y prevalente en términos constitucionales de la restitución de tierras, debe privilegiarse esta medida aún por encima de las posibilidades de compensación (Corte Constitucional, Sentencia C-715, 2012).</p> <p>El Departamento deberá atender el tema de la protección de tierras a la población que fue desplazada y víctima del despojo en cooperación con la Unidad Administrativa para la Restitución de Tierras o las entidades que hagan sus veces hasta tanto se complete el ciclo de restitución y se reestablezcan los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas, y dará prioridad a las subregiones en las que se presenta mayoritariamente esta situación, es decir, Bajo Cauca, Oriente y Urabá.</p> <p>El departamento de Antioquia y los municipios en los que se presente esta tensión, no avalarán la constitución de Zidres en territorios microfocalizados por las autoridades competentes, y en cumplimiento del mandato legal privilegiarán la medida de restitución sobre cualquier otra medida compensatoria o indemnizatoria.</p>
<p><b>Infraestructura y megaproyectos.</b></p>	<p>Infraestructura portuaria vs. Estructura Ecológica Territorial Adaptativa.</p>	<p>El Departamento de Antioquia, a través de la Secretaría de Medio Ambiente, deberá en conjunto con CORPOURABÁ, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Dirección General Marítima -DIMAR, velar por la conservación, y preservación de los ecosistemas marino - costeros del departamento, en especial el Parque Natural Regional “Humedales entre los ríos León y Suriquí” y el Distrito de Manejo Integral “Ensenada de Rionegro, los Bajos Aledaños, las Ciénagas de Marimonda y El Salado”, que potencialmente serán afectados por los puertos que se desarrollan en el Golfo de Urabá.</p>
<p><b>Economía territorial.</b></p>	<p>Usos agrícolas vs. Áreas con título minero.</p>	<p>El Departamento, en concertación con las autoridades mineras a nivel nacional o su autoridad delegada, la Secretaría de Minas, y las administraciones municipales, buscarán dar prioridad a estas zonas que tengan como potencialidad la producción agrícola, siendo necesario para ello realizar un estudio jurídico de los títulos mineros vigentes, que conlleve la redelimitación de los títulos mineros vigentes, la sustracción si es en áreas que no están de acuerdo con los planes de manejo de los DMI, o la terminación del contrato de concesión de mutuo acuerdo, puesto que se debe tener presente el papel que también representa la actividad minera en sectores como la construcción y el desarrollo de la infraestructura. Por tanto, estas actividades extractivas estarán condicionadas y/o restringidas velando por un adecuado proceso de armonización con los usos del suelo agrícolas, es decir, sin afectar las oportunidades económicas y sociales que genera tanto el sector agropecuario como la economía campesina.</p>

Situación territorial	Tensión	Directriz
<b>Economía territorial.</b>	Usos agrícolas vs. Áreas con título minero.	Bajo este mismo criterio, el Departamento de Antioquia no avalará en el futuro los títulos mineros concedidos sobre otras áreas de importancia para la producción de alimentos que den soporte a la soberanía alimentaria departamental, y que se encuentren amparados bajo las categorías previstas dentro del Decreto 3600 de 2007 como determinantes del suelo rural.
<b>Gestión del riesgo y cambio climático.</b>	Amenazas por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial vs. Cabeceras municipales.	<p>Atendiendo a lo establecido en la Ley 1523 de 2012 (y en los Planes Nacional y Departamental de Gestión del Riesgo -PNGRD y PDGRD) en torno a la promoción de territorios con desarrollo seguro y sostenible en cuanto a la gestión del riesgo, aunado al principio de subsidiariedad positiva y en coherencia con las disposiciones establecidas en los Decretos 1807 de 2014, 3600 de 2007, y otros (compilados en los Decretos únicos reglamentarios del sector ambiente y desarrollo sostenible 1076 de 2015; 1077 de 2015, vivienda, ciudad y territorio, 1081 de 2015 Presidencia de la República) sobre la gestión del riesgo y la incorporación en los POT municipales, el Departamento de Antioquia en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, propenderá porque todos los municipios de su territorio cuenten con los estudios básicos de amenaza por movimiento en masa, inundación y avenida torrencial -con las escalas y metodologías planteadas en dicha normatividad-, que incluyan identificación de condiciones de amenaza y riesgo, incorporándolos en sus planes de ordenamiento territorial mediante las revisiones de los contenidos de mediano y largo plazo. Así mismo, el Departamento y las autoridades ambientales priorizarán municipios con situaciones más críticas en cuanto a condiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, para acompañarlos en la elaboración de estudios detallados que permitan precisar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes.</p> <p>Los estudios que se realicen a futuro y las posteriores actualizaciones de los ya existentes, deberán incorporar el análisis de los impactos que podrán tener el cambio climático y los fenómenos de variabilidad climática, en la frecuencia e intensidad de los fenómenos amenazantes en cuestión, considerando los escenarios de cambios en precipitación y temperatura y los datos históricos sobre los patrones espaciales y temporales de los fenómenos meteorológicos, hidrometeorológicos e hidroclimáticos. Este análisis se hace prioritario en las subregiones Occidente, Valle de Aburrá, Norte y Suroeste, donde se proyectan aumentos significativos de precipitación.</p>

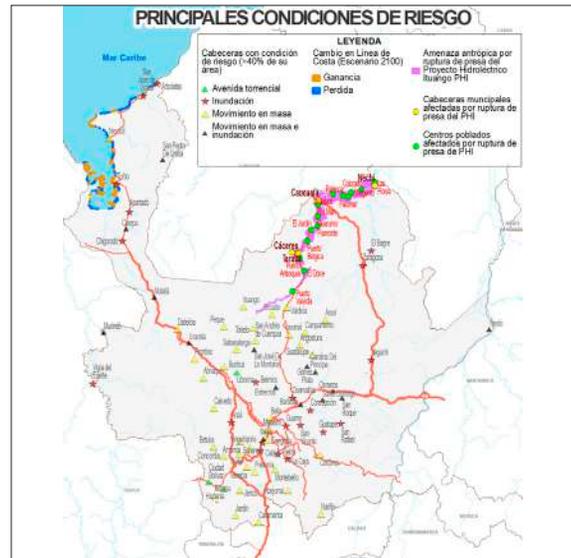
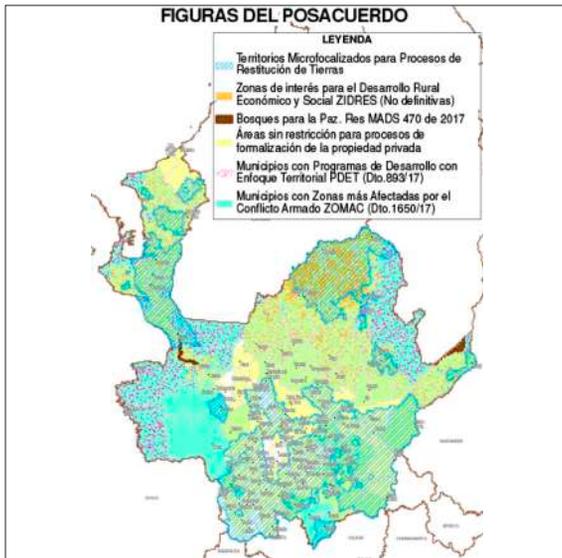
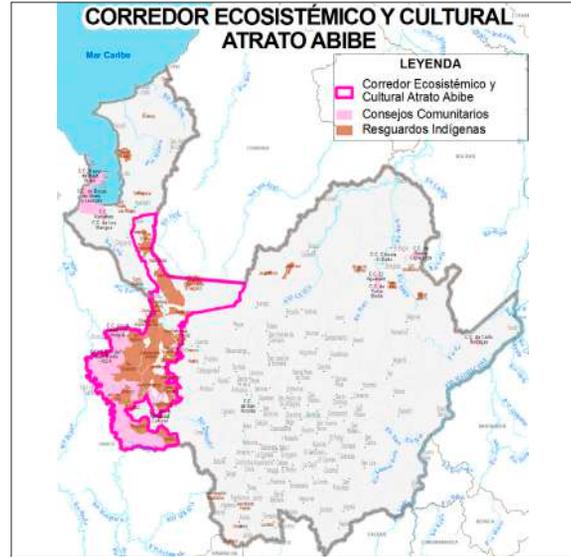
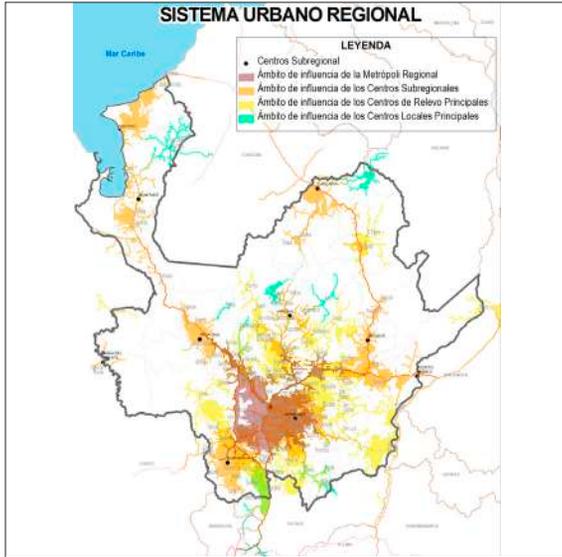
Situación territorial	Tensión	Directriz
<b>Base natural.</b>	Estructura ecológica territorial adaptativa (EETA) vs. Áreas con título minero.	<p>El Departamento de Antioquia, a través de la Secretaría de Minas como autoridad minera delegada, en coordinación con las autoridades ambientales competentes y en concordancia con la formulación de una política minera departamental, revisará y estudiará la situación jurídica en la que se encuentren todos los títulos mineros vigentes que se superponen con la EETA, de conformidad con lo dispuesto en el presente Plan.</p> <p>El propósito de este estudio, se establece a partir del reconocimiento de las prohibiciones existentes con respecto a la actividad minera, valga mencionar las referidas a las categorías Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales de carácter regional y Zonas de Reserva Forestal (Ley 685 de 2001 art. 34 y 35), y las demás categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 2372 de 2010 compilado en el Decreto 1076 de 2015) de acuerdo con sus respectivos regímenes especiales de manejo; los páramos y humedales (Sentencia C-035 de 2016 y Ley 1930 de 2018 Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia), con el fin de determinar la continuidad de los títulos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 112 del Código de Minas que regula las causales de caducidad de los contratos de concesión minera cuando por ejemplo contravienen las disposiciones sobre zonas excluidas y restringidas para actividad minera.</p>
Situación territorial	Potencialidades	Directriz
<b>Economía rural.</b>	Agrícola	<p>El Departamento de Antioquia protegerá los suelos con potencialidad de uso agrícola, a fin de garantizar la seguridad alimentaria y la continuidad de las actividades productivas primarias, como quedó establecido en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia, en los que se señala que la producción de alimentos tendrá protección del Estado y en el Artículo 4° del Decreto 3600 de 2007 que establece las categorías de protección en el ordenamiento rural.</p> <p>Además, deben tenerse en cuenta sentencias de la Corte Constitucional, tales como la C-006 de 2002 y la C-644 de 2012, en las que se destaca la importancia de la protección de las actividades agropecuarias, con lo que no solo se contribuye al fortalecimiento de la economía nacional, sino también a mejorar las condiciones materiales de vida de la población del campo.</p>

Situación territorial	Potencialidades	Directriz
<p><b>Economía rural.</b></p>	<p>Agrícola</p>	<p>Así mismo, en la Resolución 000464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se plantean los lineamientos para el fortalecimiento de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC), que de acuerdo con el diagnóstico de la Misión para la Transformación del Campo, aporta cerca del 70% de la producción de alimentos y el 50% del empleo dentro de este sector, presentando iniciativas que van desde el establecimiento de los circuitos cortos de comercialización hasta el mejoramiento en los procesos de acceso y tenencia de la tierra.</p> <p>En este contexto, el Departamento fortalecerá la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC), estrategia que contribuye a elevar las condiciones materiales de vida de los habitantes del campo, reconociendo para ello la pluriactividad de los territorios rurales. Este fortalecimiento de los pequeños productores campesinos se apoyará en la formulación del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA), de acuerdo con las disposiciones de Ley 1876 de 2017, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, situación que permite mejorar las capacidades de la población campesina para la reconversión de sus prácticas ante los escenarios de cambio climático. En este sentido, el Departamento establecerá las condiciones para una reconversión productiva que le permita alcanzar: usos agrícolas eficientes, sostenibles ambientalmente y que posibiliten el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la diversificación de la canasta productiva y exportadora, como se establece en el CONPES 3866 de 2016, que plantea la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP).</p> <p>Además, el Departamento acompañará los procesos de titulación de baldíos y la implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad, conforme a las disposiciones establecidas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final, especialmente en lo referido al proceso para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Es decir, el Departamento apoyará los procesos de acceso a la propiedad por parte de los trabajadores agrarios, el reconocimiento de los territorios étnicos y la restitución y formalización de la propiedad, con base en las políticas nacionales establecidas.</p>
<p><b>Infraestructura y megaproyectos.</b></p>	<p>Infraestructura vial.</p>	<p>El Departamento de Antioquia promoverá la inversión de parte de los dineros recaudados (pago de obras por impuestos, regalías, recursos adicionales al Plan Plurianual, citado en el CONPES 3261) en lo que respecta a las inversiones procedentes de otros sectores) en la construcción y adecuación de vías de segundo y tercer orden para mejorar la conectividad de las zonas que históricamente han estado marcadas por la insularidad.</p>

Situación territorial	Potencialidades	Directriz
<p><b>Infraestructura y megaproyectos.</b></p>	<p>Infraestructura vial.</p>	<p>Con fundamento en las ordenanzas 17 del 28 de septiembre de 2015 “Por medio de la cual se institucionaliza el programa para la conservación de la transitabilidad en vías del departamento” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2015), y 66 del 2 de enero de 2017 “Por medio de la cual se institucionaliza el programa de fomento al municipio y a los esquemas asociativos territoriales públicos para la adquisición de maquinaria para el mantenimiento de las vías y la infraestructura física municipal” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017); la Gobernación, a través de la Secretaría de Infraestructura Física, deberá promover y garantizar los kits a los cuales se hace mención en el párrafo del Artículo 1 de la mencionada Ordenanza 66 de 2017.</p> <p>El Departamento de Antioquia, a través de la Secretaría de Infraestructura, impulsará la construcción de vías veredales (terciarias o de tercer orden) e impulsará el mejoramiento de las intermunicipales (secundarias o de segundo orden), con la intención de optimizar la conectividad de aquellas veredas y corregimientos que históricamente han mantenido su aislamiento con las cabeceras municipales de sus propios municipios e incluso con veredas adyacentes, así como el mejoramiento de las especificaciones viales en este tipo de vías, con lo cual se busca reducir los tiempos de viaje y costos en que incurren los pobladores de dichas veredas para su movilización.</p> <p>En aras de mejorar la conectividad entre las cabeceras municipales y centros poblados, el Departamento de Antioquia impulsará activamente en conjunto con los municipios beneficiados, el mejoramiento de las vías que se encuentran listadas en el apartado de Política Pública para el fortalecimiento del Sistema Urbano Regional del departamento.</p>
	<p>Generación hidroenergética.</p>	<p>El Departamento de Antioquia dará prioridad a proyectos de microcentrales con capacidad mayor a 10 MV, con el fin de favorecer las rentas municipales. En todo caso, en el evento de que estos proyectos se den, se deberá promover como uso primario el uso social del agua por comunidades locales y el concesionario de la fuente se obligará a garantizarlo. Para tal efecto, los concesionarios podrán trabajar en acuerdos comunidad-empresa para el cuidado y uso adecuado de las fuentes asociadas a micro centrales. Esta iniciativa se debe elevar a política energética departamental, instrumento que además deberá fijar el umbral del potencial hidroeléctrico que será objeto de proyectos de generación de energía en atención, entre otras, a los usos previos del agua autorizados u otorgados por mandato de ley.</p>

Situación territorial	Potencialidades	Directriz
<p><b>Infraestructura y megaproyectos.</b></p>	<p>Manejo de residuos sólidos.</p>	<p>El Departamento de Antioquia, a través de la Gerencia de Servicios Públicos, en conjunto con los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales, fomentará las acciones necesarias para implementar de forma efectiva los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), y de esta manera dará soporte para contar con al menos una Planta de Aprovechamiento de Residuos Sólidos en cada subregión.</p>
	<p>Infraestructura portuaria</p>	<p>El Departamento de Antioquia realizará, en asocio con las entidades involucradas (Distrito de Turbo y municipio de Necoclí) y las corporaciones ambientales correspondientes (Corpourabá), la fiscalización de la correcta aplicación de los Planes de Manejo Ambientales de los puertos que operen en el departamento, especialmente aquellos que estén localizados en zonas ambientalmente sensibles (como por ejemplo Puerto Antioquia e International Darién Port) con el fin que sus actividades tengan el menor impacto ambiental posible.</p> <p>El Departamento de Antioquia, en asocio con las autoridades competentes, deberá velar por que las sociedades portuarias que harán usufructo de dichos puertos garanticen que la intervención de sus operaciones en el medio ambiente estará limitada a las zonas de sus concesiones y en ningún caso afectará áreas adyacentes a las mismas.</p>
<p><b>Base natural.</b></p>	<p>Bosques y áreas naturales en la EETA.</p>	<p>No toda la EETA tiene bosques, ni todos los bosques están en la EETA, no obstante, es significativa la cantidad de bosques que contiene la EETA, especialmente en aquellas categorías que aun sin protección jurídica pueden considerarse de un enorme potencial en materia de conservación de germoplasma para la biodiversidad, la bioprospección y el biocomercio.</p> <p>El Departamento de Antioquia impulsara la iniciativa jurídica de proteger sus bosques como sujetos de derechos, especialmente aquellos dentro de la EETA en respuesta a la deforestación y en reconocimiento a los derechos ambientales colectivos conexos a la permanencia y conservación de los mismos.</p>





Fuente: Equipo técnico POD-UNAL, 2018.

En términos generales el modelo plantea avanzar en la solución de las tensiones que generan los actores territoriales y sus intereses económicos favoreciendo en virtud de la visión territorial la conservación ambiental, la producción de alimentos, la condición material de vida en centros poblados y urbanos, entre otros aspectos. El modelo presenta también las potencialidades.

En este se advierten grandes apuestas como:

**Una estructura ecológica territorial adaptativa -EETA-** como la mejor de las estrategias para compensar el desequilibrio del

Sistema Departamental de Áreas Protegidas (SIDAP). Se soporta sobre cuatro grandes andamios: las Áreas Naturales Protegidas (ANP) inscritas en el Registro Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP (parques, reservas, distritos), las zonas A de los bosques de la Ley Segunda, las áreas priorizadas en la Estructura Ecológica Principal (EEP) por las autoridades ambientales (paramos, ciénagas, acuíferos, rondas y humedales) y finalmente una iniciativa de conservación de LOTA fase I (reserva Bajo Cauca-Nechí). Prevalece el uso conservacionista y de protección de la base natural sobre otros usos, incluyendo los suelos I, II y III de la clasificación agrológica.

**Un sistema urbano regional -SUR- más equilibrado y conectado**, que reconoce la importancia de las aglomeraciones urbanas y la inexorable concentración de población en torno a espacios geográficos de alto interés social. Esto es: ámbito de influencia de la Metrópoli Regional -MR-, ámbito de influencia de los Centros Subregionales -CSR-, ámbito de influencia de los Centros de Relevancia Principal -CRP-, y finalmente, los ámbitos de influencia de los Centros Locales Principales - CLP, cuya condición de aislamiento geográfico y marginalidad económica y social es evidente y persiste. Igualmente se proponen una serie de **proyectos de infraestructura** (vial, equipamientos, servicios) que favorezcan la intención de alcanzar un sistema urbano regional equilibrado. Prevalece el uso conservacionista y de protección de la base natural como también el uso agrícola en suelos de categoría I, II y III.

**Un sistema de abastecimiento y distribución de alimentos -SADA-** representado tanto por las potencialidades agrícolas y pecuarias, como por figuras de protección y conservación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria advertidas tanto en los distritos agrarios supramunicipales (Urabá, Bajo Cauca y Oriente) como en las zonas de reserva campesina (Alto Cimitarra, San José de Apartado y Nechí).

Como una potencialidad adicional, este modelo reconoce en las Zidres, un poderoso escenario de trabajo en tanto puede admitir además de la agroindustria, el desarrollo y la implementación de la pequeña y mediana producción campesina, familiar y comunitaria productora del 80% de los alimentos de la canasta básica familiar de los colombianos, digamos que el sello indispensable de la denominada seguridad y soberanía alimentaria.

Sin duda alguna, tanto el desarrollo portuario de Urabá (Puerto Antioquia y Puerto Pisisí en Turbo, e Internacional Darién Port en Necoclí) como las vías propuestas para fortalecer los centros subregionales, serían claves en el crecimiento de la zona, lo que bien se cree potenciará tanto la capacidad productiva como la diversificación de la canasta exportadora a través de dichos puertos.

**El río Atrato como sujeto de derechos** irrumpe en el modelo en virtud de la protección y defensa de derechos conexos con la calidad de vida de sus pobladores, según sentencia T

622 de 2016 de la Corte Constitucional. En este sentido, el POD incorpora la estructura hídrica del río; es decir, tributarios, ciénagas, lagunas, planicies inundables y demás dispositivos naturales propios de un ecosistema complejo y biodiverso.

**El corredor ecosistémico y cultural Atrato-Abibe** reconoce el valor de la diversidad étnica y los derechos bioculturales contemplados en la ley y los tratados internacionales y mencionada de forma reiterativa en el posacuerdo. Se emplaza al occidente del departamento entre la margen natural derecha del río Atrato y la vertiente occidental de la cordillera occidental. Comprende cerca de 23 resguardos indígenas de variado tamaño y tres consejos comunitarios. De igual manera cubre una importante extensión de bosques y áreas naturales, algunas de ellas incorporadas ya en la EETA. Es menester advertir que con el corredor no se pretende ampliar resguardos, ni territorios colectivos y menos fijar política en materia de formalización de la tenencia de la tierra.

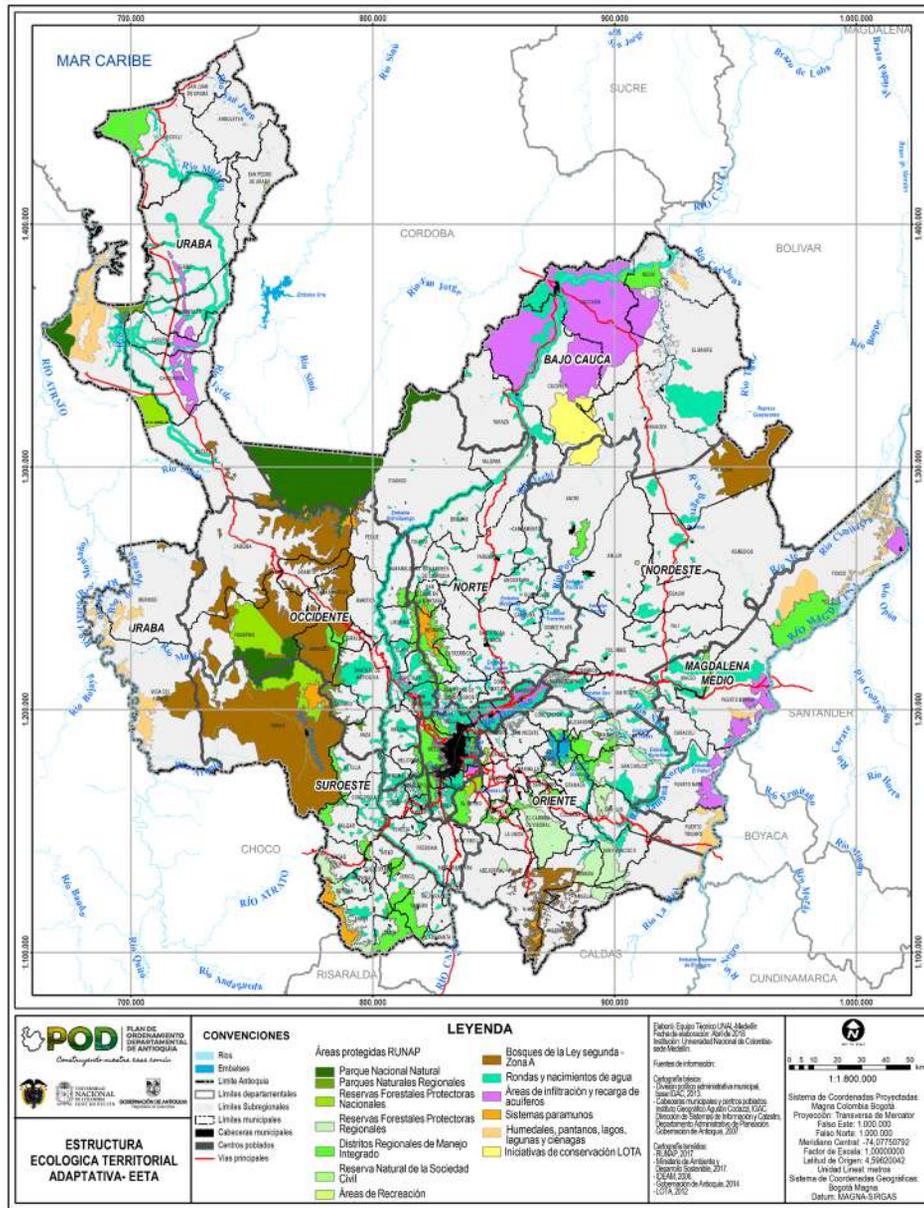
El modelo reclama, además, minimizar o revertir el conjunto de tensiones territoriales que plantea la incursión de las corporaciones que como la gran minería y la agroindustria intensifican el conflicto con otros actores tanto por su inadecuado emplazamiento como por el desconocimiento de la historia social y productiva de la región.

**Otros temas de importancia**, aunque no fueron incorporados en el gráfico del modelo para no generar dificultad en su lectura, se incluyen de manera auxiliar mediante ventanas accesorias, no obstante, hacen parte del modelo. Estos son el mapa de condición de riesgo, escenarios del cambio climático e instrumentos del posacuerdo que como los territorios microfocalizados para la restitución y formalización bien pudieran resultar significativos.

**Expresión cartográfica de la estructura ecológica territorial adaptativa -EETA**

Con una extensión aproximada de 2.035.000 hectáreas equivalentes al 32,2% del territorio departamental la Estructura Ecológica Territorial Adaptativa (EETA)

se constituye en una de las apuestas principales del POD y su principal mecanismo de protección, conservación y consolidación de su base natural.



Fuente: Equipo técnico POD-UNAL, 2018.

El marco conceptual de la EETA, se basa en los lineamientos aportados por la adaptación basada en ecosistemas, según la cual, la adaptación al cambio climático está especialmente orientada hacia el mantenimiento de los servicios ecosistémicos más relevantes para la sociedad y que presentan una mayor vulnerabilidad al cambio climático. De esta forma, el eje central es el mantenimiento del recurso hídrico, para lo cual se determinaron como elementos principales cuatro grandes componentes: áreas protegidas (Decreto 2372 de 2010); zonas A de los bosques de la Ley Segunda de 1959; áreas priorizadas por las autoridades ambientales del departamento, y, finalmente las iniciativas de conservación de LOTA fase II.



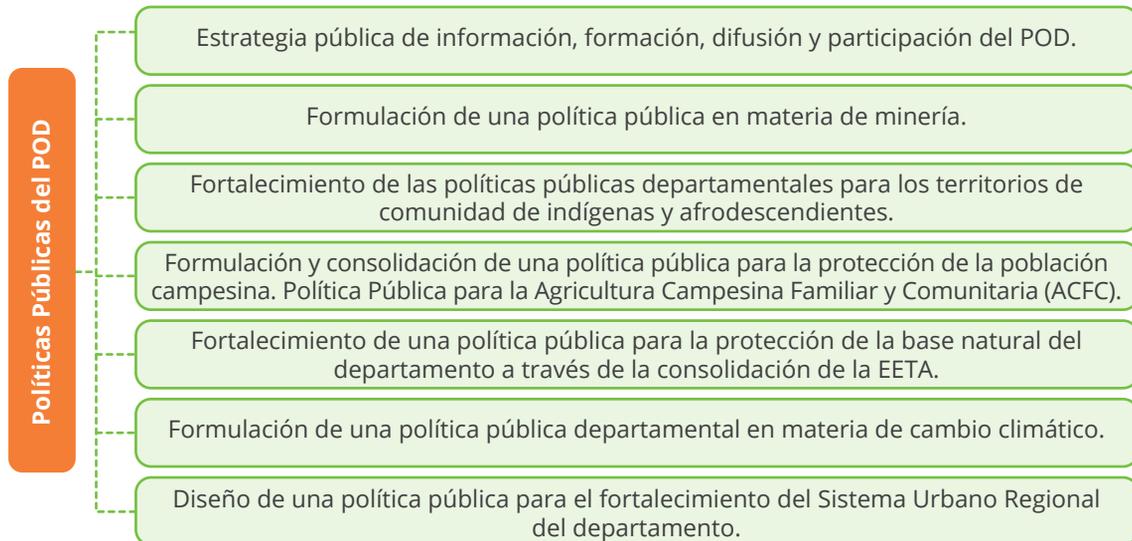
## IV. Gestión para la implementación del POD.

La implementación se recoge en cuatro estrategias: de política pública, de carácter normativo, programáticos (programas y proyectos), e instrumentos de financiación. Estas acompañadas de instrumentos para el seguimiento y evaluación (indicadores).



Instrumentos de seguimiento y verificación: batería de Indicadores para el seguimiento y Evaluación del POD.

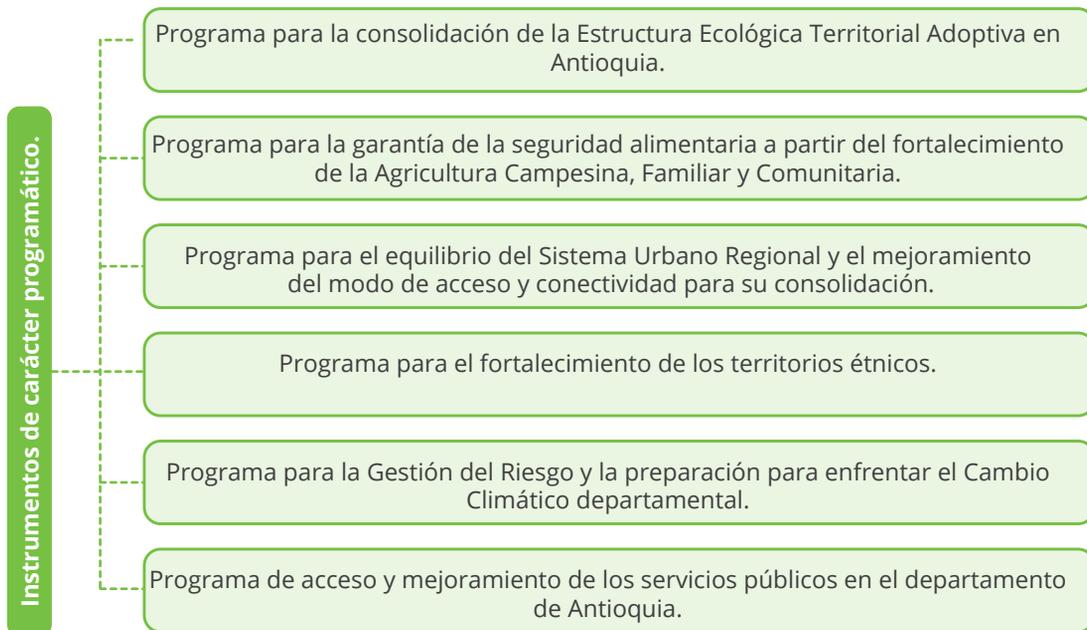
## A. Instrumentos de política pública



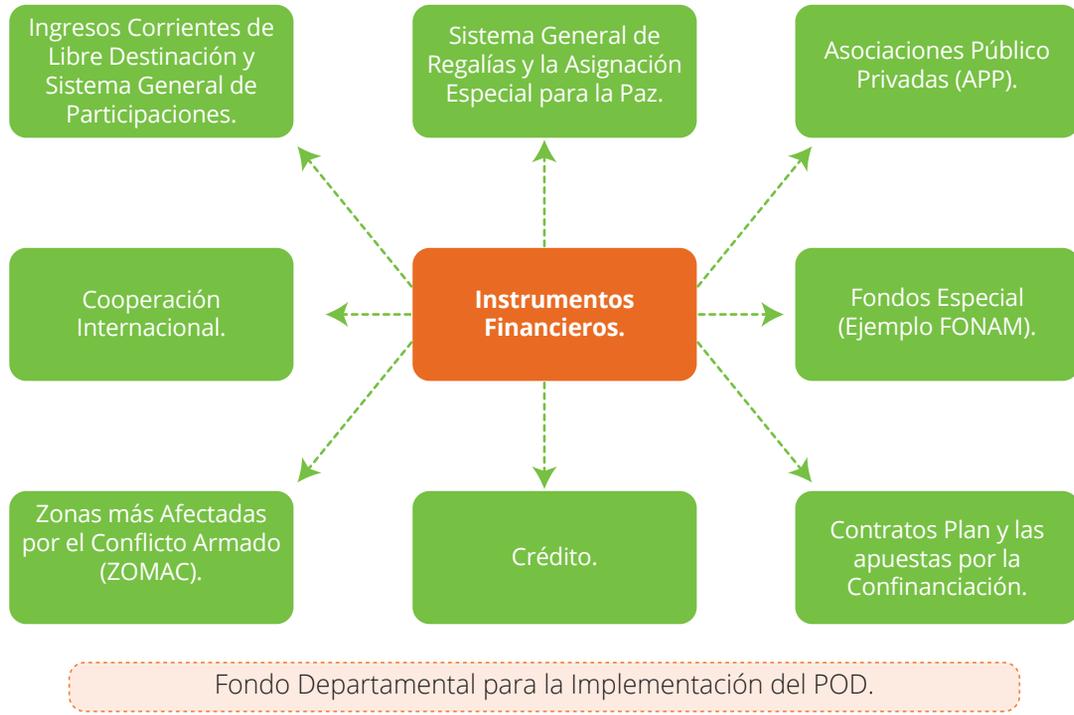
## B. Instrumentos Normativos



## C. Instrumentos de carácter programático



## D. Instrumentos de financiación



Tipografías: Open Sans y Montserrat  
Materiales: propalmate de 90 gramos y propalcote de 200 gramos

Esta cartilla se terminó de imprimir en los talleres de Divegráficas S.A.S  
en el mes de diciembre de 2018