

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Dionne Cruz



AREANDINA

Fundación Universitaria del Área Andina

MIEMBRO DE LA RED

ILUMNO

Gestión Ambiental Municipal
Dionne Cruz
Bogotá D.C.

Fundación Universitaria del Área Andina. 2018

Catalogación en la fuente Fundación Universitaria del Área Andina (Bogotá).

Gestión Ambiental Municipal

© Fundación Universitaria del Área Andina. Bogotá, septiembre de 2018
© Dionne Cruz

ISBN: 978-958-5462-83-0

Fundación Universitaria del Área Andina
Calle 70 No. 12-55, Bogotá, Colombia
Tel: +57 (1) 7424218 Ext. 1231
Correo electrónico: publicaciones@areandina.edu.co

Director editorial: Eduardo Mora Bejarano
Coordinador editorial: Camilo Andrés Cuéllar Mejía
Corrección de estilo y diagramación: Dirección Nacional de Operaciones Virtuales
Conversión de módulos virtuales: Katherine Medina

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra y su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin autorización escrita de la Fundación Universitaria del Área Andina y sus autores.

BANDERA INSTITUCIONAL

Pablo Oliveros Marmolejo †
Gustavo Eastman Vélez

Miembros Fundadores

Diego Molano Vega
Presidente del Consejo Superior y Asamblea General

José Leonardo Valencia Molano
Rector Nacional
Representante Legal

Martha Patricia Castellanos Saavedra
Vicerrectora Nacional Académica

Jorge Andrés Rubio Peña
Vicerrector Nacional de Crecimiento y Desarrollo

Tatiana Guzmán Granados
Vicerrectora Nacional de Experiencia Areandina

Edgar Orlando Cote Rojas
Rector – Seccional Pereira

Gelca Patricia Gutiérrez Barranco
Rectora – Sede Valledupar

María Angélica Pacheco Chica
Secretaria General

Eduardo Mora Bejarano
Director Nacional de Investigación

Camilo Andrés Cuéllar Mejía
Subdirector Nacional de Publicaciones

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Dionne Cruz



AREANDINA

Fundación Universitaria del Área Andina

MIEMBRO DE LA RED

ILUMNO

EJE 1

Introducción	7
Desarrollo Temático	8
Bibliografía	38

EJE 2

Introducción	41
Desarrollo Temático	42
Bibliografía	64

EJE 3

Introducción	66
Desarrollo Temático	67
Bibliografía	95

EJE 4

Introducción	98
Desarrollo Temático	99
Bibliografía	113

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Dionne Cruz

EJE 1

Conceptualicemos



A lo largo del módulo, el estudiante dispondrá del glosario de términos de relevante comprensión para la formación del referente de pensamiento, la lectura referencial y algunas complementarias, así como los recursos de aprendizaje y actividades de refuerzo.

La pregunta orientadora que se pretende responder al finalizar la revisión y el análisis de este primer eje es: ¿Cuáles son los marcos normativos y conceptuales, los enfoques y principios de la gestión ambiental municipal?

A continuación, un esquema explicativo de los contenidos del eje.

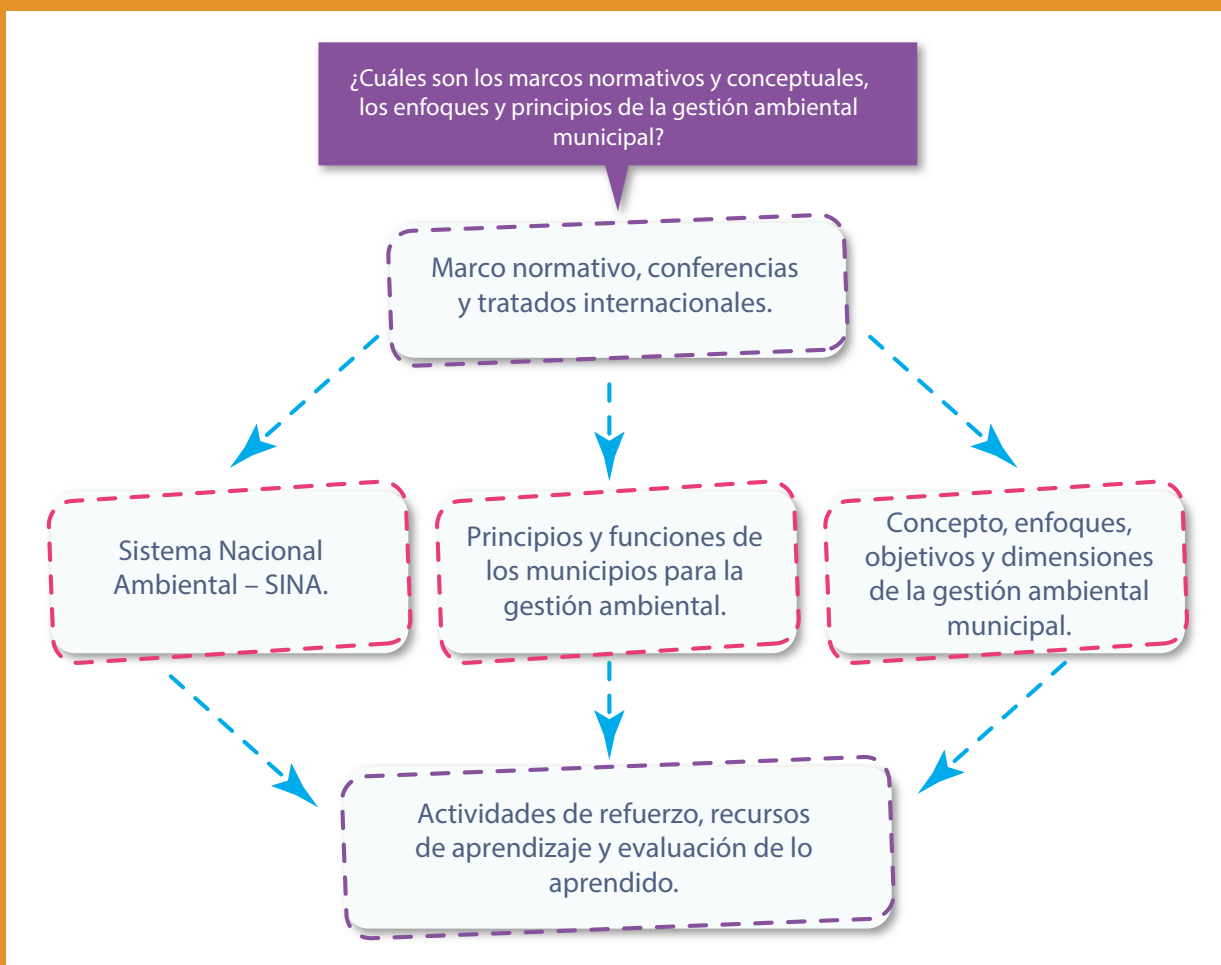


Figura 1. Organizador del referente de pensamiento
Fuente: propia

Marco normativo de la gestión ambiental municipal



El primer hito del desarrollo normativo colombiano, en materia de gestión ambiental municipal, lo constituyó el Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medioambiente, que ubicó a Colombia en la vanguardia de la protección ambiental en el contexto latinoamericano.

Será la Constitución de 1991, conocida por aquella época como la Constitución Verde o Ecológica, la que otorgaría al Estado y a la sociedad, la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Constitución Nacional, art. 8°).

El marco normativo que regula la gestión ambiental municipal en Colombia está demarcado por las siguientes leyes:

Este marco normativo ha sido fuertemente influenciado por las Conferencias y Tratados Internacionales suscritos por el Estado colombiano; dentro de los más relevantes



Figura 2. Marco normativo gestión ambiental municipal
Fuente: propia

figuran las siguientes:

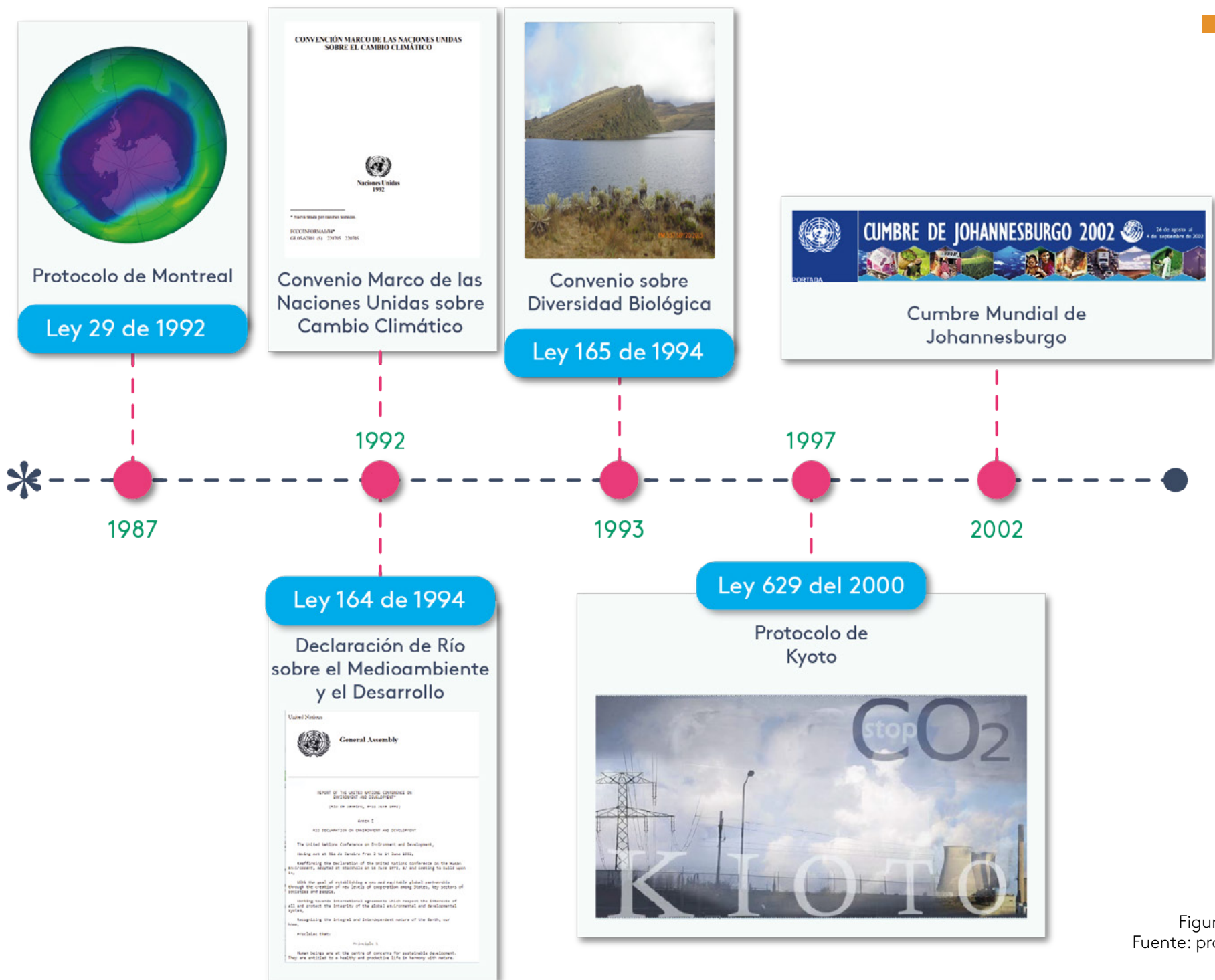


Figura 3.
Fuente: propia



Reflexionemos

Elija una de las conferencias o convenios e investigue los antecedentes, actores participantes, proclamas y resultados a la fecha.

Reflexione sobre estas preguntas:

- ¿Considera usted que los mandatos derivados de estas conferencias/convenios están siendo aplicados por el Estado colombiano?
- ¿Por qué?
- ¿Hasta qué punto?
- ¿Qué hace falta para darles aplicación?

El primer antecedente normativo: el Código Nacional de Recursos Naturales

Con la promulgación del Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medioambiente, Colombia se convierte en uno de los países pioneros de América Latina en política ambiental.

En el artículo 1º del mencionado Código se comprende el ambiente como patrimonio común, haciendo partícipes al Estado y los particulares en su preservación y manejo, el cual es considerado de utilidad pública e interés social.

OBJETIVOS DEL CÓDIGO

1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del ser humano y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.
2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.
3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente.

La Constitución de 1991: una compuerta para la gestión ambiental municipal

Con la promulgación de la Constitución de 1991, se abre la compuerta a la democracia participativa, se adopta la **descentralización** como forma de organización político-administrativa del país, y se establecen disposiciones normativas que delimitan la famosa Constitución Verde o Ecológica.

El proceso de Asamblea Nacional Constituyente, promovido por el movimiento juvenil de la **Séptima Papeleta**, sumado a los procesos de paz liderados por los gobiernos Barco y Gaviria con las guerrillas del M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores - Prt, el movimiento indígena Quintín Lame del Cauca, el Ejército Popular de Liberación - Epl, actores que entraron a participar de la construcción de la nueva Carta Política, estuvo caracterizado por un ejercicio de democracia participativa que transformó el sistema político colombiano con el reconocimiento de soberanía popular.

Un entorno internacional caracterizado por la caída del muro de Berlín, el triunfo del capitalismo sobre el socialismo, y el pacto de élites conocido como el **Consenso de Washington**, fueron detonadores del cambio institucional en Colombia. Es así como una carta garantista en derechos se ve limitada por el establecimiento de un **modelo de desarrollo neoliberal**.

Es en el título I de los Principios Fundamentales en el que se define a Colombia como un:

” Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Nacional, 1991, art. 1°).

Consenso de Washington

Paquete de reformas «estándar» para los países en desarrollo, orientados por instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos: estabilización macroeconómica, liberalización económica respecto tanto al comercio como a la inversión, reducción del Estado, y expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica.

La mayoría de países latinoamericanos experimentaron cambios de Constitución Política en las décadas de los 80 y los 90.

El hilo conductor de las reformas constitucionales en América Latina es la consagración de los derechos humanos y de garantías para su cumplimiento, en la parte dogmática, y la introducción de normas privatizadoras de la acción del Estado en la parte orgánica: el modelo neoliberal.

Modelo de desarrollo neoliberal

Defiende la libre competencia individual y económica entre particulares y empresas, otorgándole al Estado, una labor regulatoria, por lo que su papel interventor de los mercados y responsable de la política social se ve limitado



Descentralización

Forma de organización político-administrativa que supone la entrega por parte del gobierno central de responsabilidades, atribuciones y funciones a los entes territoriales: departamentos, municipios y resguardos indígenas. La descentralización es política cuando permite la elección popular de los mandatarios locales por parte de la ciudadanía que habita los territorios; es administrativa cuando delega funciones y responsabilidades relacionadas con el manejo de lo público, lo que implica fortalecimiento de las estructuras institucionales y de personal y acompañamiento del nivel central; es financiera, cuando entrega recursos económicos, técnicos, y tecnológicos, cuyo manejo obedece a la realidad socio-económica del territorio. La descentralización requiere para su buen funcionamiento la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, veeduría, seguimiento y control de la gestión pública. Concepto aportado por la autora Politóloga Dionne Cruz: 2017.

Séptima Papeleta

Movimiento estudiantil que convocó a diferentes universidades del país entorno a la idea de convocar una Asamblea Nacional Constituyente. Para las elecciones del 11 de marzo de 1990, los colombianos-as elegían: 1. Senado; 2. Cámara de Representantes; 3. Asambleas Departamentales; 4. Juntas Administradoras locales (JAL); 5. Concejos Municipales; 6. Alcaldes Municipales; y la Séptima Papeleta promovida por los-as jóvenes, consultaba al pueblo sobre la conveniencia de realizar una reforma constitucional mediante la convocatoria de Asamblea Constituyente. La papeleta no fue aceptada legalmente, sin embargo, fue objeto de conteo extraoficial alcanzando cerca de 3 millones de respaldantes; finalmente, la Corte Suprema reconoce la voluntad popular mayoritaria, validando el voto. Cabe señalar que los promotores del movimiento no participaron de forma directa en la Asamblea Nacional Constituyente, pero su esfuerzo organizativo fue determinante para producir un cambio estructural en nuestras instituciones. (Cruz Arenas, Dionne Alexandra. (2013). Antecedentes a la promulgación de la Constitución de 1991. Presentación para la clase de Constitución Política, Pontificia Universidad Javeriana).

Al respecto, se recomienda la lectura complementaria:

Orjuela, Jorge Armando y Rodríguez, Víctor Hugo. Movimiento Estudiantil. Semilla en Tierra Seca. La Constituyente: del sueño juvenil al negocio político. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. Bogotá: 1992.

La alusión a ese Estado Social de Derecho organizado de forma descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, aunado a la consagración de principios como la participación, el pluralismo, la dignidad humana y la prevalencia del interés general van a marcar los propósitos filosóficos y las estructuras administrativas de la gestión ambiental.

En el artículo segundo, se establecen los fines esenciales del Estado colombiano, así:

” Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Nacional, 1991, art. 2°).

La razón de ser de las autoridades de la República es “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Constitución Nacional, 1991, art. 2°).

Si existe una diferencia clara entre la Constitución de 1886 y la Carta Política de 1991 es el alcance del Estado; en la primera, el Estado reconoce los derechos, en la segunda, los garantiza, lo que se traduce en un Estado que tiene por finalidad ser el principal garante de derechos como el ambiente sano, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (Constitución Nacional, 1991, art. 79), y el goce del espacio público (Constitución Nacional, 1991, art. 82).

Desde esta perspectiva, los deberes constitucionales del Estado para con el ambiente, impronta de la gestión ambiental municipal son:

- Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.
- Imponer las sanciones legales y la exigencia de la reparación de los daños causados.
- Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
- Velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.
- Regular la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (Constitución Nacional, 1991).

En relación con los antecedentes normativos, para la Constitución de 1991 se destaca el mandato expreso para las autoridades de garantizar que las decisiones que se adopten en los procesos de gestión ambiental en los territorios y en la nación deben ser consultadas de forma amplia y suficiente con la **ciudadanía**. Esta responsabilidad se deriva del principio de soberanía popular, de la cual emana el poder público. “El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (Constitución Nacional, 1991, art. 3°).

Es por ello que los mecanismos de participación social, ciudadana, política y comunitaria se convierten en los puentes de conexión con la población y sus organizaciones, y adquieren un especial protagonismo a la hora de hacer una gestión ambiental efectiva, incluyente y democrática.

Voto programático, cabildo abierto, consulta popular, consulta previa, referendo, iniciativa legislativa y normativa, como también la planeación participativa, las comisiones ambientales locales, las juntas de acción comunal, las iniciativas ciudadanas para la defensa y protección de los ecosistemas son algunas de las formas en las que se expresa la democracia participativa y que deben ser tenidas en cuenta por los gestores ambientales.

Se recomiendan las siguientes lecturas:



Lectura recomendada

Ley 134 de 1994
Congreso de Colombia

Ley Estatutaria 1757 de 2015
Congreso de Colombia

Ley 21 de 1991
Congreso de Colombia




Ciudadanía

Cuando nos referimos a la ciudadanía, estamos comprendiendo el universo de actores que conforman la nación colombiana, y que están llamados a participar de la toma de decisiones públicas en sus territorios y a nivel nacional, es decir que son los habitantes de las ciudades como también de los municipios, veredas, corregimientos, localidades, resguardos, territorios colectivos afro, sin distinto de su edad, género, etnia, orientación sexual, credo, color político, o situación socio económica.

Los niños, jóvenes, adultos, personas mayores, todos-as están llamados a ejercer la ciudadanía, pues esta no se agota en el ejercicio de los derechos políticos referidos al voto, sino que se extiende a los procesos de desarrollo social y comunitario, al acceso a bienes y servicios públicos de calidad como el acueducto y alcantarillado, la educación, la salud, la movilidad, la comunicación; a la apropiación de lo público, a la conservación del ambiente, al fortalecimiento de la cultura, las artes y el deporte, entre otros.

Mecanismos de
protección de derechos
para la gestión
ambiental municipal



La Constitución de 1991 incorpora una batería de mecanismos de protección de derechos como el derecho de petición (Constitución Nacional, 1991, art. 23), la acción de tutela (artículo 86), la acción de cumplimiento (Constitución Nacional, 1991, art. 87), las acciones populares y de grupo (Constitución Nacional, 1991, art. 88).

La Ley 472 de 1998 reglamenta las acciones populares, y amplía el marco de derechos colectivos y del ambiente, así.



La defensa del cultural.



El goce de un ambiente sano.



Moralidad Administrativa



Los derechos de los consumidores.



La libre competencia Económica.



El acceso a los servicios públicos.



La seguridad y salubridad pública.



El goce y la defensa de los bienes públicos.



El acceso a la infraestructura.



La prohibición de armas químicas biológicas o nucleares.

Figura 4.
Fuente: propia

Deberes ciudadanos: una cultura por construir

Además de una cultura de derechos, la Constitución de 1991 hace un llamado a la comprensión individual y ciudadana sobre los deberes y obligaciones para con la nación. Afirma que el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales implica responsabilidades.

Son deberes la persona y del ciudadano:



DEBERES DE LA CIUDADANÍA

-  Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.
-  Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.
-  Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
-  Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.
-  Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
-  Propender al logro y mantenimiento de la paz.
-  Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.
-  Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
-  Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

Figura 5.
Fuente: propia



Reflexionemos

Sobre el nivel de cumplimiento que usted le da a los deberes constitucionales como ciudadano colombiano, especialmente aquellos referidos a la gestión ambiental.

Identifique ejemplos concretos desde su vida cotidiana como integrante de una familia, vecino, amigo, profesional, servidor público, trabajador, líder social. Socialice sus puntos de vista en los encuentros sincrónicos.

Pese a la obligación constitucional para todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, de “incorporar en sus contenidos curriculares el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica, así como fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana” (Constitución Nacional, art. 41), los gestores ambientales están llamados a trabajar en sus territorios por el cumplimiento de esta disposición, particularmente en el llamado a la población a proteger los recursos culturales y naturales del país, y velar por la conservación de un ambiente sano.

Este compromiso de corresponsabilidad resulta definitivo para garantizar una gestión ambiental municipal sostenible, pues supera el paso de los gobiernos, a partir del empoderamiento ciudadano, este último referido a las facultades de incidencia en la construcción de lo público que le atañen a todas las personas que hacen parte de la nación sin distinción de edad, género, orientación, credo, etnia o situación socioeconómica.

Una conferencia internacional determinante: origen de la Ley 99 de 1993

En junio de 1992, se realiza en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre para la Tierra, en la que participan 172 gobiernos, quienes aprueban tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura (Naciones Unidas, 2017):

- El Programa 21, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible;
- La Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo: conjunto de principios en los que se definen los derechos civiles y obligaciones de los Estados,
- La Declaración de principios relativos a los bosques: directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

Se suscriben, además, dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria:

- La Convención Marco sobre el Cambio Climático, y
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Al mismo tiempo, se inician negociaciones con miras a una Convención de lucha contra la desertificación, que quedó abierta a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996 (Naciones Unidas, 2017).

En este marco de consenso internacional, se expide la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio de Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.

Esta norma viene a actualizar la política ambiental demarcada por el Código Nacional de Recursos Naturales. Los invitamos a conocer los principios orientadores de la gestión ambiental en Colombia.

Además de aplicar los principios generales demarcados por la Ley 99, la gestión ambiental municipal tiene como uno de sus objetivos procurar el desarrollo **sostenible**, lo que por definición impacta todos los sectores, es decir la labor del gestor ambiental se construye en diálogo con la industria, el comercio, las actividades agrícolas y pecuarias, la minería, el turismo, los servicios, entre otras.



Desarrollo sostenible

Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medioambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (artículo 3ro. Ley 99 de 1993).

Sistema Nacional Ambiental

La Ley 99 de 1993 consagra el Sistema Nacional Ambiental, SINA, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la misma ley.

Los invitamos a conocer los componentes del SINA y el alcance de la Ley 99 de 1993 en el recurso de aprendizaje N° 5.

El Sistema Nacional Ambiental - SINA está integrado por los siguientes componentes:

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley* y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley* y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medioambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

*Ley 99, Art. 4, 1993.

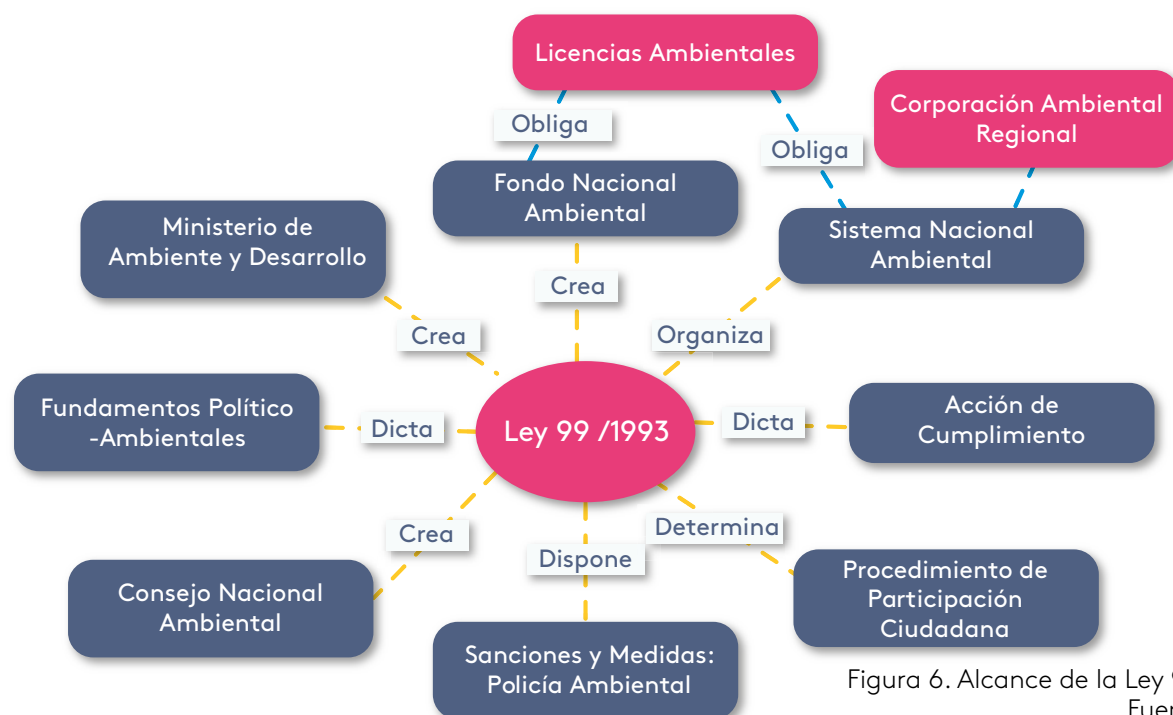


Figura 6. Alcance de la Ley 99 de 1993
Fuente: propia

El Sistema de Gestión Ambiental funciona bajo un organigrama de jerarquía vertical, cuya cabeza líder del sector es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Mi-nambiente, le siguen las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), cuya misión es administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medioambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país.

Luego se ubican las entidades territoriales, del orden departamental, y en la base los distritos, municipios, localidades, así como los resguardos y territorios colectivos afro, toda vez que se reconoce el principio de autonomía territorial, sustento del proceso de descentralización político-administrativa, lo cual reafirma la importancia de hacer una gestión ambiental cercana a las comunidades que empodere a la ciudadanía y que revierta las estructuras piramidales, construyendo formas de relacionamiento más horizontales institucionalidad-sociedad civil.



Figura 7. Jerarquía del Sistema Nacional
Fuente: propia

A continuación, se grafica el sector ambiente y desarrollo sostenible, el cual contiene las entidades del sector general, las del sector descentralizado y los organismos autónomos. La comprensión de sus funciones, permite hacer una gestión ambiental municipal efectiva, toda vez que la solución a los problemas ambientales, o el desarrollo de las potencialidades que ofrece el territorio en ocasiones demanda, de una gestión interinstitucional a nivel regional o nacional, e incluso ante instancias y organismos internacionales.

SECTOR AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

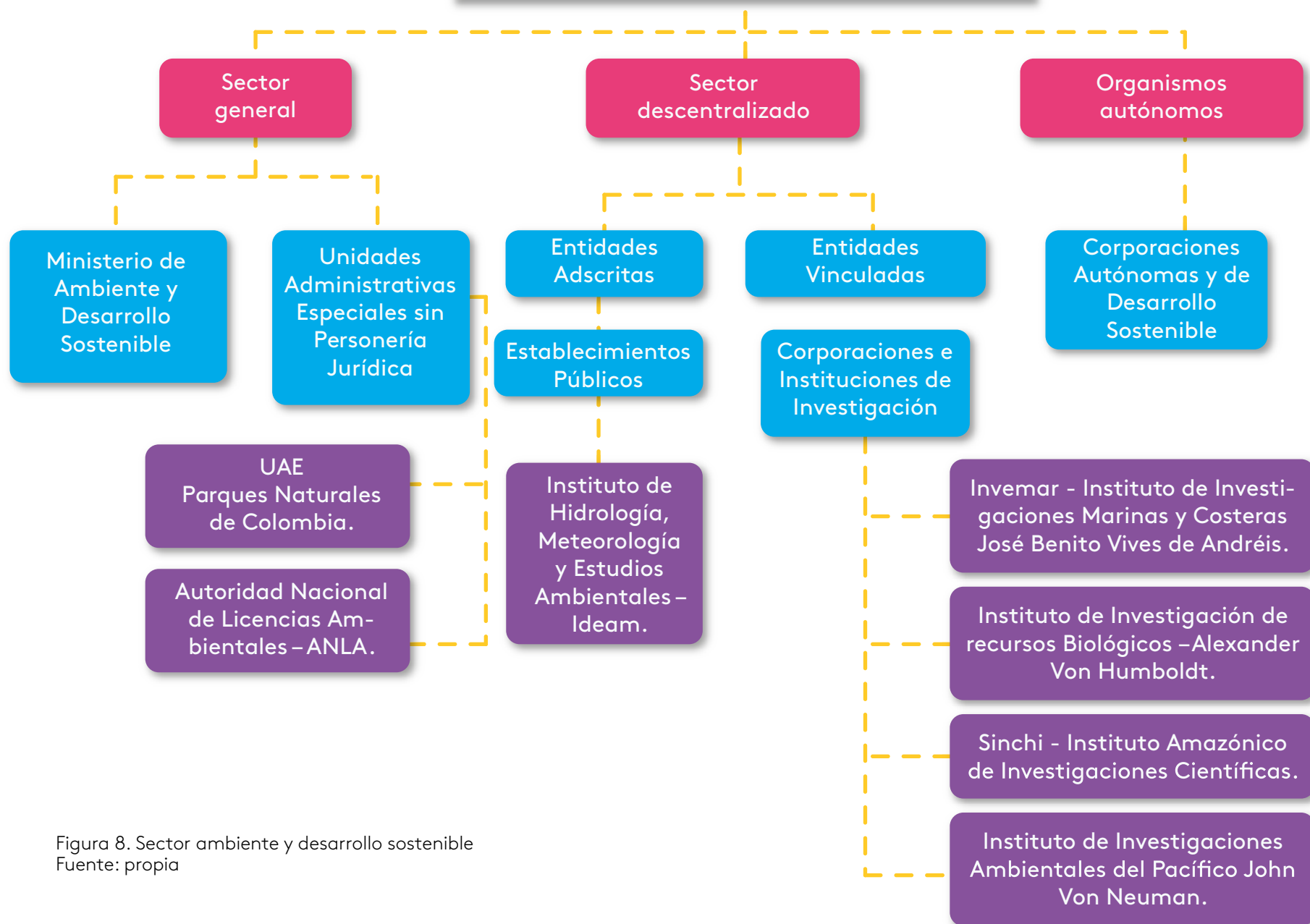


Figura 8. Sector ambiente y desarrollo sostenible
Fuente: propia

ORGANIGRAMA DEL SINA

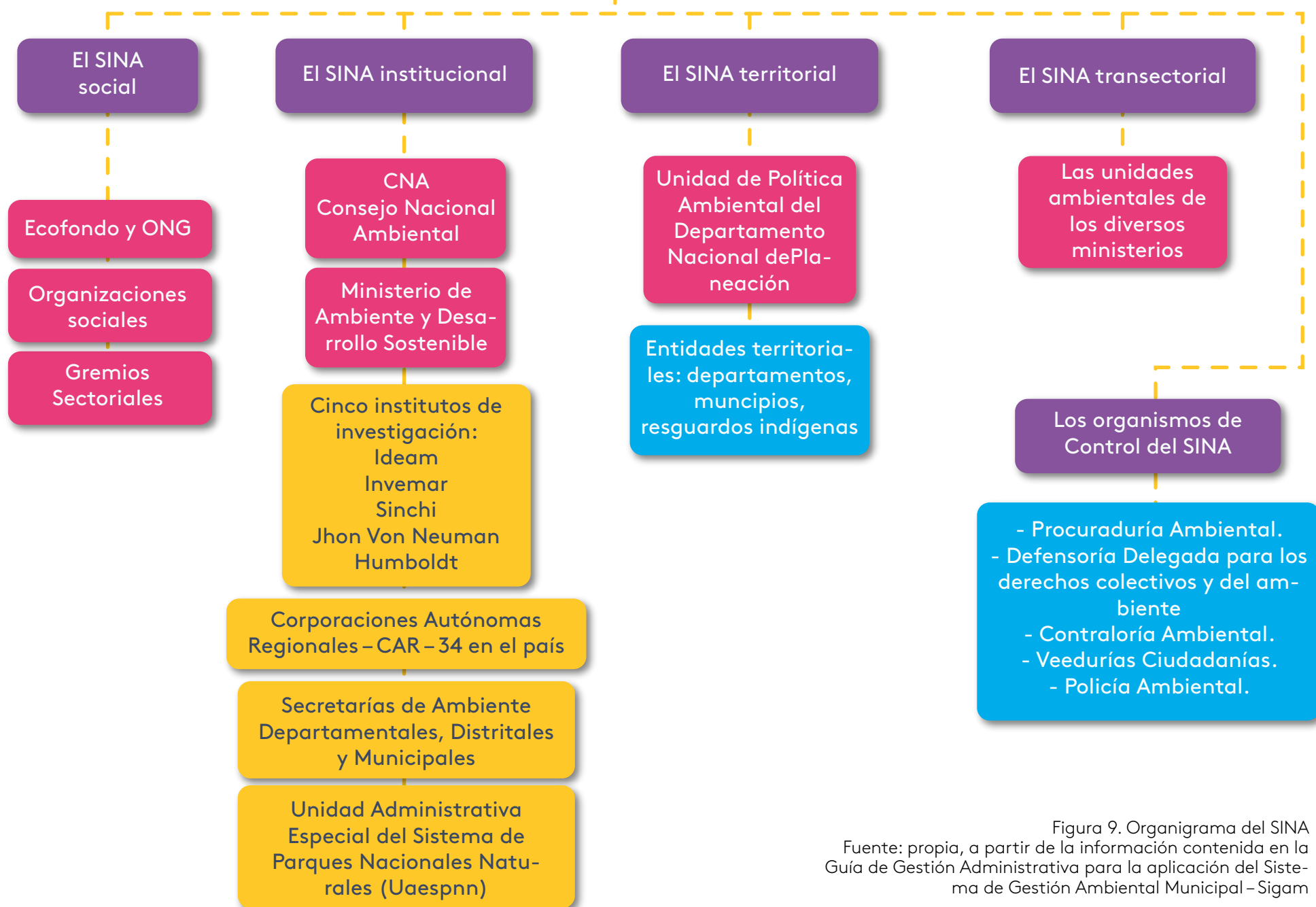


Figura 9. Organigrama del SINA
 Fuente: propia, a partir de la información contenida en la Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal – Sigam

El siguiente mapa ilustra la ubicación de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible a lo largo y ancho del país. Ubíquese en la que corresponde a la población que usted habita.

Las Corporaciones Autónomas Regionales son:

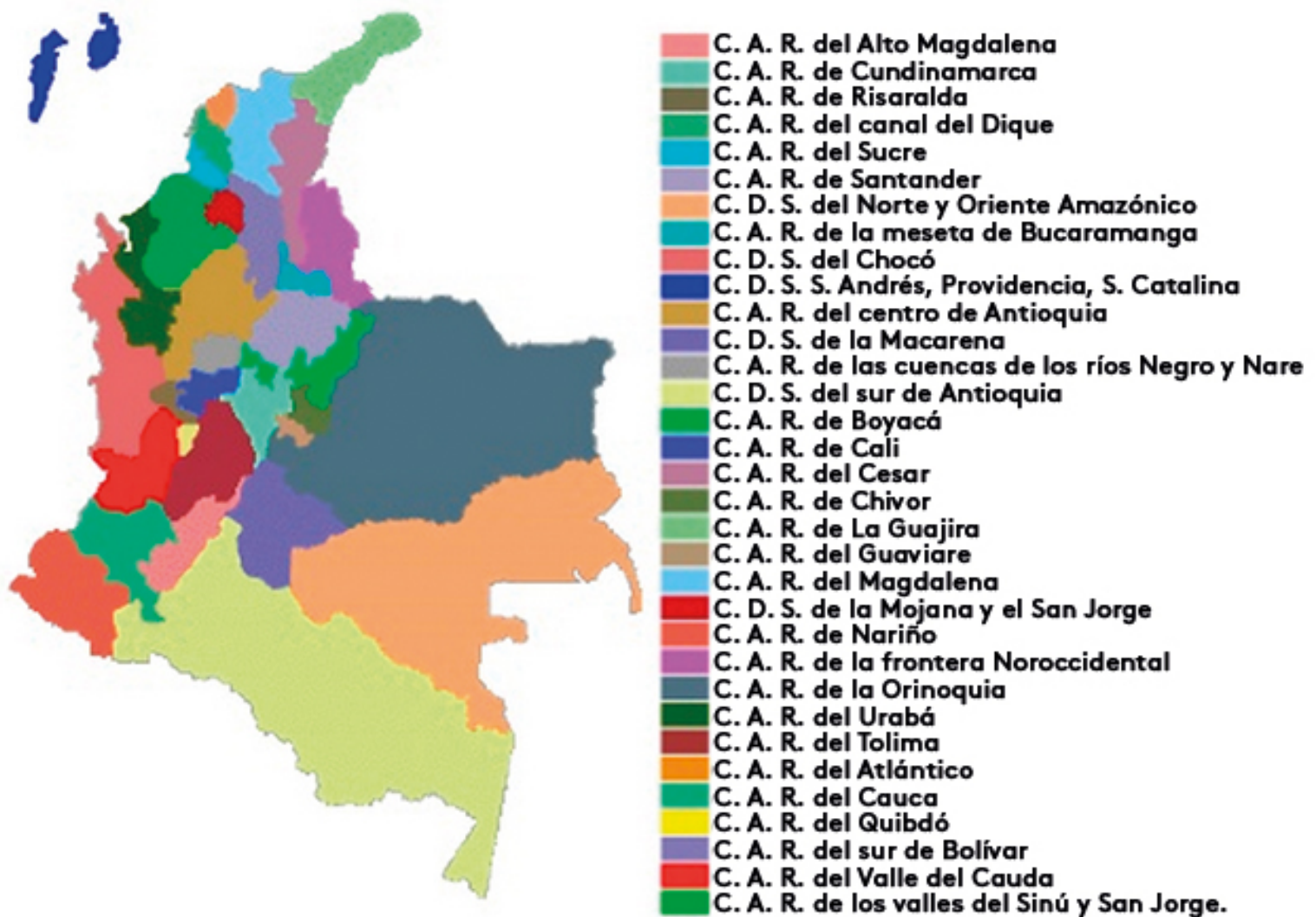


Figura 10. Corporaciones autónomas regionales
Fuente: Martínez (2012).

Principios y funciones de los municipios para la gestión ambiental

Las funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental están regidas por los siguientes principios normativos generales (Ley 99, art. 63, 1993).

Dirija al recurso de aprendizaje Principios de la gestión municipal para conocer más acerca de este tema

En cuanto a las funciones específicas de los Municipios, Distritos, Resguardos Indígenas y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá (elegimos las principales):

- **Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medioambiente y los recursos naturales renovables;** elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.
- **Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.**
- Ejercer, a través del alcalde como **primera autoridad de policía** con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), **funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables**, con el fin de **velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.**
- **Dictar las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.**
- **Ejecutar obras o proyectos de descontaminación** de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.
- **Promover, cofinanciar o ejecutar**, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, **obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas.**

Ley 99, Art. 65, 1993.

La Ley 99 estipula que las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores –Umatas- prestarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medioambiente y la protección de los recursos naturales renovables.

Cabe señalar que mediante la Ley 607 de 2000 de Asistencia Técnica Rural, las Umatas fueron reemplazadas por los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial –CPGA y las Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica Agroempresarial, Epsagros.

Por otro lado, las entidades territoriales pueden definir actos administrativos a través de los cuales establezcan sus planes de gestión ambiental.




¡Tengamos en cuenta!

Información clave: para el caso de los Grandes Centros Urbanos: municipios, distritos o áreas metropolitanas con población urbana igual o superior a un millón de habitantes (1'000.000), la Ley 99 les da la competencia para ejercer dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales.



Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación (Ley 99, 1993, art. 66).

Ordenamiento territorial y gestión ambiental municipal



La Ley 136 de 1994 dicta las normas para la organización y el funcionamiento de los municipios. De ella se desprende la comprensión del municipio como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalan la Constitución y la ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (Ley 136 de 1994, art. 1°).

Las funciones específicas relacionadas con la gestión ambiental municipal que se definen en esta norma, actualizada mediante la Ley 1551 de 2012, son:



2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas.
6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región.
9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales.
10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.
13. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para entre otros, preservar el ambiente.
15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.
19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción (Ley 136, 1994, art. 3°, reformado en la Ley 155, 2012, art. 6°).

La Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, adiciona a los principios rectores de la administración municipal, el principio de sostenibilidad:



El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la **sostenibilidad ambiental y la equidad social**; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y **promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos** (Ley 1551, 2012, art. 4°).



Instrucción

Revise el recurso de aprendizaje Actores a tener en cuenta en los procesos de gestión ambiental municipal, para conocer más acerca de este tema.

El ordenamiento territorial guarda una estrecha relación con la gestión ambiental municipal, lo que se refleja en el contenido de la Ley 1454 de 2011, la cual amplía el concepto y la finalidad del ordenamiento territorial dado por la Ley 388 de 1997, así:

” El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

Respecto a las competencias del municipio en materia de ordenamiento del territorio, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, define las siguientes:

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

En los últimos años, distintas entidades territoriales han emprendido procesos de **consulta popular** y adopción de acuerdos municipales, expedidos por los Concejos Municipales, sobre la destinación de sus suelos para proyectos minero-energéticos, los cuales están respaldados por la condición de soberanía popular que demarca la Constitución de 1991, las características y finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, y las leyes que regulan la participación ciudadana en Colombia, no obstante, estas consultas, que en su mayoría han arrojado como resultado la opción ciudadana por la conservación de los recursos naturales, especialmente el agua, la producción agrícola, pecuaria y pesquera, sobre la industria extractiva, han abierto un interesante debate sobre los alcances de la gestión ambiental municipal y la labor del gobierno nacional alrededor del concepto y manejo del subsuelo que en todo caso, es del **Estado colombiano**.



Consulta popular

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Artículo 8vo. Ley 134 de 1994, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Estado

Abstracción creada por los colectivos para organizar las relaciones políticas de una nación y la administración de su territorio. Incluye los siguientes elementos: territorio, población, poder público, soberanía y el reconocimiento internacional.

Todos hacemos parte del Estado, más no del gobierno, que es un grupo de personas quienes durante un tiempo limitado administran por delegación ciudadana, los recursos del Estado.

Como hemos visto en este módulo, el marco de competencias municipales ratifica su facultad de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, así como reglamentar los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales.



Figura 11.
Fuente: shutterstock/371154902

¿Qué es la gestión ambiental municipal?

En la Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM, se ofrece un concepto de la Gestión Ambiental Municipal –GAM:

”

... como el ejercicio consciente y permanente de administrar los recursos del municipio y de orientar los procesos culturales al logro de la sostenibilidad, a la construcción de valores y actitudes amigables con el medioambiente y a revertir los efectos del deterioro y la contaminación sobre la calidad de vida y la actividad económica. Se centra principal y simultáneamente en la regulación y orientación de las prácticas individuales y colectivas relacionadas con el uso o consumo de los recursos, en la realización de acciones de prevención, mejoramiento o desarrollo de los mismos en el marco de un proyecto colectivo municipal y en el desarrollo y construcción de valores relacionados con el uso y disfrute de los mismos (Minambiente, 2002, p. 17).

En opinión de la autora de este módulo, una gestión ambiental municipal exitosa depende del grado de conciencia y educación ambiental que tenga la sociedad que habita el territorio, sus servidores (as) públicos, pero sobre todo, su comunidad, constituida por los líderes (esas) sociales, las organizaciones cívicas, las comunidades religiosas, instituciones educativas, comerciantes, empresarios, campesinos, indígenas, afros, y la ciudadanía en general, niños y niñas, jóvenes, adultos (as) y personas mayores. Pues son ellos (as), quienes construyen las agendas colectivas, aquellas propias de la sociedad civil, que se imponen a los gobiernos de turno; son ellas, quienes demandarán de la institucionalidad y el sector privado respuestas concretas a las problemáticas socioambientales, y cursos de acción para el desarrollo de las potencialidades que ofrece el territorio.

Son estas comunidades organizadas las que están llamadas a participar de la construcción de los instrumentos de gestión territorial y ambiental, y a trascender en su elaboración, superando los periodos de gobierno, garantizando el ejercicio de seguimiento y veeduría transparente que aporte al mejoramiento de los programas, políticas, planes de gestión ambiental y a su continuidad en el tiempo. Son las comunidades participantes, las únicas dueñas de su destino, quienes heredan a las generaciones venideras, sus esfuerzos, experiencias y legados.

Esta reflexión conduce necesariamente a la importancia de la formación de sujeto político para la gestión ambiental municipal; solo quien es ciudadano(a) en su sentido más profundo, de empoderamiento y apropiación de lo público, adquisición de una plena conciencia de derechos y deberes, quien asume la responsabilidad compartida de participar de forma directa en la gestión pública, puede contribuir de manera significativa a la gestión ambiental de su municipio, localidad, ciudad, incluso de su país, la región y el mundo.

Enfoques de la gestión ambiental municipal

En cuanto a los enfoques de la GAM, pueden clasificarse en, al menos, cuatro:

1. El enfoque sectorial que reduce la agenda de gestión ambiental al trabajo de un área, unidad, secretaría, o en el peor de los casos, a las obligaciones temporales de un contratista.
2. El enfoque institucionalista, donde predomina el accionar de las entidades y sus funcionarios (as) que, si bien pueden avanzar en esquemas organizativos y gerenciales, carecen por completo de la participación social y ciudadana.
3. El enfoque de control policivo y facultad sancionatoria, en el que imperan las facultades dadas a las autoridades locales, municipales y distritales dirigidas a vigilar y sancionar las acciones que atentan contra el ambiente.
4. El enfoque integral y sistémico que permite un trabajo interdisciplinar, interinstitucional, transectorial y comunitario, y que busca comprender e intervenir de forma estructural problemas y potencialidades del territorio y sus habitantes, de modo que garantiza una gestión ambiental municipal exitosa y sostenible.



Reflexionemos

A partir de los cuatro enfoques vistos de la gestión ambiental municipal, responda a las siguientes preguntas de reflexión, analizando el territorio que usted habita:

¿Cuál es el enfoque de Gestión Ambiental predominante?

¿Por qué?

¿Considera que es posible modificarlo?

¿De qué forma?

Objetivos de la gestión ambiental municipal

Desde la mirada institucional demarcada por el Ministerio de Ambiente para el año 2002, una gestión ambiental exitosa considera como esenciales los siguientes objetivos:

- **Mantener o mejorar la oferta ambiental en calidad, cantidad y disponibilidad**

La gestión ambiental es un proceso participativo y continuo, que debe procurar la sostenibilidad del medio natural, de manera que los recursos naturales continúen disponibles aún para las generaciones futuras, en cantidad suficiente, con una buena calidad de manera que se refleje en el mejoramiento de la calidad de vida y sobre todo que su uso esté disponible en igualdad de condiciones para toda la sociedad.

- **Orientar los procesos culturales y sociales hacia la sostenibilidad**

Se propone centrarse decididamente sobre el sujeto de la acción ambiental, es

decir, en la regulación de la actividad humana, no solo con un criterio de control, sino principalmente con el propósito de construir valores individuales, sociales y colectivos que permitan lograr un medioambiente más sostenible.

Sin embargo, para esta autora el objetivo de la gestión ambiental municipal va más allá de garantizar la disponibilidad de una oferta ambiental de calidad y cantidad que redunde en el bienestar y la felicidad de los seres humanos que habitan el territorio; pasa por comprender a la naturaleza como sujeta de derechos, y por lo tanto anima el despliegue de estrategias, planes, programas, proyectos y acciones concretas dirigidas a su protección y defensa para las presentes y futuras generaciones.



Figura 12.
Fuente: shutterstock/573804724

Dimensiones de la gestión ambiental municipal

La gestión ambiental municipal debe superar los enfoques sectoriales, y trabajar por una visión **prospectiva**, estratégica, integral, **holística**, participativa y sistémica que abarque las dimensiones sociocultural, político-institucional, económica-productiva y territorial.

Sociocultural: tiene en cuenta los rasgos característicos de las poblaciones, sus tradiciones, usos y costumbres, su historia, sus sueños, incorporando la diversidad de las comunidades que habitan el territorio y la forma como se relacionan con el ambiente: niños (as), jóvenes, adultos (as), personas mayores, familias, personas con discapacidad, comunidades indígenas, afro, gitanas, entre otras.



Económico-productivo: identifica los sectores económicos y productivos que movilizan el desarrollo municipal y sus formas de relacionamiento e impacto con el ambiente, detectando factores contaminantes, existencia de planes de manejo ambiental y gestión de riesgo, prácticas de producción y aprovechamiento, cultura de reducción de basuras, separación en la fuente y reciclaje, servicios ambientales.

Figura 13. Dimensiones de la gestión ambiental municipal.
Fuente: propia

Político-institucional: esta dimensión indaga por las características del sistema político municipal: sus actores protagónicos tanto institucionales como comunitarios, sus intereses y competencias, contrastándolas con los parámetros normativos del deber ser en el caso de los servidores públicos. Identifica y analiza alcances y limitaciones de los instrumentos de gestión y actos administrativos vigentes relacionados con la gestión ambiental municipal: Plan de Ordenamiento Territorial - POT, Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA, Plan de Desarrollo Municipal - PDM, Planes de Vida de las Comunidades Étnicas, decretos, acuerdos y resoluciones relevantes.

Territorial: indaga por las características geomorfológicas del territorio, los usos del suelo, su ocupación y manejo, el estado de los recursos naturales, su explotación y aprovechamiento, las infraestructuras existentes, los espacios públicos y zonas verdes, los ecosistemas y áreas protegidas. Cabe anotar que la comprensión del territorio incluye las zonas hidrográficas: nacimientos, quebradas, ríos, lagunas, humedales, manglares, ciénagas, playas, mar, entre otras



Prospectiva

La prospectiva aporta teorías, métodos y herramientas útiles para la construcción de un futuro deseado. Supone movilizar capacidades sociales (técnicas, cognitivas, institucionales) para construir visiones compartidas del porvenir, identificar sus determinantes claves, así como los posibles elementos y factores tanto de ruptura como de continuidad. En breve, requiere disponer de las formas de organización y de acción necesarias para su consecución.

Holística

Según la Real Academia de la Lengua Española, holístico es un adjetivo referido a la doctrina del holismo, que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen.

El perfil de un gestor ambiental municipal ejemplar

Para cerrar este primer eje de aprendizaje, ofrecemos las principales características que debe desarrollar un gestor ambiental municipal ejemplar, pues no hay mejor manera de enseñar que con el ejemplo.

1. Personalidad y liderazgo: la construcción del carácter nos lleva toda la vida, es una tarea que nunca cesa, pero de ella depende la capacidad que tengamos para desarrollar nuestras metas y propósitos como seres humanos y como sociedad; los líderes, lejos de contar con características excepcionales, son personas como todos nosotros, con sus fortalezas y limitaciones, que en momentos de la historia, deben asumir su responsabilidad colectiva y emprender un proyecto que ya no será de ellos, sino de la comunidad. Forjar liderazgo, implica trabajar en la construcción del proyecto de vida, superando el pensamiento individualista y disponiéndose a servir a los demás, anteponiendo el interés general al interés particular. Un buen gestor ambiental debe contar con una personalidad definida con rasgos de liderazgo democrático, incluyente, respetuoso de las ideas diversas; debe tener la capacidad de comunicar el proyecto ambiental que visiona e involucrar, de manera participativa, a quienes lo rodean, sin lugar a discriminación: servidores públicos de otras áreas y dependencias, comunidades rurales y urbanas, personas con bajo, medio y alto nivel educativo, pueblos étnicos, entre otros.

2. Convicción: tener la creencia de que el curso de acción elegido es el correcto, y actuar en consecuencia, esa es la convicción; es una suerte de esperanza en que las cosas pueden cambiar si actuamos a tiempo, si nos esforzamos en alcanzar nuestras metas, si tenemos fe y confiamos

en nuestras capacidades, pero sobre todo en las capacidades de la gente que nos rodea; ello no quiere decir que las ideas, programas y proyectos de gestión ambiental no puedan ser modificados, por el contrario, deben ser ajustados de acuerdo con las realidades, características, implicaciones de la sociedad, de los sistemas naturales y sus ecosistemas. El Ejército de Colombia asume en el año 2010 el eslogan “Fe en la Causa”, que sintetiza el sentido que tiene el valor de la convicción para alcanzar los resultados trazados, la repetición constante en sus tropas de esta frase poderosa ha tenido importantes repercusiones en logros militares de reconocimiento nacional e internacional.

3. Responsabilidad: un gestor ambiental ejemplar debe ser un profesional coherente entre lo que siente, piensa y hace; no se queda en los discursos ni en las buenas intenciones, asume con entereza los desafíos que implica el ejercicio de la gestión ambiental, en ocasiones, incomprendidos, en otras admirados, y en otras lamentables, perseguidos, pero siempre bajo la certeza que lo que se está haciendo es importante y trascendente, y si se hace bien, supondrá la conservación de la naturaleza para los niños (as) y jóvenes que empiezan a vivir, y los que les siguen.

Ser responsables demanda de grandes esfuerzos individuales y colectivos, el levantamiento de las actas de las reuniones que se realizan con los compromisos y fechas de entrega, la elaboración de informes

ejecutivos, el seguimiento al cumplimiento de las tareas, el contacto permanente con quienes se construye la gestión ambiental son algunas recomendaciones.

4. Trabajo en equipo: la gestión ambiental está llamada a ser una responsabilidad colectiva, la capacidad de liderazgo de quien la conduce se evidencia cuando consigue crear equipos comprometidos con la implementación de las políticas, planes, programas, proyectos y acciones concretas que la aterrizan. Ello requiere del diálogo abierto y propositivo con disciplinas, sectores, instituciones y comunidades diversas. Este diálogo debe ser fructífero, respetuoso, ameno, y parte de la disposición del gestor ambiental a escuchar, a aprender, a cambiar, a partir de la riqueza de visiones, aproximaciones, conceptos y experiencias de las personas con las que comparte la aventura maravillosa de administrar de forma sostenible, los bienes y recursos naturales.

5. Conocimiento: la formación integral del gestor ambiental determina su capacidad de dar respuesta a las expectativas sociales e institucionales y superarlas, por ello además de disponer de las herramientas conceptuales, debe desarrollar actitudes proclives a la defensa, conservación y protección ambiental que lo hagan un líder ético. Un gestor ambiental ejemplar comprende que el estudio y la investigación son hábitos constantes para la vida, y por lo tanto se actualiza, participa en eventos y espacios académicos y comunitarios, crea nuevo conocimiento, transmite lo aprendido, documenta el resultado de sus hallazgos en artículos, reflexiones, blogs, etc., y lo somete a retroalimentación de los auditorios, convirtiéndose en un gestor de conocimiento en temas ambientales.

6. Visión: por último, el gestor ambiental ejemplar debe ser una persona visionaria, ver más allá de los acontecimientos y el momento actual, elevar su mirada reflexiva proyectando el futuro, en ese sentido, debe tener la capacidad de prospectar, planear escenarios deseados y trazarse planes de acción contruidos de forma participativa para hacerlos realidad. Tal como reza el adagio popular, dejar de ver los árboles para pasar a ver el bosque. Ahora bien, no es suficiente que el gestor ambiental tenga visión, la debe tener todo su equipo de trabajo en extenso, los servidores de las entidades con las que trabaja, las comunidades y sus líderes sociales, por ello la recomendación es construir estas visiones con todos, de manera que sean visiones compartidas que orientan el accionar público de la gestión ambiental municipal.

Berman, M. (1981). *El Reencantamiento del mundo*. Editorial Cuatro Vientos. Chile.

Bertalanffy, Ludwig Von. (1989). *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Actualización de la Cartilla "Las Regalías en Colombia"*.

Diario Oficial No. 41.146, (1993), *Ley 99*

Diario Oficial No. 41.377, (1994), *Ley 136*.

Diario Oficial No. 43.091, (1997), *Ley 388: Ley de Ordenamiento Territorial*.

Diario Oficial No. 43.357, (1998), *Ley 472*.

Diario Oficial No. 48.212, (2011), *Decreto 3680*.

Diario Oficial No. 48.483, (2012), *Ley 1551*.

Diario Oficial No. 48.510, (2012), *Decreto 1640*.

Gaceta Constitucional No. 116. (1991). *Constitución política de Colombia*.

Laverde, J.D. (2017). *Histórico fallo de la Corte Constitucional. Un salvavidas para el Atrato*. Periódico El Espectador. Recuperado de : http://www.elespectador.com/js_scroll_view_entity/node/691575/full/p691754shown

Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGAM – Sistema de Gestión Ambiental Municipal*. Universidad Nacional De Colombia- Instituto de Estudios Ambientales –IDEA. Colombia: Opciones Gráficas Editores LTDA.

Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGAM – Sistema de Gestión Ambiental Municipal*. Universidad Nacional De Colombia Instituto de Estudios Ambientales –IDEA. Colombia: Opciones Gráficas Editores Ltda.

Morin, E. (1986). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Francia.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Resultados sobre el desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>

Ramírez, S. (2008). *Las zonas de Integración fronteriza de la Comunidad Andina*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n32/n32a06.pdf>.

Sánchez, Luís y Reyes, Orlando. (2015). *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe: Una revisión general*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Dionne Cruz

EJE 2

Analicemos la situación



INTRODUCCIÓN

Al finalizar la revisión del eje, se espera que los estudiantes estén en capacidad de describir de forma analítica los niveles de gestión, actores, formas y estrategias de participación y fases de aplicación del Sigam, así como cuestionar el alcance de los diseños institucionales creados por el Estado para dar respuesta a los conflictos ambientales, y para potenciar las fortalezas que presenta el territorio y sus habitantes alrededor del desarrollo sostenible.

A lo largo del eje, el estudiante dispondrá del glosario de términos de relevante comprensión para la formación del referente de pensamiento, la lectura referencial y algunas complementarias, los recursos de aprendizaje y actividades de refuerzo.

La pregunta orientadora que se pretende responder al finalizar la revisión y el análisis de este segundo eje es: **¿Cómo funciona el Sistema de Gestión Ambiental Municipal – Sigam en los territorios?**

A continuación, un esquema que sintetiza la estructura y alcance del eje 2.

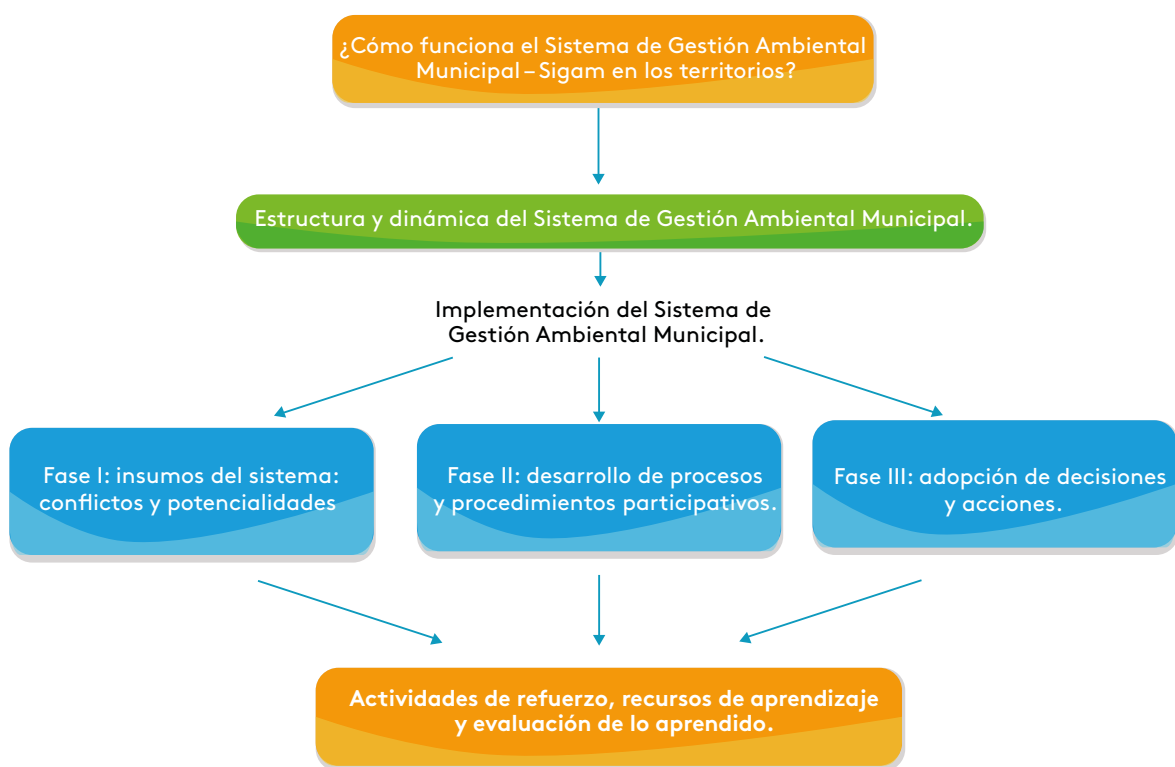



Figura 1. Estructura general del referente de pensamiento
Fuente: propia

¿Por qué hablar
de sistema de
gestión ambiental
municipal?



Vimos en el primer eje temático sobre conceptualización, que los enfoques tradicionales predominantes en la gestión ambiental están marcados por una visión sectorial, que reduce la órbita de actuación institucional y comunitaria a aquellas entidades que ejercen la rectoría del tema ambiental.

Cuando hablamos de desarrollo sostenible, a la luz de los derroteros marcados por la Ley 99 de 1993, como:

”

aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medioambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (art. 3°).

De forma explícita estamos refiriéndonos a un sin número de actores y sectores sociales, económicos, políticos, comunitarios, académicos, y no solo en estricto ambientales.

La expresión del historiador y crítico social estadounidense Berman (1981), “yo soy mi ambiente” (p. 149), sintetiza de forma magistral una condición que nos es inherente a los seres humanos y, sin embargo, solemos olvidarla en el cotidiano. Estamos atravesados por la naturaleza desde que nacemos hasta que morimos, dependemos de ella, estamos conectados a través de un cordón umbilical invisible que nos alimenta, nos provee de oxígeno, agua, recursos de toda índole, que son los que nos permiten la vida.

Quiere decir entonces que los seres humanos no somos poseedores de la naturaleza, somos parte de ella, como explican las comunidades originarias, para quienes la “Pacha Mama” representa la Madre Tierra.

En algunos pueblos indígenas de nuestra América se conserva la tradición de sembrar la placenta cuando nacen los niños, como un recordatorio de pertenencia a la Madre Tierra, de la que naces y a la que retornas, tu centro, tu sustento, tu pilar.

Entonces, al reconocer parte del ambiente, comprendemos que la gestión ambiental va más allá del compromiso que lideran las secretarías municipales y departamentales de ambiente, o las corporaciones autónomas regionales, y a nivel nacional, el papel que juega la cartera ministerial de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En otras palabras, la definición de los usos del suelo, la planeación del territorio, los proyectos de vivienda, construcción y desarrollo urbano y rural, la provisión de redes de servicios públicos, las actividades minero-energéticas o de explotación de recursos del subsuelo y del suelo, el desarrollo industrial, comercial, agrícola, pecuario, pesquero, turístico y de servicios, está en estrecho relacionado con la disposición o no de recursos naturales que son limitados, lo que demanda de la sociedad en su conjunto una actitud y toma de conciencia responsable con las generaciones que vienen.



¡Reflexionemos!

Pensemos por un momento en nuestra familia, si tenemos hijos e hijas, sobrinos, hermanos o primos menores que nosotros, reflexionemos sobre el mundo que les estamos dejando, el legado que les entregaremos cuando ya no estemos en este plano; conocerán ellos los animales, las plantas que nosotros, acaso gozarán de los paisajes maravillosos que han visto nuestros ojos, y que han reafirmado lo afortunados que somos por haber nacido en esta tierra; respirarán el mismo aire en cantidad y calidad, tomarán la misma cantidad de agua que nosotros, ¿podrán disfrutar de los alimentos que produce nuestra tierra?

La gestión ambiental es un compromiso de todos, a todos nos corresponde, a todos nos convoca, de todos nos exige, lo que nos conduce de inmediato a comprender por qué se trata de un sistema.

El biólogo y filósofo austriaco Ludwig Von Bertalanffy en su libro *Teoría general de los sistemas* (Bertalanffy, 1989) recuerda que un primer ministro canadiense (Manning, 1967) inserta el enfoque de sistemas en su plataforma política: “existe una interrelación entre todos los elementos y constituyentes de la sociedad. Los factores esenciales en los problemas, puntos, políticas y programas públicos deben ser siempre considerados y evaluados como componentes interdependientes de un sistema total”.

Bertalanffy ofreció su teoría general de sistemas como respuesta a las visiones mecanicista y robótica de la naturaleza humana, proponiendo una concepción del organismo como un sistema abierto, en constante intercambio con otros sistemas circundantes por medio de complejas interacciones.

Cuando nos adentramos al análisis de situación en gestión ambiental debemos además de pensar de forma sistémica, de forma compleja.

Para el filósofo y sociólogo francés Morin (1986), la complejidad es el tejido de even-

tos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico.



La complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre... De allí la necesidad, para el conocimiento, de poner orden en los fenómenos rechazando el desorden, de descartar lo incierto, es decir, de seleccionar los elementos de orden y de certidumbre, de quitar ambigüedad, clarificar, distinguir, jerarquizar... Pero tales operaciones, necesarias para la inteligibilidad, corren el riesgo de producir ceguera si eliminan a los otros caracteres de lo complejo (p. 32).

Una mirada sistémica y compleja de la gestión ambiental en un municipio, distrito o localidad permite comprender la totalidad de factores y variables que inciden en su desarrollo, saliendo de las fronteras sectoriales, enriqueciendo la dimensión de lo ambiental, convocando los esfuerzos e intervención interinstitucional, transdisciplinaria y comunitaria

La siguiente figura muestra la cantidad de actores que inciden en la Gestión Ambiental Municipal, tanto en el entorno más cercano al territorio como a nivel global:

Enfoque complejo y sistémico de la Gestión Ambiental Municipal



Figura 2.
Fuente: propia

Así que a la hora de hacer gestión ambiental municipal, es preciso llamar a las entidades que manejan la planeación del territorio, la provisión de servicios públicos, la educación y la cultura, la salud, la infraestructura, el desarrollo económico, la vivienda, la ruralidad, la agricultura, la recreación y el deporte, entre muchas otras, como también deben estar convocados los académicos, investigadores, maestros, estudiantes, madres comunitarias, líderes sociales de las juntas de acción comunal, organizaciones sociales, instancias de participación y la ciudadanía en general.

El gráfico siguiente ilustra los subsistemas que alimentan el Sistema de la Gestión Ambiental Municipal: político-institucional, económico, cultural y comunitario. Para que el sistema sea funcional, el gestor ambiental debe asegurarse de involucrarlos en sus análisis, propuestas y procesos de implementación.



Figura 3.
Fuente: propia

El Sistema de Gestión Ambiental Municipal

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Minambiente lanzó para el año 2002, la Guía de gestión administrativa para la aplicación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal – Sigam, el cual tiene como objetivo principal la realización de un proceso de análisis, conceptualización y propuesta técnica para desarrollar un Modelo que guíe la Gestión Ambiental Municipal; se plantea como una propuesta de Sistema Organizacional: “ordenar la actuación municipal en torno a la gestión ambiental territorial” (Minambiente, 2002, p. 25-26).

Antes de continuar con la descripción de los objetivos y componentes del Sistema de Gestión Ambiental Municipal, vale la pena preguntarnos cuál es lugar que ocupa la agenda ambiental en nuestro municipio, pues de ello depende buena parte de las posibilidades de construir o fortalecer dicho sistema.

En las dos últimas décadas, a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y la adopción de convenciones y tratados internacionales sobre el tema ambiental por parte del Estado colombiano, como resultado de la grave crisis climática del planeta, el país ha venido transformándose a partir de la creación de una conciencia colectiva en favor de la naturaleza y sus derechos; la sociedad colombiana de hoy no es la misma de hace 30 o 50 años en cuanto a la concepción y el tratamiento del ambiente.

Por supuesto, predominan las agendas del desarrollo tradicional ligado a la in-

fraestructura y la movilidad, pero surgen con fuerza las demandas ciudadanas que abogan por la protección del ambiente con una característica que les concede mayor fortaleza, y es su alto nivel de organización social y política. Esto ha llevado a que se impulsen iniciativas legislativas y normativas, consultas populares, cabildos abiertos y hasta procesos de revocatoria de mandato a dirigentes, cuya argumentación se deriva de procedimientos que ponen en riesgo ecosistemas y áreas protegidas.

El gestor ambiental está llamado a sensibilizar, formar y movilizar a los actores institucionales y comunitarios en favor de la adopción de una agenda ambiental de largo plazo, a la que se le conceda el primer lugar de importancia para el desarrollo municipal, por lo tanto, debe propender porque esta agenda concertada y construida participativamente se inserte en los actos administrativos clave: plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial, planes de gestión y manejo ambiental, entre otros, como también tenga vida propia mediante la adopción de acuerdos del Concejo o decretos expedidos por el Alcalde Municipal.

El principal objetivo de un Sistema para la Gestión Ambiental Municipal es lograr la articulación interinstitucional y comunitaria entorno a una visión compartida sobre el tipo de relación entre el ser humano y la naturaleza, que moldee los cursos de acción para el desarrollo sostenible.

Los objetivos específicos tienen que ver con:

Optimizar las estructuras político-administrativas en lo local en consonancia con las instancias regionales y nacionales para posicionar la gestión ambiental en la agenda del desarrollo municipal.

Hacer partícipe a la población en los procesos de diagnóstico y caracterización del territorio, identificando potencialidades y conflictos socioambientales.

Desplegar estrategias, programas, proyectos y acciones que, con la participación interinstitucional, transectorial y comunitaria se orienten a dar solución a las problemáticas ambientales y desarrollar las potencialidades que ofrece el territorio.

Estructura y dinámica del Sistema de Gestión Ambiental Municipal

El Sistema de Gestión Ambiental Municipal se ubica en un entorno global y en un contexto local; el primero se refiere a todas aquellas dinámicas que se presentan en un mundo globalizado cada vez más interconectado e interdependiente. La economía global, la comunidad internacional, la situación climática mundial, entre otras, inciden en las realidades locales, también atravesadas por dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales particulares.

Por ejemplo, en medio de la creciente preocupación por el cambio climático a nivel global, en un municipio, que ha construido cultura ambiental, se despierta un proceso de consulta popular que pone en cuestión el desarrollo minero o la explotación petrolera, pese a ser esta una fuente primordial de ingresos para la entidad territorial, vía [regalías](#), como para la comunidad por ser una oportunidad laboral, en abierto contraste con alternativas de conservación y cuidado ambiental de las fuentes hídricas y protección de la **soberanía y seguridad alimentaria**.

Apenas hace unos días, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam presentó el informe "Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático para los municipios de Colombia", un diagnóstico sobre cómo se verán afectados los municipios de Colombia por el cambio climático de aquí a los próximos 80 años.

Dentro de sus conclusiones, el documento señala, que todas las poblaciones del país enfrentarán algún grado de riesgo por cuenta del aumento de las temperaturas, que se calcula será de 2,4 °C para el final de siglo, situándola en un promedio nacional de 24,6 °C (actualmente es de 22,2 °C). Como consecuencia, el país podría perder 50.000 hectáreas de terreno por cuenta del irremediable incremento del nivel del mar, afectando tanto a los departamentos de la costa Pacífica como de la costa caribe.



Regalías

Contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2007).



"Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana". (FAO, 2006).

De acuerdo con The Six Pillars of Food Sovereignty, developed at Nyéléni, 2007 (Food Secure Canada, 2012), la soberanía alimentaria descansa sobre seis pilares: 1. Se centra en alimentos para los pueblos; 2. Pone en valor a los proveedores de alimentos; 3. Localiza los sistemas alimentarios; 4. Sitúa el control a nivel local; 5. Promueve el conocimiento y las habilidades, basándose en conocimientos tradicionales; 6. Es compatible con la naturaleza.

Así mismo el informe, que mide la probabilidad de ocurrencia de eventos extremos relacionados con el aumento de la temperatura y el cambio de régimen de precipitaciones, asegura que el departamento en mayor riesgo es San Andrés y Providencia, seguido por los amazónicos como Guainía, Vichada, Vaupés y Amazonas.

Bogotá, aparece como la segunda capital departamental con más riesgo, principalmente por su vulnerabilidad en los seis aspectos que evaluó el informe: salud, seguridad alimentaria, asentamientos, infraestructura, provisión de agua y oferta de servicios ecosistémicos, los cuales fueron proyectados en los periodos 2011-2040, 2040-2070 y 2070-2100.

Respecto a la pregunta acerca de: ¿cuáles son las principales recomendaciones para los municipios y departamentos?, el director del Ideam, Ómar Franco, señala que:

”

El documento busca convertir esos planteamientos en líneas y proyectos de acción que persigan los municipios para tener claro el nivel de riesgo, y se les señala, a través de una matriz, los indicadores que deben cumplir para disminuir el riesgo. Es todo un proyecto de desarrollo potencial para los municipios y para que los alcaldes ya no se tengan que imaginar las acciones que deben tomar, sino para que tengan la certeza de dónde tomar medidas para reducir su riesgo a largo plazo, como proyectos de reforestación y de recuperación de páramos y bosques. Si los políticos hacen sus inversiones basadas en este manual, pueden garantizar que su desarrollo vaya en la línea de reducción de riesgo. En general, estamos proponiendo una plataforma muy importante para proyectos de desarrollo regional que permitan garantizar su sostenibilidad y puedan enfrentar el cambio climático (El Tiempo, 2017, p. 12).



Cambio climático

La adaptación al cambio climático se define como “los ajustes en los sistemas naturales o humanos como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos” (Sánchez, Luis y Reyes, Orlando, 2015, p.19).

El concepto de Mitigación al cambio climático se refiere a la mitigación de los gases de efecto invernadero - GEI, abordando las causas del Cambio Climático. Se refiere a la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de GEI, y a potenciar los sumideros.



Figura 4.

Fuente: Shutterstock/525988735

Este es, quizás, el empleo más dicente de cómo el entorno global aquejado por una profunda crisis de cambio climático impacta de forma directa en la gestión ambiental municipal. Por ello, cabe la pregunta acerca de si estamos preparados en nuestro territorio para afrontar de manera asertiva los procesos de adaptación y mitigación del cambio climático.

En un flujo dinámico, el Sistema de Gestión Ambiental se alimenta de insumos, leídos desde los conflictos socioambientales y/o las potencialidades del territorio, los cuales son transformados mediante procesos y procedimientos participativos e incluyentes, arrojando productos materializados en decisiones y acciones que pretenden resolver o dar tratamiento a los conflictos y desarrollar las ventajas y potencialidades ambientales. Dichas entregas son objeto de retroalimentación, seguimiento y monitoreo constante por parte de las instituciones como de la sociedad civil, lo que devuelve consideraciones al sistema que fortalezcan los cursos de acción de los responsables de la operación del Sistema de Gestión Ambiental. Las cuatro fases que recorre el Sistema de Gestión Ambiental Municipal –Sigam son:

Primera fase:

Detección y recolección de insumos.

Segunda fase:

Desarrollo de procesos y procedimientos participativos para la Gestión Ambiental Municipal - GAM.

Tercera fase:

Adopción de decisiones y acciones.

Cuarta fase:

Retroalimentación colectiva de la gestión.

Observemos la siguiente gráfica para comprender a grandes rasgos el Sistema de Gestión Ambiental Municipal – Sigam. Más adelante veremos cada fase en detalle.

SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

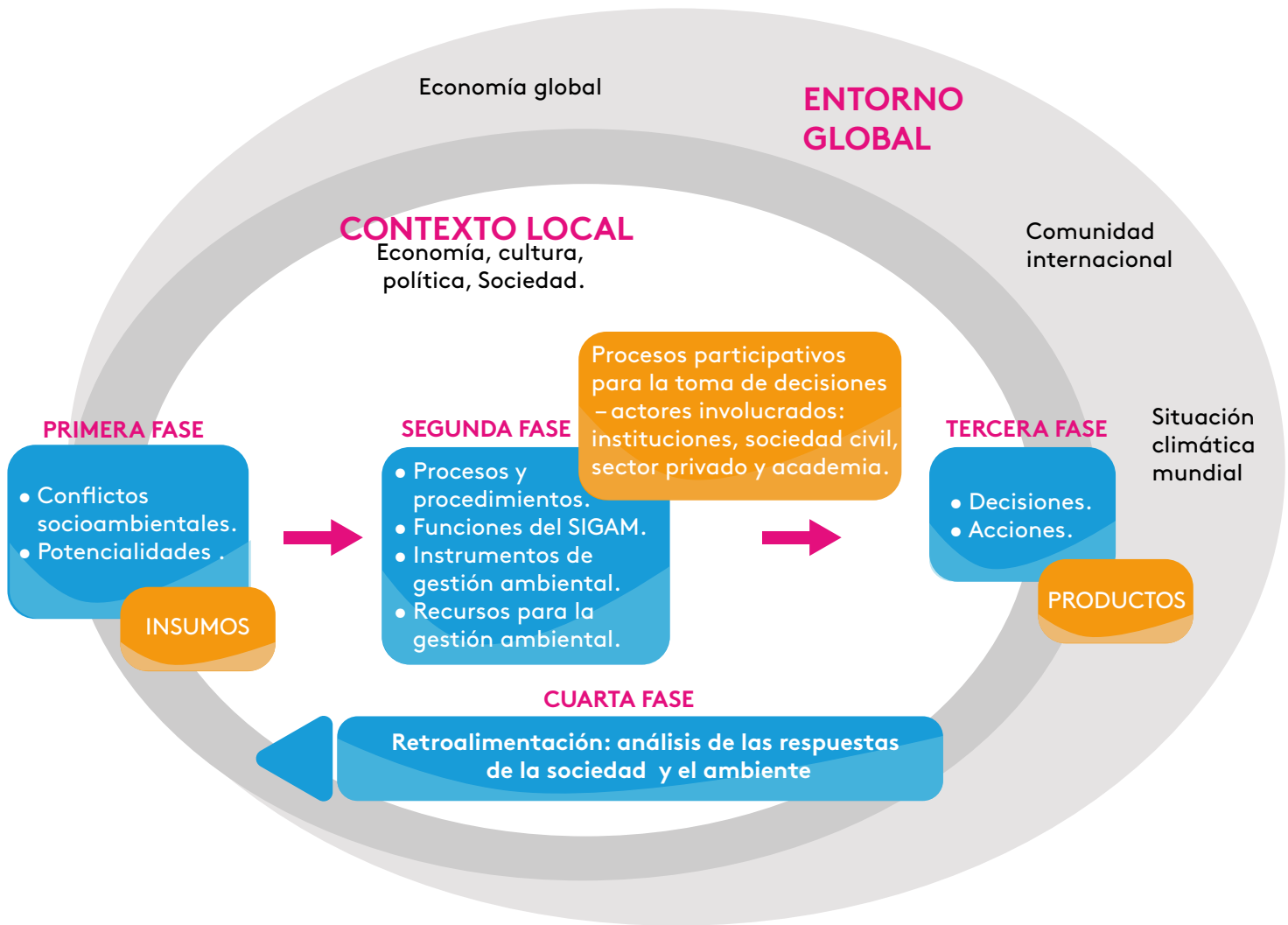


Figura 5.
Fuente: propia

Primera fase: detección y recolección de insumos

Insumos del sistema

El Sistema de Gestión Ambiental Municipal se alimenta de insumos, los cuales se expresan en conflictos socioambientales y/o en potencialidades territoriales. Dichas demandas están reflejadas en los diagnósticos, caracterizaciones y cartografías ambientales, productivas y económicas.

Los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo, los planes sectoriales, los planes de manejo, ordenamiento y/o gestión ambiental tanto del municipio/distrito/localidad como los que impactan de forma directa en su desarrollo: departamentales, regionales, por ejemplo, aquellos que producen las corporaciones autónomas regionales, y nacionales, contienen capítulos de caracterización que bien sirven para comprender el panorama, sin embargo, no se agotan allí.

La visión de la comunidad, en sus más diversas expresiones: las juntas de acción comunal, las organizaciones sociales y ambientalistas, las instancias de participación, consejo territorial de planeación, comisión ambiental local, las instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, los personeros y concejos estudiantiles, las juntas municipales de educación, los comités de participación comunitaria – Copaco, asociaciones de usuarios, representantes de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, las madres comunitarias, los veedores ciudadanos, las comunidades indígenas, afro y gitanas, campesinos, comerciantes, empresarios, industriales, ganaderos, mineros, pescadores, palmeros, estudiantes y la ciudadanía en general, constituyen un universo de apreciaciones, percepciones, concepciones fundamentales para comprender la situación ambiental en el territorio, desde una lectura que supere el enfoque problémico, y que invite a la comunidad, a formular alternativas, propuestas y proyectos que puedan ser gestionados con su concurso.

Las preguntas a resolver en la primera fase de organización, gerencia e implementación del Sistema Ambiental Municipal son:

1. ¿Cuáles son los conflictos socioambientales presentes en el territorio?

Los conflictos son de diversa naturaleza y manifestación, sin embargo, en la mayoría de los casos obedecen a la intervención del ser humano, lo que los biólogos denominan la causa antrópica, por ello no se trata de conflictos, puramente ambientales, siempre serán socio ambientales, pues ponen en tensión percepciones, visiones, concepciones e intereses de sectores, grupos sociales, económicos y políticos, que en ocasiones no están presentes en el territorio, pero consiguen moldear su vocación y destino; a continuación listamos los de más frecuente ocurrencia:

- Deforestación.
- Erosión/desertificación.
- Inundaciones.
- Sequías.
- Agotamiento de cuencas.
- Construcción en laderas y zonas de riesgo.
- Contaminación del aire.
- Contaminación visual.
- Contaminación hídrica o del agua.
- Contaminación de suelos.
- Inadecuada disposición de residuos.
- Incumplimiento o modificación del régimen de [usos del suelo](#).



[Usos del suelo](#)

El concepto de usos del suelo se refiere a las actividades que los seres humanos y colectivos pueden realizar o no en la superficie, de acuerdo a sus características físicas, morfológicas, patrimoniales, habitacionales, dotacionales: usos residenciales, comerciales, metropolitanos, de conservación, usos urbanos, expansión, suburbano y rural. Para profundizar, se sugiere consultar CAPÍTULO IV, Clasificación del suelo de la Ley 388 de 1997.

Para tener una mejor comprensión de los conflictos, es necesario profundizar en al menos aspectos, así:

- ▶ Análisis de antecedentes y origen del conflicto.
- ▶ Características.
- ▶ Actores: naturaleza. intereses. relaciones y tensiones.
- ▶ Alternativas de solución.

2. ¿Cuáles son las potencialidades ambientales que ofrece el municipio?

Las potencialidades ambientales se pueden clasificar en las siguientes:

- Riqueza hídrica, pesquera, agrícola, minera, forestal, marítima, [paisajística](#).
- Existencia de [áreas protegidas](#).
- Existencia de áreas naturales histórico-culturales.
- Zonas y estructuras ambientales con potencial ecoturístico, dentro de las que se cuentan: bosques, lagos, lagunas, manglares, estuarios, playas, ciénagas, pantanos, humedales, ríos, quebradas, cerros, desiertos, termales, caídas y chorros de aguas naturales.
- Parques ecológicos recreativos y parques naturales regionales.



[Paisajística](#)

El paisaje adquiere la dimensión de recurso en la medida en que es percibido por la población, gracias a su concepción como bien o como elemento destinado a satisfacer una necesidad. (Daniel y Boster 1976; Delgado 2003; García Moruno 1998); debido a su componente territorial, el paisaje ha sido incluido como categoría de gestión y protección ambiental, (Muñoz-Pederos 2004) o visual (Lapka et ál. 2008).

[Áreas protegidas](#)

Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. (Decreto Nacional 2372 de 2010, literal a, artículo 2).

3. ¿Cómo están considerados los conflictos y potencialidades ambientales dentro de los instrumentos de gestión territorial? ¿Existe articulación con los instrumentos regionales y nacionales?, ¿de qué manera?

Para responder a esta pregunta, es preciso profundizar en la lectura de los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo, los planes sectoriales, los planes de manejo, ordenamiento y/o gestión ambiental tanto del municipio/distrito/localidad como los que impactan de forma directa en su desarrollo: departamentales, regionales, por ejemplo, aquellos que producen las corporaciones autónomas regionales, y nacionales.

Segunda fase: desarrollo de procesos y procedimientos participativos para la Gestión Ambiental Municipal – GAM

Procesos y procedimientos para la toma de decisiones

Los procesos y procedimientos tienen como objetivo dar respuesta efectiva a los conflictos socio ambientales o a las potencialidades del territorio, teniendo en cuenta las estructuras político-administrativas existentes tanto en el nivel local, como en el departamental, regional y nacional, e incluso internacional, caso zonas de frontera que comparten su realidad territorial, ambiental y humana con poblaciones asentadas de uno y otro lado; trifronteras como en el caso de Perú, Brasil y Colombia.

Los procesos y procedimientos están circunscritos a las normativas internacionales, nacionales y locales que fueron objeto del primer eje de este módulo.

No obstante, no se convierten en camisa de fuerza, pues permiten la puesta en marcha de nuevas estrategias y acciones creativas originadas tanto desde la administración municipal como desde la comunidad misma.

A continuación, se presenta una tabla elaborada por Ramírez (2008) del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Iepri de la Universidad Nacional de Colombia, cuyo objetivo es mostrar las dimensiones y características territoriales de las fronteras andinas, tomamos solo aquellas que competen a Colombia.

Colombia - Venezuela 2.219 km	Colombia - Perú 1.626 km	Colombia - Ecuador 586 km	Colombia – Brasil 1645 km
Colindan siete departamentos de Colombia, Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía con cuatro Estados de Venezuela: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.	Dos departamentos de Colombia: Amazonas y Putumayo con Loreto de Perú	Dos departamentos de Colombia: Putumayo y Nariño, con tres providencias del Ecuador: Esmeralda, Carchi, Sucumbios.	Colindan 8 municipios de Colombia: Leticia, Tarapacá, La Pedrera, Mitú, Taraira, Yavara-té, Pana Pana, La Guadalupe, y 5 municipios de Brasil: Tabatinga, Benjamín Constant, Vila Bittencourt, Ipi-ranga, Cucuí.

Tabla 1.

Fuente: Ramírez. S, (2008). Por parte del autor se incluye la frontera Colombia – Brasil.

La Decisión 501 de la Comunidad Andina, adopta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), entendidas como:

Los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos (Decisión Andina 501, art. 1º).

Funciones del SIGAM

El Sistema de Gestión Ambiental - SIGAM, creado desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, busca facilitar el desempeño de las funciones ambientales que de acuerdo a la normativa vigente le corresponden al municipio, en materia de manejo de los recursos naturales, en la conservación y mejoramiento de la calidad ambiental, etcétera. Le atribuye, entonces, las siguientes funciones específicas:

- Funciones de planeación, ejecución, seguimiento, monitoreo y control al proceso de gestión ambiental municipal, de conformidad con los procesos asociados al ejercicio de la gestión ambiental.
- Funciones de coordinación, interna y externa, involucrando los principios de participación.
- Funciones de financiación, referidas a la consecución, asignación y manejo de recursos para hacer económicamente sostenibles los procesos, y viable la obtención de objetivos y metas ambientales.
- Funciones de normativa y regulación de los procesos y las actuaciones.
- Funciones de conservación y restauración ecosistémica, lo que involucra el monitoreo, control y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Funciones de apoyo a la investigación ambiental.

Procesos participativos para la Gestión Ambiental Municipal: mandato constitucional

Dentro de los procesos y procedimientos, y en el marco de las funciones para la gestión ambiental municipal, ocupa un primer lugar, la participación ciudadana, social y comunitaria.

La participación pasa a ser una finalidad del Estado, expresa en el artículo segundo de la Carta Política. Desde luego, las entidades territoriales como la sociedad civil misma están cobijadas por este mandato:



Son fines esenciales del Estado colombiano: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución, 1991, art. 2º).

Más adelante, en el capítulo de Derechos colectivos y del ambiente se ratifica este compromiso de Estado cuando, consagra el derecho a gozar de un ambiente sano y la garantía de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, en otras palabras, cuando se promueva la defensa del territorio y de sus comunidades, o cuando estas se vean afectados por decisiones particulares o imposiciones estatales justificadas como desarrollo (Constitución, 1991, art. 79).

Los gestores ambientales en el ámbito de lo público, están llamados por mandato de la Constitución, a proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Ahora bien, la responsabilidad es compartida entre los gobiernos y la ciudadanía, pues en su artículo octavo, la Constitución estipula que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

El concepto de participación se desprende del reconocimiento de mayoría de edad en los individuos, es decir en la comprensión de su carácter de interlocutores válidos de la institucionalidad y de la sociedad misma. No obstante, la referencia a la mayoría de edad no es sobre los 18 años, cuando inicia el ejercicio de los derechos políticos referidos al voto y la participación político-electoral, sino a la concepción de respeto y horizontalidad en la relación gobierno-ciudadanía, pues se parte de un Estado que los recoge a ambos bajo una perspectiva de corresponsabilidad sobre lo público.

Cuando nos referimos a la ciudadanía, estamos comprendiendo el universo de actores que conforman la nación colombiana, y que están llamados a participar de la toma de decisiones públicas en sus territorios y a nivel nacional, es decir que son los habitantes de las ciudades como también de los municipios, veredas, corregimientos, localidades, resguardos, territorios colectivos afro, sin distinto de su edad, género, etnia, orientación sexual, credo, color político o situación socioeconómica.

Los niños, jóvenes, adultos, personas mayores, todos están llamados a ejercer la ciudadanía, pues esta no se agota en el ejercicio de los derechos políticos referidos al voto, sino que se extiende a los procesos de desarrollo social y comunitario, al acceso a bienes y servicios públicos de calidad como el acueducto y alcantarillado, la educación, la salud, la movilidad, la comunicación; a la apropiación de lo público, a la conservación del ambiente, al fortalecimiento de la cultura, las artes y el deporte, entre otros.

La participación está relacionada con la apropiación de la realidad por parte de los individuos y las colectividades mediante la comprensión del entorno biofísico, económico, social y cultural, se logra que los grupos humanos asuman responsabilidades frente a los problemas cotidianos y se comprometan a solucionarlos (Bermúdez, 2003).

Para ello, la Constitución Política de 1991 en su artículo 103 establece como mecanismos de participación, el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, para que el pue-

blo ejerza la democracia en las decisiones relevantes y de trascendencia política, económica, cultural y ambiental, siendo deber del Estado promover y apoyar las diferentes organizaciones para que intervengan en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.



Instrucción:

Observe atentamente el recurso de aprendizaje Mecanismos de participación ciudadana para profundizar en este tema.

Por tal razón, se reconoce que la participación no solo se traduce en el hecho de hacer uso de los mecanismos ya establecidos mediante la asistencia institucional, sino que abre un espacio para que los actores locales, a través de su organización, representen los intereses de las mayorías, propiciando así el desarrollo de la [sociedad civil](#).

De esta forma, el Estado contribuirá en la formación, promoción y capacitación de las organizaciones, entendiendo que el ejercicio de gobernabilidad se realiza de manera conjunta con quienes hacen uso de estos mecanismos de participación.

Es entonces pertinente mencionar aquí el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia, en el que se expone que las formas y los sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública serán regidos por la ley, considerando entonces que en Colombia existe un marco legislativo en materia de participación democrática, el cual está amparado por la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia

de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

De manera particular, el ejercicio de vigilancia de la gestión pública está regulado por la Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

Para la Gestión Ambiental, resulta de gran relevancia conocer los parámetros que dicta la Ley 99 de 1993, la cual regula el Sistema Nacional Ambiental - SINA, para la participación ciudadana.

En los artículos 69 al 76 de la ley citada anteriormente, se contemplan los modos y procedimientos de participación en la gestión ambiental, los cuales serán objeto de profundización en el tercer eje de pensamiento.

- Derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales.
- Notificación sobre peticiones de intervención.
- Publicidad de las decisiones sobre el medioambiente.
- Audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite.
- Conducencia de la acción de nulidad.
- Derecho de petición de información.
- Intervención del ministro de ambiente en los procedimientos judiciales por acciones populares.
- Participación directa de las comunidades indígenas y negras (Ley 99,1993).



Sociedad civil

Sociedad organizada en grupos que defienden una amplia gama de intereses en el terreno de lo público, participativa, autónoma, fuerte que retroalimenta la gestión pública y equilibra los excesos del poder gubernamental. Sindicatos, gremios, ONG, agrupaciones religiosas, asociaciones de mujeres, estudiantes, homosexuales, ambientalistas, etnias, negritudes, etc. (Cruz, 2013). Antecedentes a la promulgación de la Constitución de 1991. Presentación para la clase de Constitución Política, Pontificia Universidad Javeriana).

Como respuesta al proceso de licenciamiento minero y petrolero fortalecido en los gobiernos Uribe y Santos, se ha presentado una explosión de consultas populares en todo el país (más de 44) que ponen en consideración de la ciudadanía, la opción por la minería o la explotación de hidrocarburos en contraposición a la conservación de las fuentes hídricas y la producción agroalimentaria. Lo anterior, sumado a los más de 100 procesos de revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, se convierten en manifestaciones contundentes de una ciudadanía que está dispuesta a poner en marcha las instituciones y mecanismos que contempla la Constitución de 1991, cuya fuente originaria es el reconocimiento de soberanía popular que caracteriza esta Carta Política en oposición a la precedente de 1886.

Instrumentos del SIGAM

A la luz de las directrices de Minambiente (2002, p. 28), este componente tiene como función apoyar y facilitar el cumplimiento de cada una de las funciones, responsabilidades y competencias municipales en materia ambiental. Incluye los instrumentos, las herramientas o los mecanismos que facilitan la gestión ambiental.

El componente instrumental debe brindar orientaciones y pautas; marcar un norte que guíe la toma de decisiones, esto lo logra con la formulación de la Política Ambiental General y Sectorial.

Instrumentos del Sigam

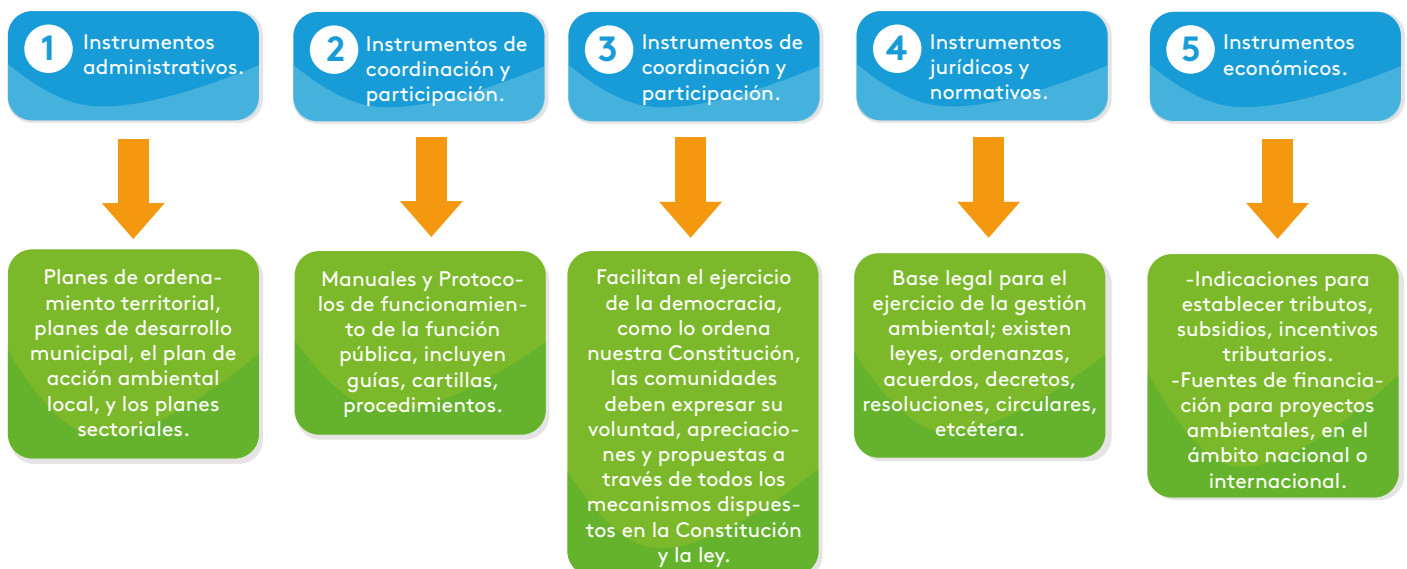


Figura 5.
Fuente: propia

Recursos para la gestión ambiental municipal

Los recursos para la gestión ambiental municipal incluyen todas aquellas posibilidades que ofrece la administración local, como aquellas de posible consecución en los niveles departamental, regional y nacional, así como los recursos de cooperación internacional.

El tipo de recursos incluyen los financieros, técnicos, tecnológicos, económicos, físicos, como también el talento humano, que refiere a la capacidad de las personas y equipos que están al frente de la implementación de la agenda ambiental en el territorio y fuera de este, caso asesores externos que prestan apoyo al municipio en su relacionamiento con instancias regionales, nacionales, o a nivel exterior.

Las preguntas a resolver en la segunda fase de organización, gerencia e implementación del sistema ambiental municipal son:

- 1. ¿Cuál es el área responsable de liderar la gestión ambiental municipal?, ¿cómo se relaciona con las demás áreas y entidades de la administración?**
- 2. ¿Cuáles son los procesos y procedimientos que utiliza el municipio para hacer gestión ambiental? ¿Considera que son participativos?, ¿a qué actores sociales, económicos y políticos involucra?, ¿por qué?**
- 3. ¿Se cumplen las funciones estipuladas por el Sigam?, ¿hasta qué punto?, ¿qué hace falta?**
- 4. ¿De qué instrumentos y recursos se sirve la administración para hacer Gestión Ambiental Municipal? ¿Considera que son los adecuados?**

Tercera fase: adopción de decisiones y acciones

Productos

Si bien la concepción de producto, proviene del mundo administrativo, la mayoría de los sistemas funciona en un flujo constante de transformación de insumos en productos, a través de procesos y procedimientos en los que intervienen diversos actores.

En realidad, de lo que se trata la gestión ambiental municipal, vista como sistema, es de dar respuesta efectiva a los conflictos socioambientales, y propiciar el desarrollo de las potencialidades que ofrece el territorio, bajo un enfoque de sostenibilidad y un alto componente de participación e inclusión social.

Los resultados del proceso de gestión ambiental podrán manifestarse a través de las siguientes categorías (Minambiente, 2002, p. 31).

- Desarrollo normativo: producción de ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones, circulares, y demás actos administrativos adecuados a las características propias del municipio.
- Adopción de instrumentos de política: políticas públicas, planes, programas y proyectos ambientales, cuyos resultados se traducen en el mejoramiento del medioambiente, el alcance del bienestar y la calidad de vida de sus habitantes.
- Definición de controles o estrategias de seguimiento.
- Suscripción de convenios y acuerdos interinstitucionales o inter administrativos, que se generen con la autoridad ambiental, entidades territoriales regionales, o con municipios vecinos y/o fronterizos para emprender acciones de beneficio mutuo.

Las preguntas a resolver en la tercera fase de organización, gerencia e implementación del Sistema Ambiental Municipal son:

1. ¿Cuáles son los productos que ha entregado el Sistema de Gestión Ambiental Municipal?

2. ¿Resuelven los conflictos socioambientales detectados?, ¿de qué forma?

3. ¿Desarrollan las potencialidades ambientales que ofrece el territorio?, ¿de qué forma?

Cuarta fase: retroalimentación colectiva de la gestión

Retroalimentación y evaluación constante: garantías para el buen funcionamiento del sistema

La dinámica del Sistema de Gestión Ambiental Municipal requiere que, una vez arroja los productos materializados en decisiones y acciones colectivas, estas reciban la retroalimentación de las comunidades, la academia, el sector privado, la ciudadanía, pero sobre todo, se midan las reacciones del ambiente. Lo anterior se logra mediante sistemas de seguimiento y monitoreo, baterías de indicadores, que, en todo caso, deben involucrar las miradas técnicas de profesionales especializados: biólogos, ecólogos, administradores e ingenieros ambientales, forestales, entre otros, como también las percepciones de la comunidad, las cuales puedan ser captadas por los trabajadores sociales, politólogos, psicólogos, e incluso líderes sociales formados en democracia, cívica y participación ciudadana.

Las instancias y espacios de participación, tales como los Consejos Territoriales de Planeación, los Comités de Participación Comunitaria, las Comisiones Ambientales Locales, las Juntas de Acción Comunal, los encuentros ciudadanos, las reuniones de rendición de cuentas son escenarios propicios para adelantar los ejercicios de socialización y retroalimentación sobre los procesos y resultados de la gestión ambiental municipal.

La pregunta a resolver en la cuarta fase de organización, gerencia e implementación del Sistema Ambiental Municipal son: **¿Cómo se retroalimenta la gestión ambiental municipal? ¿A qué actores involucra en el proceso?**

Para conocer las tres fases de aplicación del Sistema de Gestión Ambiental – Sigam: creación de condiciones, desarrollo del Sigam y consolidación del Sigam, los invitamos a revisar la siguiente tabla de resumen.

CREACIÓN DE LAS CONDICIONES	DESARROLLO DEL SIGAM	CONSOLIDACIÓN DEL SIGAM
Consiste en la creación de las condiciones previas que el municipio requiere para acoger los nuevos procesos asociados a la Gestión Ambiental Local.	Se refiere al momento a partir del cual se inicia la aplicación real del Sigam Comienza cuando se ha superado la Fase 1 de condiciones previas y todos los actores institucionales conocen su función y responsabilidad ambiental y han asumido su papel como parte del proceso de gestión ambiental.	En esta fase se asume el proceso Sigam en marcha, en ella se requiere concretar los mecanismos de seguimiento para el ajuste y la retroalimentación, para el mejoramiento permanente del sistema. Adicionalmente, contando con una administración municipal organizada y con procesos de gestión ambiental en marcha, se inicia la vinculación de los actores externos.

<p>-Desde el Sistema, qué necesita el municipio para iniciar la aplicación del SIGAM.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar las fortalezas institucionales locales. - Condiciones y procedimientos básicos para iniciar los procesos de Gestión Ambiental Municipal. - Cómo se organiza el municipio y se adecua la actual estructura administrativa con la nueva estructura propuesta. - Conocimiento Local. - Revisión de planes. - Identificación del componente ambiental en la planificación local. - Coherencia entre los planes. -Priorización de temas, programas y proyectos. - Elaboración de la agenda ambiental. - Definir el QUÉ, PARA QUÉ, QUIÉN, y el CÓMO en la gestión ambiental municipal. - Definir aspectos, técnicos, operativos, administrativos y financieros de la gestión ambiental. - Preparativos, educación y gestión ambiental a los actores institucionales para el cumplimiento de su papel y su función dentro del sistema. 	<p>-En qué momento entra en funcionamiento el Sigam.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Logro de capacidades de gestión local. - Introducir sistemas de auto-control y calidad total para el mejoramiento continuo (ISO 9000-14000). - Consideraciones para: <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste • Acople • Avance - Preparación y educación en gestión ambiental (ISO 14000) a los actores institucionales responsables de la gestión ambiental. - Preparación y educación para el conocimiento y manejo de herramientas, instrumentos y mecanismos de gestión ambiental. 	<p>Definición de las acciones y responsables para las etapas de ejecución, control, seguimiento, ajuste.</p> <p>Sistemas de indicadores.</p> <p>Definición de actores, su papel y responsabilidades.</p> <p>Mecanismos de participación.</p> <p>Logro de madurez conceptual y operativa. El sistema es autónomo en el manejo de recursos, presupuesto, definición de las políticas y prioridades.</p>
---	---	---

Tabla 2.
Fuente: propia



¡Lectura recomendada!

Introducción al pensamiento complejo,
(pp. 13-34), de Morín.

Capítulo 3. "El Sistema de Gestión Ambiental Municipal - SIGAM" y Capítulo 4. "Organizando la Gestión Ambiental Municipal" de la *Guía de gestión administrativa para la aplicación del SIGAM - Sistema de Gestión Ambiental Municipal del Ministerio de Ambiente.*

Berman, M. (1981). *El Reencantamiento del Mundo*. Chile: Editorial Cuatro Vientos.

Bertalanffy, Ludwig Von. (1989). *Teoría General de los Sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Actualización de la Cartilla "Las Regalías en Colombia.

Diario Oficial No. 41.146, (1993), Ley 99 de 1993: por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Diario Oficial No. 43.091, (1997), Ley 388 de 1997: Ley de Ordenamiento Territorial.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, (2001), Decisión Andina 501.

Gaceta Constitucional No. 116. (1991). Constitución política de Colombia.

Ministerio del Medio Ambiente. (2002). Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del Sigam – Sistema de Gestión Ambiental Municipal. Universidad Nacional De Colombia- Instituto de Estudios Ambientales –IDEA. Colombia: Opciones Gráficas Editores LTDA.

Morin, E. (1986). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Francia.

Ramírez. S. (2008). Las zonas de Integración fronteriza de la Comunidad Andina. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n32/n32a06.pdf>.

Sánchez L. y Reyes O. (2015). *Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe: Una revisión general*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Unión Europea. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Zubelzu S.y Allende F. (2014). El concepto de paisaje y sus elementos constituyentes: requisitos para la adecuada gestión del recurso y adaptación de los instrumentos legales en España. *Cuad. geogr. rev. colomb. geogr.*, Volumen 24, Número 1, p. 29-42, 2015. ISSN electrónico 2256-5442. ISSN impreso 0121-215X.

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Dionne Cruz

EJE 3

Pongamos en práctica

El objetivo de este tercer eje se compone de dos partes: la primera, entregar al estudiante las herramientas principales para la gestión ambiental municipal, clasificadas en herramientas de política pública, técnico-administrativas, jurídico-normativas, de coordinación interinstitucional y transectorial, de participación y movilización social y económicas. En segundo lugar, el eje pretende poner en cuestión la utilidad de estos instrumentos, haciendo un contraste entre lo deseable y lo que, en efecto, ocurre en el día a día en materia de gestión ambiental, tanto en los territorios como en el nivel nacional.

El eje busca fortalecer al gestor ambiental, dotándolo de herramientas concretas que le permitan poner en práctica su ejercicio como líder administrativo en el territorio, así como movilizador del trabajo comunitario y la apropiación ciudadana del ambiente. A lo largo del módulo, el estudiante dispondrá del glosario de términos de relevante comprensión, la lectura referencial y algunas complementarias, los recursos de aprendizaje y actividades de refuerzo.


La pregunta orientadora que se pretende responder al finalizar la revisión y el análisis de este tercer eje es: ¿Cuáles son los instrumentos de apoyo para la gestión ambiental municipal?

Este esquema permite visualizar los objetivos y contenidos del eje 3.



Figura 1. Estructura general del referente de pensamiento
Fuente: propia

Instrumentos necesarios en la gestión ambiental parte 1



Instrumentos de apoyo a la gestión ambiental municipal

Como lo anunciamos en el eje anterior, la gestión ambiental municipal cuenta con diferentes herramientas que facilitan su apropiada ejecución; sin embargo, en la mayoría de los casos, estas o bien son desconocidas por quienes se encargan de liderar las agendas ambientales en el territorio, o subutilizadas; por ello, le dedicamos uno de los ejes de nuestro módulo, a su revisión detallada.

El tema ambiental en el nivel nacional es orientado por la Política Nacional Ambiental y las líneas del Plan Nacional de Desarrollo; en el ámbito regional, son las Autoridades Ambientales a las que les corresponde ordenar el tema ambiental a través de su Plan de Gestión Ambiental Regional, y el Plan de Acción Ambiental Regional.

A nivel del municipio y de acuerdo al número de habitantes, este debe tener su Plan de Ordenamiento Territorial - POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT o Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT, el Plan de Desarrollo Municipal, los planes sectoriales y el Plan de Acción Ambiental Municipal o Local.

El siguiente esquema ilustra los tres niveles territoriales y sus principales instrumentos de gestión ambiental. Se presenta de forma jerárquica por la aplicación del principio de concurrencia, es decir, que las decisiones de política pública y de carácter normativo que se adoptan a nivel nacional, deben servir de derroteros para la gestión departamental y municipal, pero es esta última la que está en la cima de la pirámide, pues es la unidad política administrativa básica de la organización del Estado.



Figura 2.
Fuente: propia

El gestor ambiental dispone de al menos seis tipos de instrumentos para su trabajo, así:

- Instrumentos de política pública.
- Instrumentos técnico-administrativos.
- Instrumentos jurídico-normativos.
- Instrumentos de coordinación interinstitucional y transectorial.
- Instrumentos de participación y movilización social.
- Instrumentos económicos.

Instrumentos de política pública

Las políticas son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medioambiente de una sociedad particular. Esas políticas se ponen en marcha mediante una amplia variedad de instrumentos y planes. El distinguir entre políticas, instrumentos y planes es necesario para efectos analíticos y prescriptivos pero estas tres dimensiones se encuentran con frecuencia fundidas en la práctica y diferenciarlas no resulta una tarea fácil (Becerra, 2002, p. 81).



Figura 3.
Fuente: Shutterstock/ 272128427

El gestor ambiental municipal debe tener en cuenta algunas políticas públicas que rigen la totalidad del territorio nacional. Observe la siguiente línea del tiempo para conocerlas.



Video

[Políticas públicas que rigen la totalidad del territorio nacional](#)

Instrumentos técnico-administrativos

De acuerdo con la Guía de Gestión Ambiental Municipal, dictada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2002, estos instrumentos dictan los derroteros de la gestión ambiental en el territorio, de acuerdo a las normativas y competencias asignadas a los distintos órganos, responsables de su implementación. Los instrumentos técnico-administrativos contemplan los procesos y procedimientos para el seguimiento y evaluación de la gestión ambiental municipal. Los principales son:

1. Planes de Ordenamiento Territorial (POT)

Según la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo del territorio, regulando la utilización, ocupación, y transformación del espacio físico urbano y rural.

Los POT deben contener como mínimo los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos domiciliarios, la determinación de las zonas de amenazas y riesgos naturales y las medidas de protección, las zonas de conservación y protección de recursos naturales y ambientales y las normas urbanísticas requeridas para las actuaciones de parcelización, urbanización y construcción.

Los planes de ordenamiento territorial deben contar con un componente general, un componente urbano y un componente rural.

COMPONENTE GENERAL

CONTENIDO ESTRATÉGICO

Objetivos, políticas y estrategias de largo plazo.

CONTENIDO ESTRUCTURAL

- Identificación y localización de acciones sobre el territorio.
- Ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y de los recursos naturales.
- Clasificación del suelo.
- Sistemas de comunicación y servicios públicos, áreas de reserva, áreas de amenazas o riesgos, infraestructuras y equipamientos.

MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Define la estrategia de localización y distribución de actividades, determinando las infraestructuras requeridas para soportarlas.

COMPONENTE URBANO

- Políticas de uso y ocupación.
- Infraestructura vial y de transporte.
- Redes primarias de servicios públicos.
- Equipamientos colectivos y espacios libres de escala urbana o zonal.
- Cesiones urbanísticas gratuitas.
- Estrategia para el desarrollo de programas VIS.

COMPONENTE RURAL

- Zonificación y reglamentación de usos.
- Protección recursos naturales.
- Zonas suburbanas.
- Parcelaciones vivienda campestre.

NORMAS URBANÍSTICAS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO

PDM'	1^{er}	PROGRAMA DE EJECUCIÓN	2^{do}	PROGRAMA DE EJECUCIÓN	3^{er}	PROGRAMA DE EJECUCIÓN
	Período const.	PLAN DE INVERSIONES	Período const.	PLAN DE INVERSIONES	Período const.	PLAN DE INVERSIONES



Visitar página

[Conozca sobre el POT de Bogotá en plastilina](#)

COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

	Componente general	Componente urbano	Componente rural
POT	<p>Contiene los objetivos y las estrategias de largo y mediano plazo, tratando de aprovechar las ventajas competitivas del suelo urbano y su transformación, su desarrollo económico y social y el aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales.</p>	<p>Contiene previsiones sobre uso y ocupación del suelo urbano, delimitación y fijación de áreas de conservación y protección, sistema vial, clasificación del mismo, estrategias de crecimiento, programas de vivienda de interés social, unidades de gestión urbanística y expedición de normas urbanísticas</p>	<p>Garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal. Debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ocupación del suelo - Condiciones de las zonas agropecuarias, forestales, mineras, áreas de conservación, su infraestructura, agua potable, saneamiento básico y lo relativo a la parcelización.
PBTO	<p>Debe referirse al aprovechamiento de las ventajas comparativas del territorio, los sistemas de comunicación y su integración regional, el establecimiento de áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico, la clasificación, y localización de las actividades y equipamiento, la clasificación del suelo y el inventario de las zonas expuestas a amenazas y riesgo.</p>	<p>Previsiones relativas a las áreas de conservación y conjuntos urbanos históricos y culturales, las áreas expuestas a amenazas y riesgos, la infraestructura para vías y transporte, las redes de servicios públicos, equipamientos colectivos, espacio público y señalamiento de cesiones urbanísticas, programas de mediano plazo para la vivienda de interés social</p>	<p>Son los mismos del POT.</p>
EOT	<p>Debe contener los objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo para la ocupación y aprovechamiento del suelo, la división del territorio en suelo urbano y rural, la delimitación de las áreas de reserva y conservación del medio ambiente, así como las áreas expuestas a amenazas y riesgos.</p>	<p>Contiene la estructura general del suelo urbano, el plan vial y de los servicios públicos y las normas urbanísticas para la actuación de la parcelación urbanización y construcción.</p>	<p>Son los mismos del POT.</p>

Tabla 1. Componentes de los POT
Fuente: propia

De acuerdo con la población de cada municipio, la Ley 388 de 1997 definió el tipo de plan que se debe desarrollar:

- Plan de Ordenamiento Territorial (POT): municipios con más de 100.000 habitantes.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT): municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT): municipios con menos de 30.000 habitantes.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN MUNICIPIO

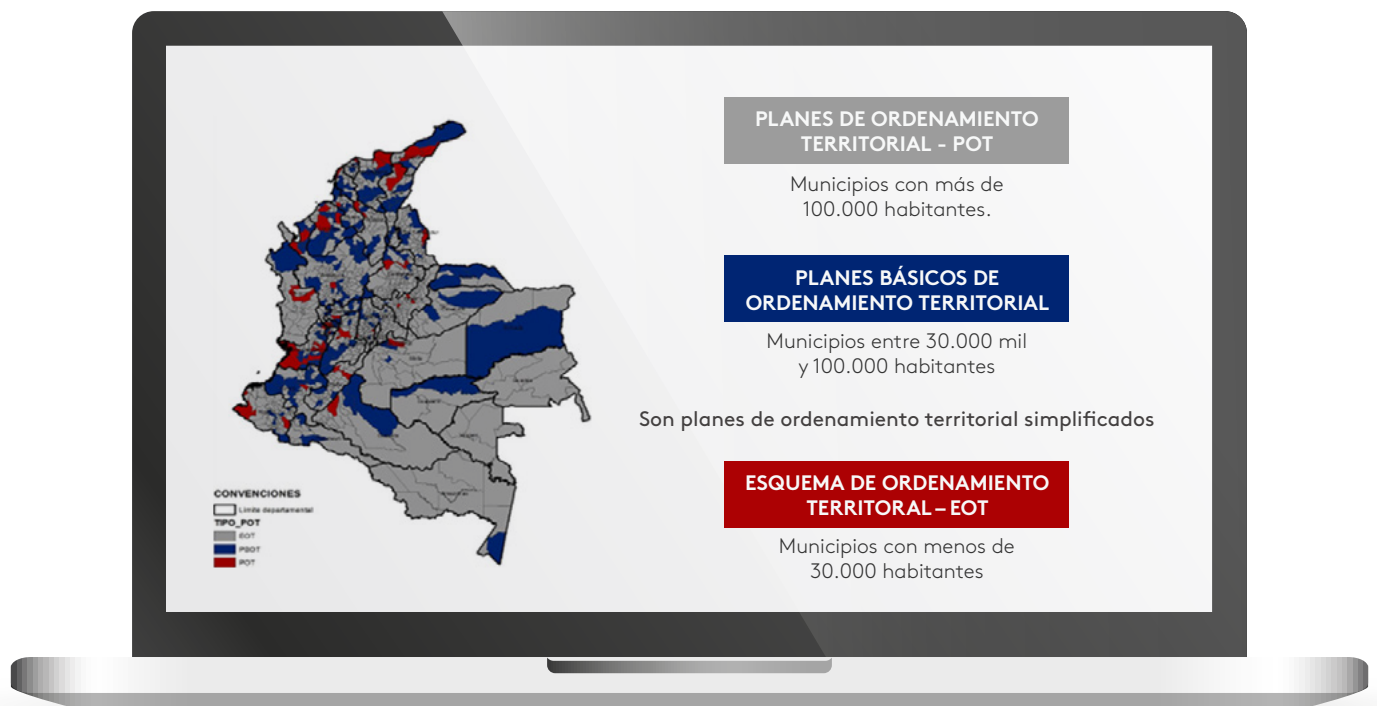


Figura 5.
Fuente: Ministerio de Vivienda (2017)

Los debates que se presentan en el país alrededor de la vocación del territorio, entre las actividades de la industria extractiva o el desarrollo agropecuario y la conservación de las fuentes hídricas; la expansión urbana o la preservación de áreas de especial importancia ecológica; el crecimiento de la industria hotelera o el desarrollo del ecoturismo con enfoque sostenible, entre otras, se enmarcan en el análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial, en tanto son estos instrumentos los que definen de forma concertada los usos del suelo, y en esta medida las formas de relacionamiento entre los seres humanos y el ambiente.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el 83 % de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) del país están pendientes de actualización. Más de 800 municipios en toda Colombia están en mora de realizar este importante trámite; entre este grupo se encuentran ciudades como Bogotá, Medellín y los demás municipios del Valle de Aburrá, Manizales, Cartagena, entre otras. El DNP anunció en septiembre del año 2016, que para remediarlo, trabaja de la mano de los alcaldes y con unas 140 entidades territoriales, ofreciendo cofinanciación y asistencia técnica directa con equipos profesionales que mediante guías metodológicas permitan la actualización de los POT (*El Tiempo*, 2016).

2. Plan de Ordenamiento de Cuencas (Pomca)

Uno de los criterios ordenadores del territorio sin lugar a dudas es el agua, los espacios por donde transita naturalmente deben ser respetados y protegidos, pues ello garantiza la supervivencia y buena marcha de los procesos ambientales, económicos, productivos y sociales.

Existen infinidad de ejemplos en los cuales el irrespeto por los espacios del agua condujo a graves desastres ambientales con impactos humanos, económicos y de infraestructura incalculables: las inundaciones y deslizamientos son los fenómenos

más visibles de esta realidad: la tragedia de Mocoa, ocurrida entre el 31 de marzo y el 1 de abril 2017, con un saldo infortunado de más de 330 muertes, y la de Manizales, el 19 de abril de 2017, con 17 personas fallecidas, constituyen casos que habrían sido evitables, de no ser por la falta de aplicación efectiva de los instrumentos de gestión ambiental.

A ello responde el Decreto 1729 de 2002, que establece el Plan de Ordenamiento de Cuencas, conocido por su sigla Pomca, como un:

”

... instrumento a través del cual se realiza la Ordenación de una cuenca... instrumento a través del cual se realiza la Ordenación de una cuenca, con el objeto principal de hacer el planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. La ordenación así concebida constituye el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica (art. 4º).

Dentro de su alcance se encuentra el desarrollo de las siguientes actividades:

- Realizar la ordenación y el manejo de las cuencas de manera participativa buscando consensos en la zonificación ambiental que conduzcan a la protección, conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, una ocupación del territorio segura y evitar condiciones de riesgo en la cuenca.
- Definir las acciones y medidas para el manejo y administración de los recursos naturales, así como para el manejo y reducción del riesgo en la cuenca.
- Orientar el proceso de la ordenación y manejo de cuencas con la participación de actores clave.
- Orientar el diseño y análisis de escenarios prospectivos.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el plan de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas constituye una norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial.

Es tarea de los gestores ambientales, tener en cuenta en los procesos de formulación de los POT, en la fase diagnóstica y de fundamentación normativa y técnica, las directrices de los Pomca, como a lo largo del proceso de ejecución del POT, cuando surjan dudas razonables o bien desde la institucionalidad, el sector privado o la comunidad.

3. Planes de Desarrollo Municipal

Los Planes de Desarrollo Municipal - PDM son un conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo, bienestar y la calidad de vida de los municipios, en sus diversas dimensiones: económica, productiva, social, ambiental, cultural, institucional y política. Los PDM contienen objetivos, políticas, estrategias, programas, proyectos y metas con sus respectivos indicadores, estableciendo el tiempo de ejecución y el lugar donde se desarrollan los proyectos, en los cuales se materializa, lo mismo que la población beneficiada directa e indirectamente.

Con base en la ley orgánica de planeación, Ley 152 de 1994, los planes de las entidades territoriales están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.



Figura 6. Esquema del contenido de los planes de desarrollo
Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial

El PDM parte del diagnóstico integral y actualizado de la situación física, económica, social, ambiental, financiera, administrativa, cultural y política del municipio. A partir del análisis de este diagnóstico, de la construcción de escenarios y de la identificación de las mejores alternativas, el plan debe contener el planteamiento de los objetivos estratégicos generales y sectoriales y para ello, desarrollar un conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos que permitan definir programas, proyectos y metas concretas para ser alcanzadas durante el periodo de ejecución del plan.

▶
Video

[Qué es el Plan Nacional de Desarrollo](#)

El Plan de Ordenamiento Territorial debe concebir el territorio en términos de desarrollo, mientras que el plan de desarrollo está llamado a direccionar las estrategias, políticas, programas y proyectos que hagan posible el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo en términos de equidad y sustentabilidad con el medioambiente, teniendo en cuenta los patrones sociales, económicos y culturales predominantes en su población.

El PDM y el POT, se constituyen en un potencial para la transformación y el cambio que requieren los territorios dentro de un nuevo marco, la configuración del modelo de desarrollo del país, pues ambos planes son orientadores de la acción pública y privada a través de la definición de políticas, objetivos, metas y estrategias de desarrollo.

El plan de ordenamiento territorial es un complemento del plan de desarrollo, en la medida en que el análisis espacial territorial permite profundizar en la toma de decisiones frente a las restricciones y potencialidades que se adopten sobre el suelo urbano y rural, en armonía con las actividades económicas que se promuevan, el crecimiento poblacional y tipos de asentamientos humanos existentes, las proyecciones de calidad y cobertura sobre los servicios sociales básicos que se requieren.

Uno de los problemas que afectan a los habitantes de municipios circunvecinos a grandes capitales o ciudades intermedias del país, es la falta de criterios de planeación urbana con enfoque regional que atiendan las demandas de infraestructura física, social y de servicios públicos, la disposición de áreas verdes, vías de acceso, parqueaderos, medios de transporte público, entre otras. En ocasiones, predomina el interés particular de grandes firmas constructoras y de la industria inmobiliaria sobre el interés general de comunidades enteras que buscan preservar su derecho

a la vida, a la salud, a la tranquilidad, a la vivienda digna y al ambiente sano.

En esos casos, además de animar la participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal y de Ordenamiento Territorial, es importante concientizar a la ciudadanía, de su derecho a interponer acciones colectivas como la acción popular y de grupo, contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política de 1991 y reglamentada por la Ley 472 de 1998. Uno de los derechos colectivos reconocidos por esta normativa es el relacionado con la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes (Ley 472 de 1998, lit. m, art. 4°).

Cabe recordar que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en la prevalencia del interés general, y que este mandato hay que hacerlo valer (Constitución Política, 1991, art. 1°).

	Contenido	Tiempos	Componentes
PDM	Estrategias generales.	Mediano plazo.	Principios de continuidad.
	Plan de inversiones.	Corto plazo.	Promover el desarrollo municipal cuatro años.
POT	Estrategia general de ordenamiento.	Largo plazo.	Planear un desarrollo ordenado sobre el territorio, ambientalmente sostenible.
	Componente urbano y rural.	Mediano y corto plazo.	Promover impactos ocasionados por intervenciones a corto plazo.

Tabla 2.
Fuente: propia

4. Planes sectoriales

La Planeación Estratégica Sectorial de los organismos del Estado busca generar articulación en la gestión pública entre las diferentes entidades que pertenecen a un sector específico, y entre el nivel institucional, central y regional. Con base en las prio-

ridades sectoriales, los Ministros y Directores de Departamento lideran y coordinan la elaboración de los Planes Estratégicos sectoriales e Institucionales que atienden al cumplimiento de sus misionalidades.



Figura 7.
Fuente: propia

El Sector Ambiental y del Desarrollo Sostenible reconoce como principal referente en el proceso de construcción de la planeación estratégica sectorial, lo establecido en el marco normativo de la planeación de las entidades públicas (Plan Nacional de Desarrollo-PND, Ley 152, 1994), así como en la normatividad sobre la planificación y gestión específica establecida para las entidades del sector.

El Plan Estratégico Sectorial 2015-2018 del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible establece el marco de prioridades para la gestión, basado en los objetivos y estrategias de la Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, los lineamientos de las Políticas y las metas estratégicas que orientan la gestión sectorial ambiental (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015-2018). Realice la exploración del documento recomendado:



Lectura recomendada

Conozca el *Plan Estratégico Sectorial para Medioambiente*. Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

5. Plan de Acción Ambiental Municipal/Local (PAM/PAL)

A nivel del municipio, además del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal (para cada período de la administración) y los Planes Sectoriales, debe formularse el Plan de Acción Ambiental Municipal - PAM, el cual se constituye en un instrumento para la implementación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal - Sigam.

El Plan de Acción Ambiental Municipal o Local comprende los instrumentos de planeación ambiental de corto plazo que, partiendo del diagnóstico ambiental municipal/local, priorizan y proyectan las acciones e inversiones de la gestión ambiental a ejecutar en los municipios y localidades del Distrito Capital durante el cuatrienio, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal/Local, con los objetivos y estrategias del Plan de Gestión Ambiental de la CAR o el Distrito, y con las políticas ambientales tanto del nivel nacional como territorial Distrito Capital (adaptado a partir de Secretaría Distrital de Ambiente, 2017).

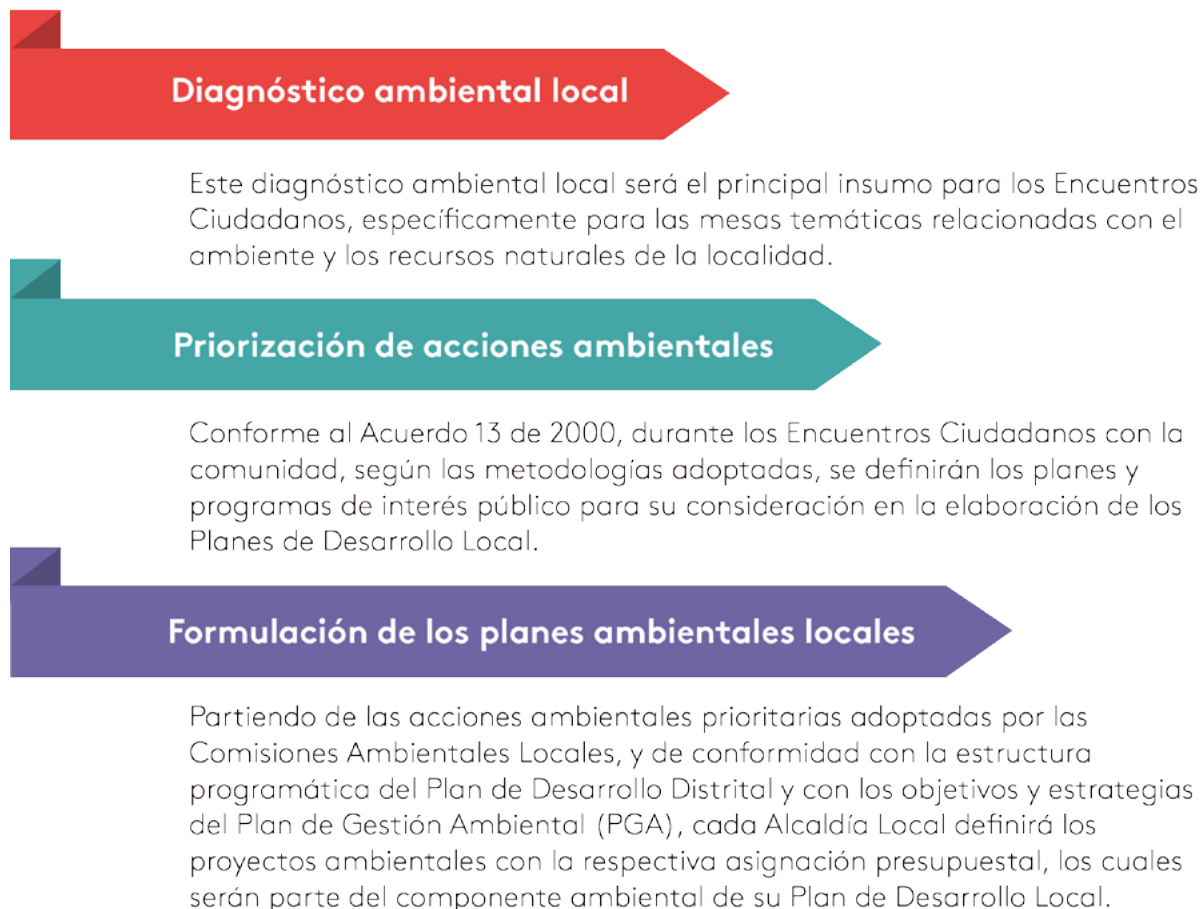




Figura 8.
Fuente: propia



En el caso de Bogotá, las alcaldías locales deben enviar de forma semestral, a la Secretaría Distrital de Ambiente, un informe sobre el avance en el cumplimiento de la ejecución física y presupuestal de las acciones consignadas en sus respectivos Planes Ambientales Locales. En los municipios, las Alcaldías podrán presentar informe al Concejo Municipal, al Consejo Territorial de Planeación, y enviar copia a la CAR de su respectiva jurisdicción.

En el caso del Distrito Capital, la Secretaría de Ambiente, como autoridad ambiental, acompañará y dará los lineamientos necesarios en el desarrollo de los componentes de los Planes Ambientales Locales, así como en su seguimiento y evaluación, tarea que para los municipios es realizada por las CAR.

Instrumentos necesarios en la gestión ambiental parte 2



Instrumentos Jurídicos y Normativos

Los instrumentos jurídicos y normativos se refieren a la base legal para el ejercicio de la gestión ambiental; existen leyes, ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones, circulares, etc., sometidas al principio de jerarquía normativa que explicamos en los ejes anteriores, según el cual la base del desarrollo normativo colombiano es la Constitución Política de 1991 y los Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por el Estado colombiano; ninguna norma, sentencia o acto administrativo podrá estar por encima de la Constitución. Ahora bien, las Ordenanzas rigen la vida departamental, así como los acuerdos, la municipal. Los Decretos por su parte, son emitidos por el ejecutivo en los tres niveles territoriales: nacional, departamental y municipal.

Los municipios cuentan con instrumentos jurídicos para la gestión ambiental definidos por la Constitución Política de 1991 y la legislación complementaria, donde la competencia de expedición de normas debe ha-

cerse de conformidad con los principios de gradación normativa, armonía regional y rigor subsidiario (Minambiente, 2009).

A los gestores ambientales municipales les corresponde velar por el cumplimiento y la aplicación del mandato constitucional, las leyes de orden nacional, las normas, decretos, acuerdos de orden nacional, regional o municipal y demás actos administrativos que les competan en su trabajo de preservación, conservación y cuidado ambiental.

La Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, contempla en sus títulos IX, Del ambiente, y el título X, Minería, establecen la aplicación de medidas preventivas y correctivas, los comportamientos contrarios a la preservación del agua, la fauna, la flora, el aire y las áreas protegidas, y las medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícito de minerales.



Reflexionemos

Lea con atención los artículos 96 al 108 del Código Nacional de Policía y Convivencia:

Link: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66661>

Responda a la pregunta sobre la pertinencia de sus contenidos para la gestión ambiental municipal, y su aplicabilidad en el territorio que usted habita.

Instrumentos Jurídicos y Normativos

Los fallos de las altas Cortes referidos a los asuntos ambientales hacen parte de los instrumentos jurídicos. Como lectura complementaria, algunos de los más relevantes.

Los manuales, guías, instructivos e informes componen los instrumentos técnicos que operativizan los lineamientos dados por los planes de desarrollo, ordenamiento, manejo y de carácter sectorial.

MANUALES	GUÍAS	INSTRUCTIVOS	INFORMES
Documento técnico y conceptual que contempla de manera descriptiva y detallada el desarrollo de las actividades que deben ser realizadas en cumplimiento de una política, sistema de gestión, norma, política, directriz de gobierno o lineamiento estratégico, y la responsabilidad y obligaciones de todos sus actores.	Documento utilizado para la implementación o actualización de una temática conceptual o desarrollo de política, que brinda información detallada para la apropiación o desarrollo de la misma.	Documento que contiene instrucciones secuenciales para aplicar o poner en marcha una herramienta o instrumento técnico.	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos como: - Informes de rendición de cuentas. - Informes de gestión. - Informes de ejecución presupuestal sectorial. - Informes de contratación. - Informes de auditorías. - Informes de gestión territorial. Informes de la dirección general, entre otros.
Manual para la gestión integral de residuos sólidos. Manual para la gestión integral del recurso hídrico. Manual para el manejo integral de residuos sólidos.	Guía municipal para la gestión del riesgo. Guía para el manejo de sustancias tóxicas. Guía técnica para realizar el ordenamiento de cuenca.	Instructivo para la gestión de neumáticos usados. Instructivo para la medición de niveles de contaminación auditiva.	

Figura 9.
Fuente: propia

Instrumentos de coordinación Interinstitucional y transectorial

Los mecanismos de coordinación se consideran estratégicos por estar orientados al fortalecimiento de la gestión ambiental municipal, toda vez que contar con la convicción y el apoyo de las instancias de gobierno y entidades públicas afines facilita el trabajo de implementación de la agenda ambiental en el territorio.

Los mecanismos de coordinación tienen por objeto, procurar los espacios o condiciones para lograr la concertación y el acuerdo tanto al interior de las instancias de la administración pública, como entre esta y los actores externos o ajenos a la adminis-

tración. Para su desarrollo, se requieren habilidades de liderazgo, gerencia pública y una comprensión plena del mapa de competencias y funciones de la administración pública.

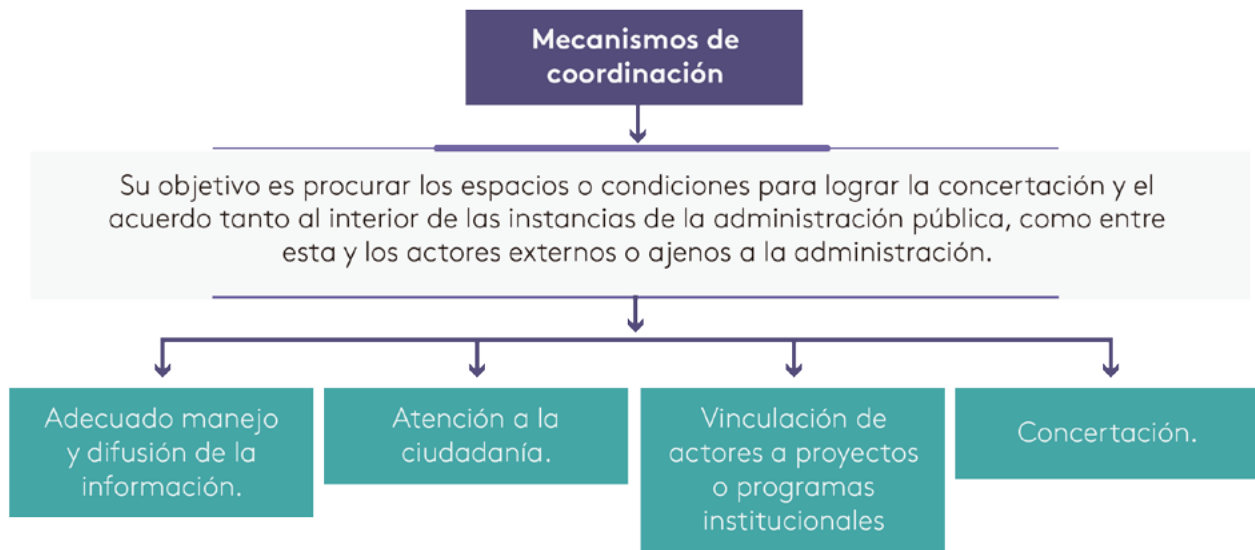


Figura 10.
Fuente: propia

Existen instancias de coordinación creadas para tramitar y resolver problemáticas comunitarias en los municipios, tales como los Consejos de Gobierno que aglutinan a la totalidad de los sectores de la administración; no obstante, posicionar en la agenda pública, los temas ambientales, constituye el principal desafío del gestor ambiental; una vez se consigue ganar este espacio, los acuerdos concertados entre todos deben ser objeto de un seguimiento sistemático, sustentado en planes de acción, indicadores, actas donde se consignan los avances y respaldo presupuestal

Instrumentos de participación y movilización social

La participación ciudadana y comunitaria permite la apropiación de lo público, la creación de conciencia ambiental y la movilización en respaldo de los programas que desarrolla el municipio, otorgándoles legitimidad social, lo que les asegura mayor sostenibilidad, una vez terminada la vigencia de un gobierno.

Por su parte, los instrumentos de participación se refieren a las formas, mecanismos e instancias a través de las cuales la ciudadanía toma parte de las decisiones de formulación, implementación, seguimiento y veeduría de la agenda ambiental en los territorios. Así como ocupa un papel preponderante, la vinculación de todos los

sectores institucionales, la participación de la comunidad es la única garantía de continuidad, una vez finaliza el Plan de Desarrollo Municipal con este, termina un gobierno y entra uno nuevo. Cuando los planes, programas y proyectos han sido desarrollados de la mano de la gente, quien siente, experimenta y conoce su territorio, la posibilidad de sostener estas iniciativas en el tiempo, aumenta. Esto sin mencionar, los impactos positivos en términos de economía en el gasto y transparencia que reporta la participación ciudadana. Una de las herramientas más poderosas de las que dispo-

ne el-la gestor es la educación ambiental, cuyo propósito fundamental es lograr que tanto los individuos como las colectividades comprendan la naturaleza compleja del medioambiente (resultante de la interacción de sus diferentes aspectos: físicos, biológicos, sociales, culturales, económicos, etc.), y adquieran los conocimientos, los valores y las habilidades prácticas para participar responsable y eficazmente en la prevención y solución de los problemas ambientales y en la gestión de la calidad del medioambiente (Martínez, Unesco).

Instrucción

Para ver todos los instrumentos de este aparatado, observe atentamente el recurso de aprendizaje Instrumentos de participación y movilización social.

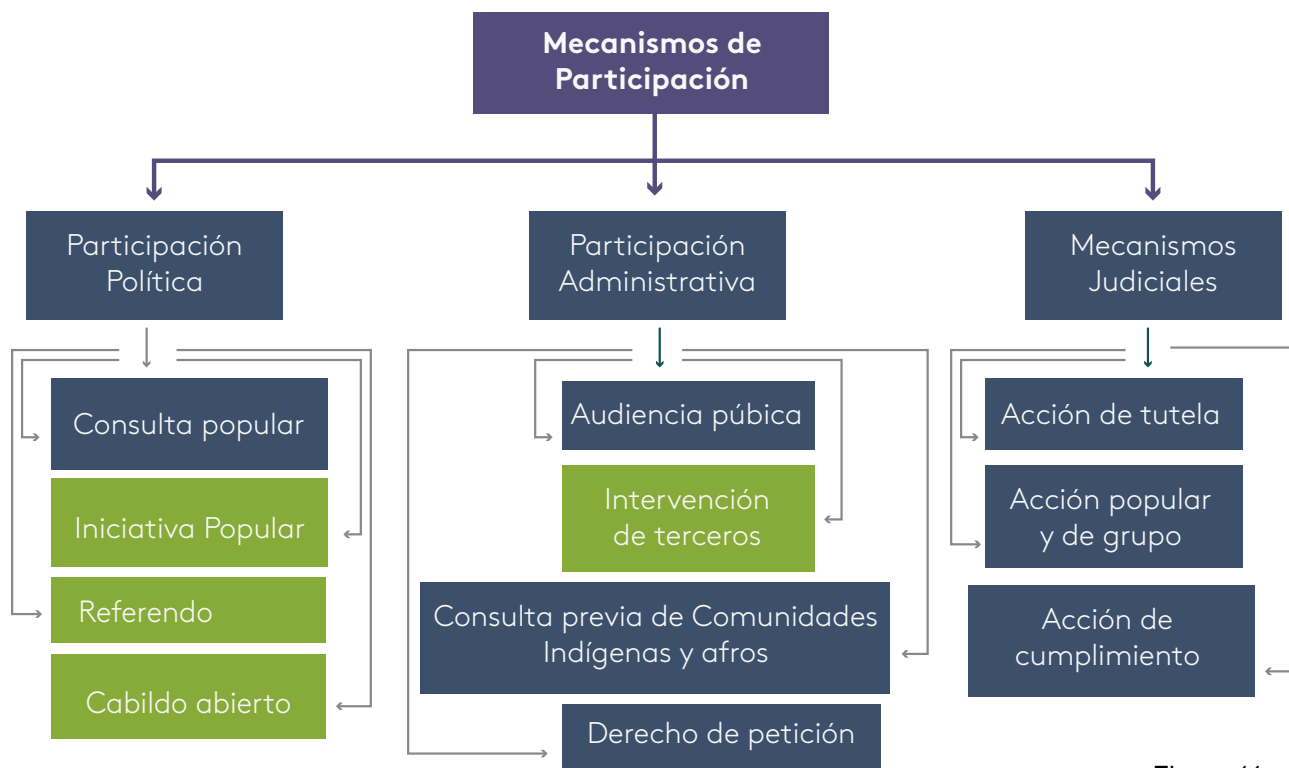


Figura 11.
Fuente: propia

Instrumentos económicos

Los instrumentos económicos son el conjunto de contribuciones, impuestos, subsidios, partidas presupuestales e incentivos tributarios, que constituyen la fuente de financiación para proyectos ambientales, en el ámbito nacional o internacional.

Si bien existen recursos destinados a la gestión ambiental desde el presupuesto público y a través de los aportes de cofinanciación de los organismos y agencias de cooperación internacional, los instrumentos económicos parten de la aplicación del principio del que contamina paga, que encuentra su reconocimiento en la Declaración de Río sobre el Medioambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992, al señalar que:



... las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (Corte Constitucional, Sentencia C-499 de 2015).

Por ello, tributos, subsidios y contribuciones pueden enmarcarse en la aplicación de los principios de corresponsabilidad, propio de los deberes ciudadanos, y el de la finalidad social y ecológica de la propiedad privada.

Se pueden destacar como instrumentos económicos aplicados usualmente a la gestión ambiental:

Tributos	Tasas o impuestos a pagar por la contaminación o impacto ambiental causado.
Subsidios	Incentivos que recompensan las buenas prácticas medioambientales.
Creación de mercados	Métodos de valoración económica.

Tabla 3.
Fuente: propia

En Colombia los más empleados en la gestión ambiental han sido los tributos y subsidios, mediante el cobro de tasas retributivas (cobros por contaminación), compensatorias (para garantizar la renovación de los recursos naturales renovables), y por el uso de recursos como el agua (Ley 99 de 1993) o por el aprovechamiento forestal y pesquero (Código de Recursos naturales).

A su vez, los subsidios se han aplicado como descuentos, exenciones tributarias y como subsidios directos; utilizados generalmente por el nivel nacional, se han destinado especialmente como incentivo a la producción limpia, para la adquisición de equipos y sistemas de control de la contaminación, como impulso a la investigación medioambiental, y para incentivar actividades forestales de reforestación y conservación (Minambiente - Sigam, 2007-2009).

También vale la pena mencionar que existen instrumentos financieros para la gestión ambiental, el más común, es la adquisición o compra de predios para programas de revegetalización, conservación, cuidado y protección de ecosistemas y áreas de especial interés ambiental.

Conozca en detalle los instrumentos económicos para la gestión ambiental con la siguiente actividad de refuerzo:



Lectura recomendada

Guía metodológica Instrumentos económicos para la gestión ambiental

Naciones Unidas.



Figura 12.
Fuente: Shutterstock/ 151094651

Retos para la implementación de los instrumentos



Cada uno de los instrumentos señalados en este eje, han sido concebidos para orientar, no solo la gestión ambiental municipal, sino el desarrollo sostenible a nivel nacional para que de manera articulada se ordene el territorio de la mejor manera posible. Lo anterior considerando las necesidades de cada región, de cada actor involucrado y manteniendo los objetivos de la nación; no obstante, la actualidad del país evidencia que aún faltan retos por cumplir, a continuación, se describen algunos de ellos:



Figura 13.
Fuente: propia

a. Articulación y coherencia entre instrumentos y herramientas de gestión

Los planes de inversión del Plan de Desarrollo y el programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, garantizan la articulación entre el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes de desarrollo en cada municipio, en ambos se concretan las fuentes y uso de los recursos económicos que permitirán la materialización de las inversiones sociales y económicas de corto, mediano y largo plazo de manera equilibrada en los territorios.

Los planes de ordenamiento territorial, y los planes de desarrollo municipal son instrumentos administrativos, para la planificación del territorio, de modo tal que, tanto la función del Alcalde, como de los demás actores, se convierte en estratégica a la hora de articularlos.

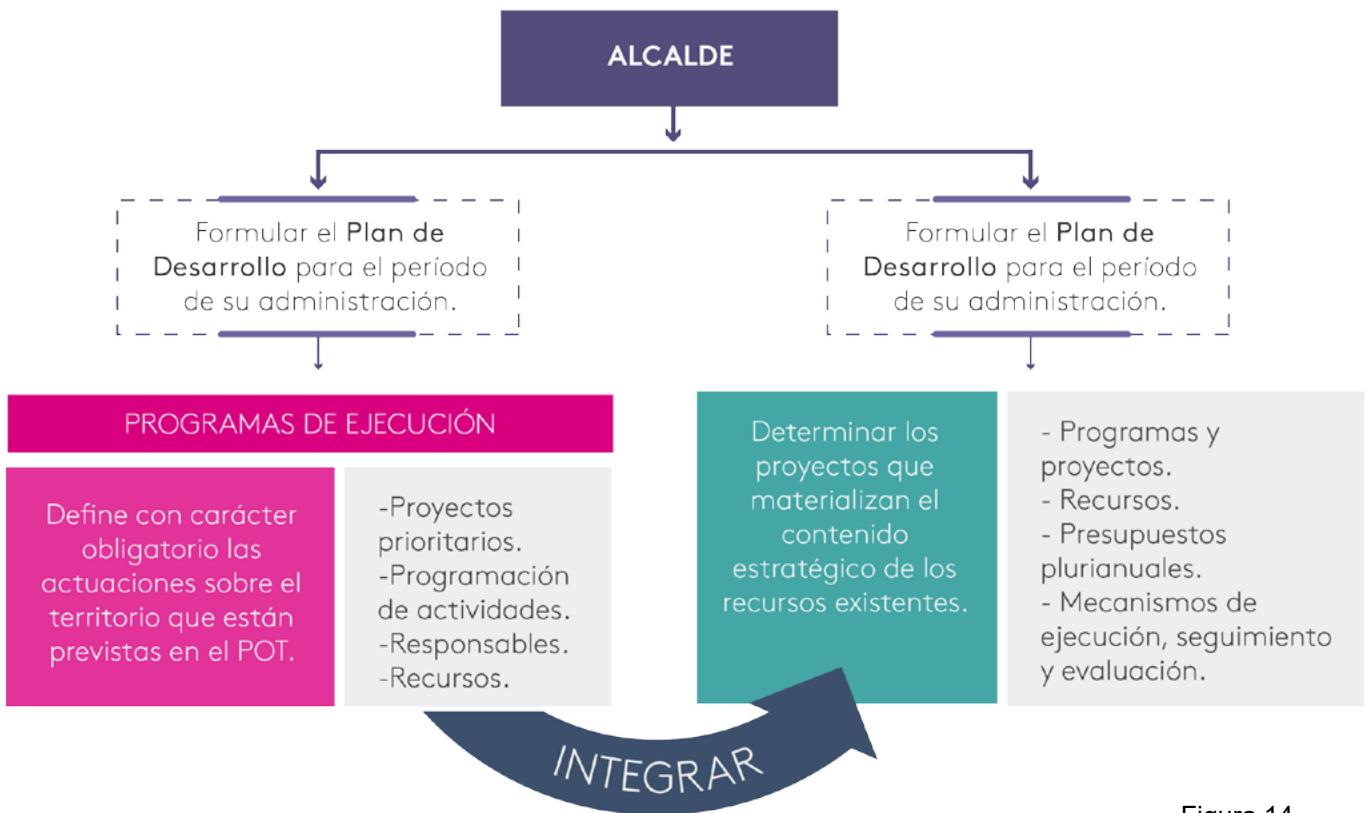


Figura 14.
Fuente: propia

Sin embargo, en la práctica lo establecido en los planes de ordenamiento territorial, de ordenamiento de cuencas y de desarrollo, en la práctica, carecen de estrategias de armonización, por ejemplo, el 31 de marzo de 2017, una avalancha destruyó 17 barrios del municipio de Mocoa en el departamento de Putumayo, dejando más de 300 personas muertas; la causa, el municipio está situado sobre la ladera de la cordillera, rodeado por el cauce del río Mocoa, en el cual convergen los ríos Taruca, Sangoyaco y Mulato, una zona que ha sido afectada por el alto nivel de deforestación, lo cual sumado a las altas precipitaciones, desencadenó el desastre.

La tragedia ocurrida en Mocoa estuvo marcada por las falencias en el uso de los

instrumentos de gestión ambiental municipal, es así como, días después de la tragedia se conoció a nivel nacional que el Plan de Ordenamiento Territorial de Mocoa estaba desactualizado, pues se gestó en 1998, del mismo, no se conocen los documentos que registren los resultados o seguimiento a su ejecución. Por su parte, el Plan de Desarrollo Municipal de Mocoa 2016–2019 “En sus manos está el desarrollo de nuestro territorio”, pese a que reconoce que el municipio está en la necesidad de reubicar cerca de 200 viviendas que se encuentran en situación de riesgo por amenaza de deslizamiento debido a altas precipitaciones, no menciona acciones, planes o programas que materialicen esta aspiración, en tanto sus principales programas a nivel de gestión ambiental están relacio-

nados con herramientas de sensibilización ambiental, manejo de vertimientos y residuos, en tanto para la gestión del riesgo, su principal herramienta está relacionada con la mejora de acciones de atención a la prevención de desastres. Por último, en cuanto al cambio climático durante el periodo, se establece el apoyo a cinco proyectos de adaptación y mitigación; estrategias que, aunque importantes y necesarias, no se centraron en minimizar los riesgos, de manera que la tragedia se hubiese evitado.

En el 2016 convergieron dos sucesos trascendentales: por una parte, se cumplió la vigencia de los planes de ordenamiento

territorial para la mayoría de los municipios, y por otra, se posesionaron los alcaldes tras el último proceso electoral, por lo tanto, los mandatarios estaban llamados a realizar de manera prioritaria, los procedimientos y actividades necesarias para actualizar sus POT. De hecho, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales en acompañamiento del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, emitió la Circular 007 de 2016, dirigida a los alcaldes municipales y distritales, solicitando realizar la actualización de los planes de ordenamiento territorial, incorporando la variable ambiental a través de diez recomendaciones.

Tales recomendaciones, no surtieron el efecto esperado, en lo que a Mocoa se refiere, el reto es empezar a definir, establecer y aplicar lo solicitado en los instrumentos para la gestión ambiental municipal, una gestión donde los planes de desarrollo se construyan a través de lo plasmado en los planes de ordenamiento y de cuencas, y a su vez estos últimos se desarrollen con los requerimientos técnicos (ambientales, de gestión del riesgo), sociales y económicos. El reto a nivel nacional para la gestión ambiental municipal es aún más grande, pues según estudios de la Universidad Nacional de Colombia, el 63 % de los municipios colombianos a la fecha no han actualizado su plan de ordenamiento territorial, el 82 % tiene población asentada en zona de riesgo, y la información rural se encuentra desactualizada en 60 %.



c. Superar las limitaciones de los instrumentos económicos

El inevitable uso de los recursos naturales renovables y no renovables, ha conducido al desarrollo de métodos económicos, cuyo principal objetivo es la regulación de los recursos; las tasas de uso de agua y las tasas retributivas son instrumentos de gestión para el logro de objetivos ambientales relacionados con la conservación y uso eficiente del recurso hídrico, de la misma manera busca ser una fuente de inversión que garantice la renovabilidad del recurso tras su uso.

Tras su implementación, las principales críticas al desarrollo de estos sistemas están relacionadas con la no diferenciación de usuarios para la aplicabilidad de estas tasas, es decir, el cálculo no diferencia entre pequeños y medianos agricultores o empresas de tipo industrial de alta manufactura, de alimentos o actividades como la minería o la industria petrolera, lo que genera que no sean consideradas como equitativas para todos los sectores de producción.

Pese a ser el instrumento más utilizado por las autoridades ambientales, no ha generado ni la sensibilización necesaria para disminuir el consumo de un recurso no renovable como el agua, ni para reunir los recursos necesarios para realizar inversiones en acueductos y plantas de tratamiento residuales en los municipios; es así como de acuerdo con Reinso (2013), de los 1.120 municipios que hay en el país, al menos 800 requieren una intervención directa para la creación y/o intervención de acueductos o de plantas de tratamiento para aguas residuales.

Parte de la crítica al uso de las tasas retributivas, plantea que al final su concepción está relacionada con el principio del que contamina paga, y no con evitar que los recursos, en este caso, el agua y los bosques sean protegidos tanto de la

contaminación como de la deforestación. Quien tiene el recurso, se convierte en un autorizado para depredar el ambiente, sin calcular las consecuencias irreversibles, insuperables con cualquier pago de tipo económico.

Por su parte, los instrumentos de mercado que se refieren a los métodos de valoración económica, han sido ampliamente discutidos, toda vez que involucran de una manera directa el poner un precio a los recursos y/o servicios ofrecidos en materia ambiental, poniendo en cuestión si realmente los recursos naturales tienen un precio que pueda establecerse, quienes defienden estas metodologías tal como Labandeira (2006), argumentan que por lo menos a través de estos instrumentos se elimina una de las fallas en materia de economía ambiental, y es la creencia de que al ser públicos, los recursos ambientales son de todos, pero a la vez de nadie.

La definición de un costo por un servicio ambiental, como el turismo ecológico hace uso de estas herramientas de mercado, calculando los gastos en los que incurrir una persona por disfrutar de un lugar o los servicios turísticos y/o recreativos que ofrece un espacio turístico, y calcular el precio de ingreso al mismo.



Por su parte, el método de valoración contingente determina la disponibilidad a pagar por la preferencia de un escenario (creado hipotéticamente) u otro, por ejemplo, estableciendo qué beneficios presenta la construcción de un edificio de estrato 5 o 6 cerca al parque Mirador de los Nevados, o los beneficios en la calidad del aire de una zona por la no construcción en este lugar.

En ambos casos no está contemplada la participación de los diferentes actores que habitan los territorios, para su desarrollo se establecen poblaciones objetivo, que son encuestadas, por lo que estos instrumentos representan un alto riesgo de desconocimiento de los problemas ambientales y sociales, y terminar favoreciendo de manera particular a alguno de los interesados.

En general, cada uno de los instrumentos presentados dentro de este eje para la gestión ambiental municipal y su buen desarrollo, dependerá de la elección política que hagan las comunidades, y en ese marco, de la voluntad de los gobiernos municipales, locales y regionales, el conocimiento e idoneidad de sus funcionarios, de las empresas y la responsabilidad ambiental que establezcan en el desarrollo de sus actividades, de las organizaciones sociales y de la presión que ejerzan cada vez que hay un incumplimiento de la normatividad establecida en materia ambiental, es decir, de la apropiación que cada uno de los actores tenga de los temas de planificación ambiental, de su territorio y en general de cada uno de nosotros.

La siguiente lectura es referencial:



Lectura recomendada

Capítulo 11. "Instrumentos de gestión ambiental" de *Gestión ambiental en América Latina y El Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*.

Manuel Rodríguez Becerra.

E. *Escenarios: Universidad de Deusto*. Recuperado de: http://www.prospectiva.eu/zaharra/04_Escenarios_ESTE.pdf).

Becerra, M. y Espinoza, G. (2002). *Instrumentos De Gestión Ambiental. Capítulo 11. En Gestión Ambiental en América Latina y El Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente.

Becerra, M. y Espinoza, G., (2002), *Instrumentos De Gestión Ambiental. Capítulo 11: En Gestión Ambiental en América Latina y El Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente. pp. 175 – 225. Recuperado de: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo11.pdf>

CEPAL. (2015). *Guía metodológica Instrumentos económicos para la gestión ambiental. Impreso en Naciones Unidas*. Santiago de Chile. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37676/S1421003_es.pdf;jsessionid=44DAA13DC88E7A3457611B8F64A8A743?sequence=1

Gaceta Constitucional No. 116. (1991). *Constitución política de Colombia*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-499/15*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-449-15.htm>.

Diario Oficial No. 41.146. (1993). *Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*.

Diario Oficial No. 43.091. (1997). *Ley 388 de 1997: Ley de Ordenamiento Territorial*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Dirección de Desarrollo Territorial. (2007). *Planificación: Base de la gestión municipal - Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007*. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/planificaci%C3%B3n.pdf>

Martínez, J. *Fundamentos de la educación ambiental*. UNESCO. Recuperado de: <https://www.unescoetxea.org/ext/manual/html/fundamentos.html>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). *Plan Estratégico Sectorial 2015-2018. Sector De Ambiente Y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: http://www.ideam.gov.co/documents/24189/359221/PLAN ESTRATEGICO SECTORIAL_2015-2018_versi%C3%B3n_1.pdf/cfd78ac7-35b0-46ee-af69-00a6e7bc6d5c?version=1.0

Ministerio de Vivienda. (2017). *Tipos de planes de ordenamiento territorial*. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial>

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS. (2007-2009). *Instrumentos económicos y financieros*. Recuperado de: <https://www.cortolima.gov.co/Sigam/gen/d1.htm>

Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del Sigam – Sistema de Gestión Ambiental Municipal*. Universidad Nacional De Colombia. Instituto de Estudios Ambientales –IDEA. Colombia: Opciones Gráficas Editores Ltda.

Molina, J. (2017). *Los peligros de darle la espalda al río*. Periódico impreso No. 209. Bogotá. Recuperado de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/los-peligros-de-darle-la-espalda-al-rio.html>

Periódico El Tiempo. (2016). *El 83 por ciento de los POT del país están desactualizados*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/congreso-de-fenalco-el-83-por-ciento-de-los-pot-del-pais-estan-desactualizados-40414>

Presidencia de la República. (2002). *Decreto 1729 de 2002*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5534>

Secretaría Distrital de Ambiente. (2017). *Plan de Acción Ambiental Local - PAL*. Bogotá Distrito Capital.

Valenzuela, R. (1991). *“El que contamina paga”*. Revista de la CEPAL - Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Santiago De Chile. No. 45. p. 80.

Vive Digital. *Departamento Nacional de Planeación - DNP. ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Ene-q8EBgy8>.

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Dionne Cruz

EJE 4

Propongamos

Superado el conflicto armado con la guerrilla de las Farc-Ep, de 53 años de existencia y considerado el más largo de América Latina, este cuarto eje temático tiene como propósito invitar a los estudiantes a acometer los desafíos y oportunidades que presenta el posconflicto para la gestión ambiental municipal en sus territorios.

Por supuesto, pone de relieve la existencia de grupos al margen de la ley que persisten en su accionar, y que retan las capacidades del Estado colombiano y de la sociedad en su conjunto para ocupar los espacios dejados por la desmovilización de las Farc en zonas caracterizadas por su enorme riqueza ambiental y ecosistémica.

A través del desarrollo del eje, el estudiante deberá proyectar una iniciativa de gestión ambiental y construcción de paz para implementar en su municipio, ciudad o localidad, la cual constituirá la calificación del referente. El estudiante dispondrá del glosario de términos de relevante comprensión para su proceso formativo, las lecturas referenciales y algunas complementarias, los recursos de aprendizaje, actividades de refuerzo y evaluación.

La pregunta orientadora que se pretende responder al finalizar la revisión y el análisis de este cuarto eje es: ¿Qué desafíos y oportunidades presenta el posconflicto para la gestión ambiental municipal?

A continuación, un esquema que sintetiza la estructura y alcance del eje 4.

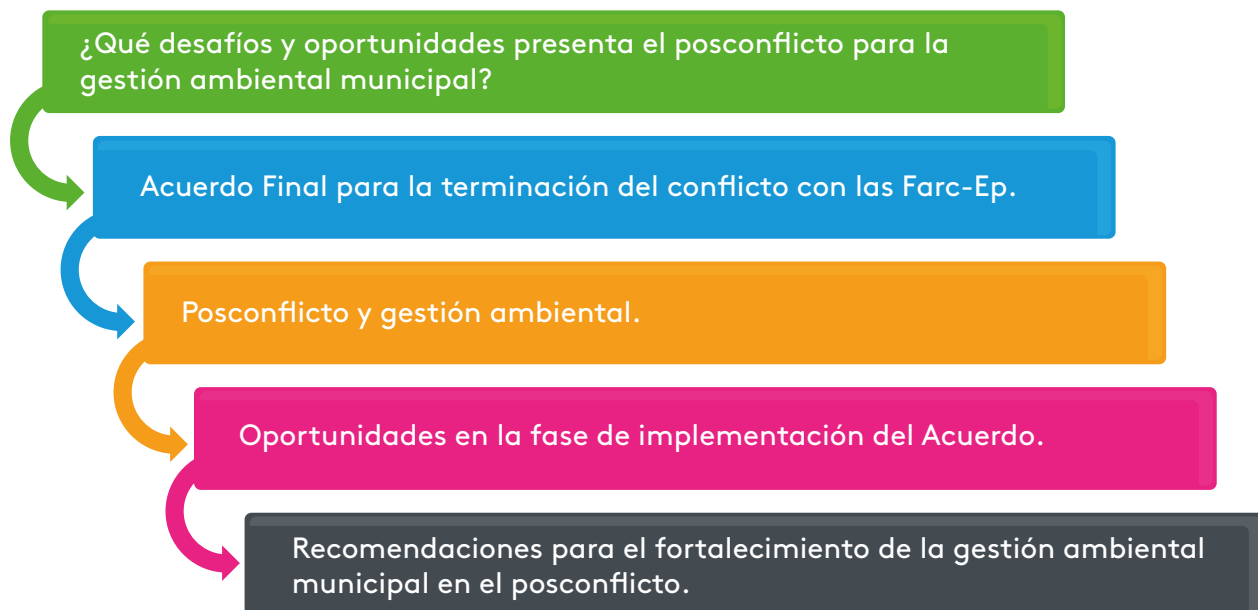


Figura1: Estructura general del referente de pensamiento.
Fuente: propia.


Desafíos y oportunidades del posconflicto



Acuerdo Final para la terminación del conflicto con las Farc-Ep

Luego de intentos fallidos de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (Farc-Ep), el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos instala formalmente en La Habana, Cuba, la mesa de negociación el 19 de noviembre del 2012, con Noruega y Cuba como países garantes, Chile y Venezuela como acompañantes.

Bajo el liderazgo de Humberto de La Calle por el equipo negociador del gobierno nacional, e Iván Márquez, de las Farc, se construye una agenda de trabajo conjunta, que abordaría los siguientes puntos esenciales del acuerdo de paz, los cuales en el proceso fueron arrojando acuerdos parciales, que se someterían a la aprobación del pueblo colombiano. **Para observar las fechas, observe el video:**

 **Video** Fechas esenciales del acuerdo de paz <http://bit.ly/2xSC9fs>

El 26 de septiembre del 2016, en la ciudad de Cartagena se realiza el acto protocolario de firma del acuerdo para la terminación del conflicto, por parte del presidente Juan Manuel Santos y el máximo jefe de la guerrilla de las Farc, Rodrigo Londoño Echeverri, "Timochenko".

El domingo 2 de octubre de 2016, se somete a consideración del pueblo en un plebiscito, la pregunta: **¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?**, con el siguiente resultado, informado por la Registraduría General del Estado Civil (2016):

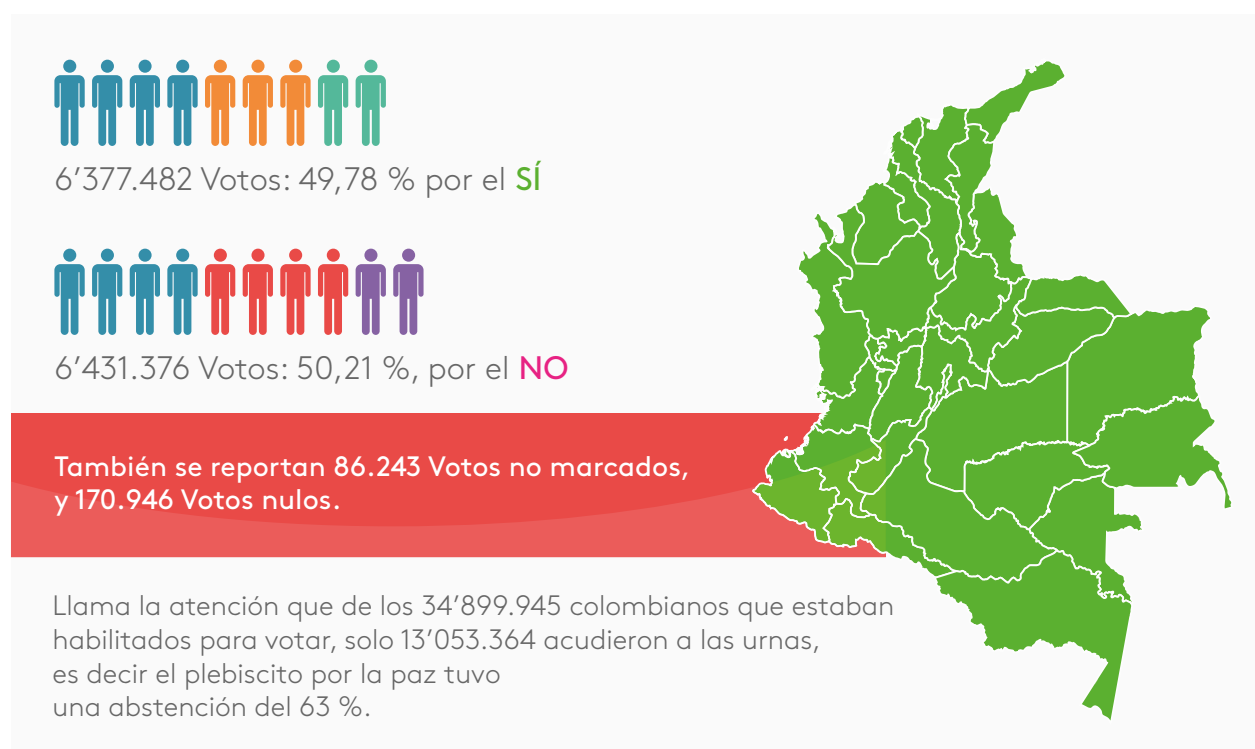


Figura 2
Fuente: propia.

Los resultados del plebiscito muestran una abierta polarización entre quienes apoyaban el acuerdo, y quienes se oponían, con una tendencia en favor de las regiones aquejadas por el conflicto directo y posición negativa de las principales ciudades del país, salvo la ciudad capital de Bogotá.

Cabe anotar que el acuerdo de terminación es un documento de 310 páginas, cuya versión final fue objeto de ajustes y modificaciones introducidas por los líderes promotores del No, quienes durante un mes discutieron con el equipo negociador del gobierno nacional.



Visitar página

Puede descargar de aquí el texto final.

<http://bit.ly/2xxUlub>

Con el ánimo de profundizar en el conocimiento del Acuerdo de Paz, los-as invitamos a conocer las cartillas EL ACUERDO FINAL DE PAZ, la oportunidad para construir la paz, y notas sobre los cambios, ajustes y precisiones del nuevo Acuerdo Final, en los siguientes links:



Visitar página

El Acuerdo Final de paz.

<http://bit.ly/2ctuxmz>

Nuevo acuerdo final.

<http://bit.ly/2f53yCW>

Posconflicto y gestión ambiental

Comprendemos el posconflicto como el período de tiempo que sigue a la superación total o parcial de los conflictos armados (Galtung, 1975; Boutros, 1992; Chetail, 2009; Rettberg, 2003 y 2012).

Al cese de la amenaza armada, las naciones tienen la oportunidad de repensar sus prioridades de desarrollo, analizando a profundidad las verdaderas causas que pudieron originar los conflictos que han padecido, para el caso colombiano, un conflicto que, según las cifras aportadas por el Centro de Memoria Histórica, deja cerca de 220.000 muertes, más de 60.000 desaparecidos, 6'500.000 personas desplazadas, y cerca de 8 millones de víctimas.

La necesidad de reparar y empezar de nuevo es una obligación ética, pero también un derecho y un deber constitucional:

Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Existe un consenso alrededor del problema de concentración de la tierra como uno de los principales orígenes del conflicto armado colombiano, en efecto según la Misión para la Transformación del campo, Colombia presenta un Coeficiente de Gini para tierras de 0.8, y la pobreza en el sector rural aqueja al 70 % de la población, mientras en las ciudades es del 30 %.

La realidad del desplazamiento forzado no solo ha ocurrido a razón de la violencia, sino por el despojo de tierras del que han sido víctima miles de campesinos a lo largo y ancho del país; la tierra como uno de los recursos ambientales de mayor importancia, pues su disputa, no se da solo por el espacio físico, sino por la cantidad

de recursos que alberga (agua, madera, minerales, hidrocarburos, etc.).

En la dinámica del conflicto, la naturaleza ha resultado bastante perjudicada, ya sea por los procesos de deforestación masiva para la siembra de cultivos ilícitos, como por el uso de dinamita, armas no convencionales y la voladura de oleoductos que han arrasado la tierra y sus capas protectoras, han contaminado las fuentes hídricas, y han afectado de manera importante la calidad del aire en diferentes zonas del país.

Según la Fundación Pienza Verde, se calcula que en los últimos 20 años, el conflicto armado ha sido el causante de la pérdida de 6'210.000 hectáreas de bosque (Cemcol, 2012).

Sin embargo, también es justo señalar que en algunos territorios bajo el dominio de la guerrilla de las Farc, se detuvo la entrada de multinacionales y empresarios dedicados a la agroindustria, la ganadería, los cultivos intensivos de palma, caña, maíz para la producción de aceites y biodiesel, las actividades minero energéticas, entre otras, las cuales una vez retirados los frentes, podrán ser ocupadas por diversos actores legales e ilegales, lo que implica un llamado de atención a la institucionalidad pública nacional, regional y local, e incluso internacional, y a la sociedad civil misma para activar planes de acción inmediatos dirigidos a preservar, conservar y cuidar la naturaleza, los ecosistemas estratégicos y áreas protegidas.

Según el informe revelado a principios de julio del 2017, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

(Ideam), la deforestación aumentó 44 % entre 2015 y 2016. La entidad calcula un área de 178.597 hectáreas, una zona tan grande como Bogotá. En el territorio nacional, cada hora se pierden 20 hectáreas,

y la región más afectada –donde se concentra el 39 % del problema– es la Amazonia, bioma clave para la regulación climática no solo de Colombia, sino del mundo.



El nivel de detalle logrado por el Ideam en su monitoreo de bosques permite hacer una radiografía, en términos ambientales, de lo que está sucediendo con las nuevas geografías del posconflicto. Se estima que el 60 % de la deforestación se concentra solo en 23 municipios, muchos de ellos donde más se vivió la guerra, como San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá, en Caquetá, y donde por más de un año se viene advirtiendo que la depredación no da tregua. Caso similar ocurre en los núcleos del Pacífico en Chocó y en el municipio de Tibú, Norte de Santander, focos de deforestación identificados por el sistema de monitoreo de bosques y carbono desde hace un par de años y donde parece que la tala indiscriminada se convirtió en pan de cada día para las comunidades. A este nuevo repunte de la deforestación también hay que ponerle en contexto los pasivos ambientales que dejaron tantos años de guerra a las zonas con mayor biodiversidad del país. Basta con decir que entre 2009 y 2013 se perdieron 3 millones de hectáreas en municipios con alta incidencia del conflicto armado, como calcula el Departamento Nacional de Planeación (*El Tiempo*, 2017, p. 6).

Para complementar esta información, revise la siguiente lectura:



Lectura recomendada

Guerra y medio ambiente. Manuel Rodríguez Becerra.

Oportunidades del Acuerdo de Paz

Dentro del Acuerdo de Paz con las Farc se contemplan disposiciones específicas orientadas al cuidado de la naturaleza, vinculadas a la consecución de la paz, el bienestar y el buen vivir, que serán abordadas a continuación.

Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

En este punto de la agenda, el primero objeto de análisis de la mesa de negociación, en cuatro de los programas contenidos, se hace alusión expresa a la protección, conservación y manejo ambiental, así.

a. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

Señala este punto que los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. Consigna el Acuerdo que las tierras otorgadas tendrán por finalidad, proteger el medioambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria (Acuerdo Final, p. 15).

b. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medioambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, se establecen:

- Plan de Zonificación Ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional (plazo no mayor a dos años).
- Apoyo a las comunidades rurales que colindan o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medioambiente: prestación de servicios ambientales con especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

Además de lo anterior resalta el valor de las Zonas de Reserva Campesina - ZRC como iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas (Acuerdo Final, p. 20).

c. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Dentro de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, se cuentan aquellos de desarrollo social, en materia de salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza, como también los referidos al desarrollo de Infraestructura y adecuación de tierras, cuyos criterios entre otros atienden los procesos de mitigación de los riesgos originados por el cambio climático (Acuerdo Final, p. 25).

Participación política: apertura democrática para construir la paz

En cuanto al eje 2, de participación política, en la Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, se señala como uno de sus objetivos: “Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medioambiente y cultura” (Acuerdo Final, p. 50).

En los ejes 1 y 2 de este módulo se abordó el marco normativo y conceptual de la gestión ambiental municipal, y quedó clara la importancia de liderar estos procesos bajo un enfoque participativo, propio de las exigencias constitucionales y legales de hoy. Por ello este llamado a la revisión y robustecimiento de los diseños y metodologías de participación en la formulación de políticas públicas, entre otras, ambientales, es de especial relevancia para quienes están al frente o integran el sistema de gestión ambiental desde los territorios y en el nivel nacional.

Fin del Conflicto

Uno de los objetivos de la finalización de la confrontación armada con la guerrilla de las Farc-Ep es avanzar hacia la plena garantía de los derechos constitucionales, incluidos los derechos colectivos y del ambiente. El Acuerdo Final resalta que la terminación del conflicto permitirá entre otros, proteger el medioambiente.

a. Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

El escenario de fin del conflicto permitirá garantizar entre otros, la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones en la toma de decisiones, el bienestar y el buen vivir de la población, la protección del medioambiente y el enfoque territorial en la implementación de las políticas públicas (Acuerdo Final, p. 189).

De cara a los procesos de reincorporación de las personas desmovilizadas de la guerrilla de las Farc, dentro de los planes y programas sociales, se anuncia la realización de un censo que identifique las capacidades, las competencias y las habilidades de quienes harán parte de la legalidad, incluyendo los saberes y conocimientos sobre protección y recuperación del medioambiente. Esto se convierte en una valiosa oportunidad de reintegración de ex combatientes, al mismo tiempo que un camino hacia la reconciliación con víctimas y habitantes de comunidades entorno al cuidado de la naturaleza, escenario propicio para la construcción de la paz.

b. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible.

Planes o programas sociales. A partir de un censo socioeconómico que se realizará a las personas desmovilizadas, se identificarán los planes para la atención de los derechos fundamentales e integrales de la población, entre otros, aquellos orientados a la protección y recuperación del medioambiente (Acuerdo Final, p. 76).

Solución al problema de las drogas ilícitas

Uno de los principales factores de deterioro ambiental progresivo del país es el narcotráfico, especialmente en la fase de siembra y producción, tanto por la tala de bosques para cultivos ilícitos, como por el uso de precursores químicos altamente contaminantes que terminan en las fuentes hídricas y en los suelos, afectando la salud humana, animal, vegetal y ambiental.

El Acuerdo para la terminación del conflicto incorpora programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos. Da el mandato al Gobierno Nacional de proceder a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medioambiente y el buen vivir (Acuerdo Final, p.102).



Figura 3
Fuente: <http://bit.ly/2fibzCly/2fibzC>

Oportunidades en la fase de implementación del Acuerdo

Con el fin de avanzar en la implementación de los acuerdos de paz firmados con la guerrilla de las Farc-Ep, el gobierno nacional expidió el Decreto 870 de 2017, “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”, cuyo objeto es establecer las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración (Decreto 870, 2017, art. 1°).

Este decreto aplica a las personas públicas o privados que promuevan, diseñen o implementen proyectos de Pago por Servicios Ambientales financiados o cofinanciados con recursos públicos y privados, incluidos los pueblos indígenas y demás grupos étnicos (Decreto 870, 2017, art. 2°).

El Pago por Servicios Ambientales es el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales (Decreto 870, 2017, art. 4°).

La siguiente figura sintetiza los elementos principales del incentivo por servicios ambientales, establecidos en el artículo 5° del Decreto en mención.

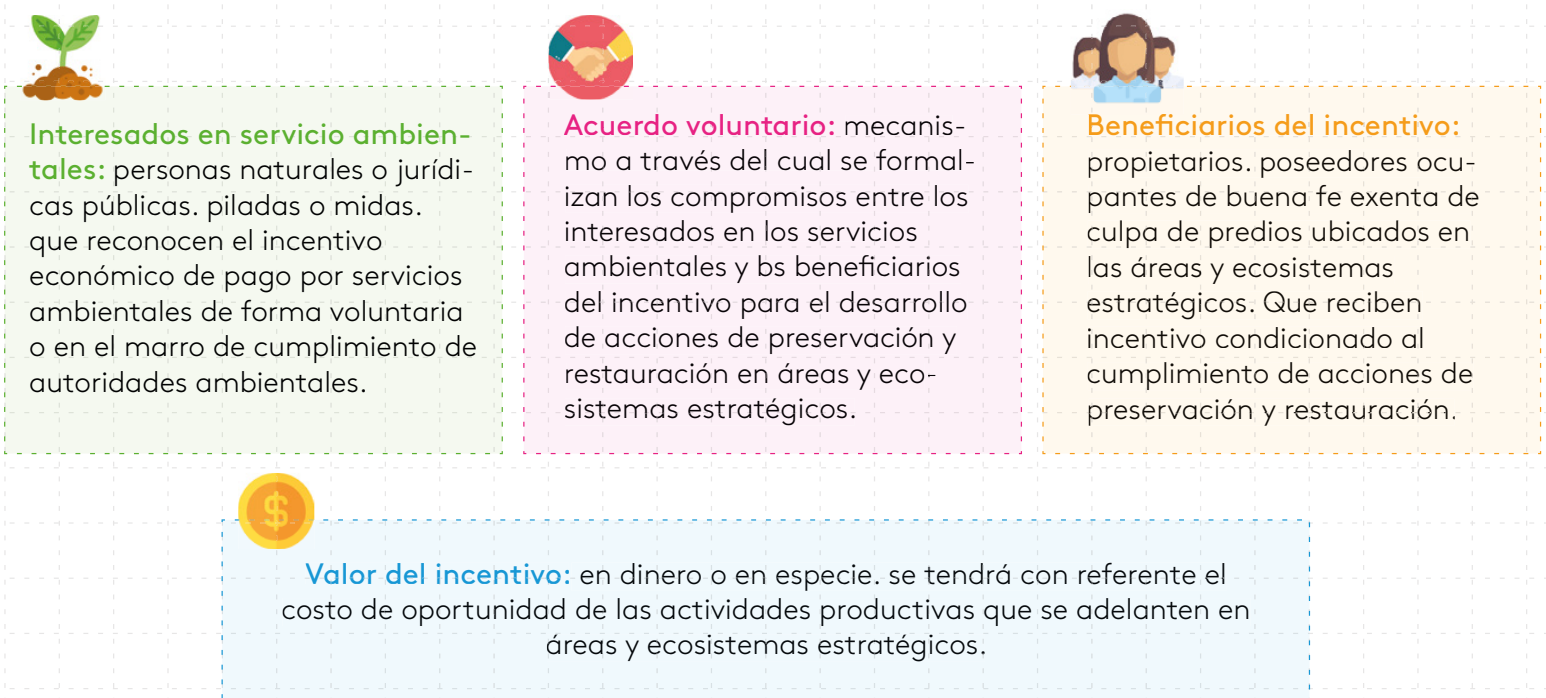


Figura 4.
Fuente: propia

Para la estructuración de los proyectos de Pago por Servicios Ambientales se deben considerar las acciones, modalidades y elementos básicos; los invitamos a ampliar esta información leyendo el Decreto 870, 2017, art. 1º, y respondiendo las preguntas que veremos enseguida.

Además de las funciones en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el artículo 13, establece las funciones de las autoridades ambientales para la implementación del Decreto 870 de 017.

Las entidades territoriales participarán con la gestión administrativa y de recursos financieros y en cofinanciación requeridos para la estructuración e implementación de proyectos de pago por servicios ambientales. Además, incluirán los proyectos de Pago por Servicios Ambientales en sus Planes de Desarrollo y en los instrumentos de planeación que deban adoptar en desarrollo de las disposiciones vigentes (Decreto 870, 2017, art. 15).


Las disposiciones de este Decreto como la obligación normativa de compensación ambiental ofrecen un escenario de oportunidad de gran valor para fortalecer la gestión ambiental municipal.

A la fecha, Colombia cuenta con 93 licencias ambientales con obligación de compensar en áreas concentradas en departamentos aquejados por el conflicto armado, tales como Meta, Casanare, Santander, Cesar, Antioquia y Bolívar (Foros Semana, 2017).



Figura 5.
Fuente: shutterstock/63055261

**Recomendaciones para el fortalecimiento
de la Gestión Ambiental Municipal
en el Posconflicto**



Resultado de los grandes impactos que en materia social, económica, cultural y ambiental ha dejado al país el modelo de economía extractiva, heredado de la época de la Colonia, es momento de redefinir las prioridades de desarrollo y ordenamiento territorial del país; ello debe ocurrir de abajo hacia arriba y viceversa. No es gratuito que Colombia sea considerado el país con más conflictos ambientales de América Latina.

Desarrollo sostenible del potencial ecoturístico del país

Los gestores ambientales presentes en los territorios tienen la oportunidad de ser constructores de paz en clave de desarrollo sostenible, aprovechando el enorme potencial ecoturístico que caracteriza el territorio nacional, empezando por identificar los patrimonios naturales y culturales, las áreas de especial importancia ecológica y áreas estratégicas; luego, ilustrando a la ciudadanía, especialmente a los jóvenes, estudian-

tes y líderes sociales sobre las propiedades y características de estos recursos, de manera que puedan vincularse activamente en programas de limpieza, cuidado, conservación, restauración y protección.

Estas comunidades debidamente capacitadas pueden ser las mejores aliadas para hacer guianza e interpretación ambiental, aprendiendo idiomas mediante la suscripción de convenios con instituciones educativas y los servicios instituciones ofertados por el Sena, entre otros.



Fortalecimiento del servicio ambiental por parte de la Fuerza Pública

Es preciso tener en cuenta que la Policía Nacional dispone de un cuerpo especializado de Policía Ambiental y de los Recursos Naturales, encargado de prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad, en la defensa y protección del medioambiente y los recursos naturales renovables, y en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley (Ley 99, 1993, art. 101).

Igualmente, la Ley 99 de 1993 dispone que 20 % de los bachilleres seleccionados para prestar el Servicio Militar Obligatorio, prestarán servicio ambiental, cuyas funciones son: a) educación ambiental; b) organización comunitaria para la gestión ambiental; c)

prevención, control y vigilancia sobre el uso del medioambiente y los recursos naturales renovables (Ley 99, 1993, art.102).

Las Fuerzas Armadas tienen por función constitucional, velar en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medioambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional. La Armada Nacional tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, seguimiento y evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino (Ley 99, 1993, art.103).

Implementación de la Política Nacional de Pago por Servicios Ambientales

Por otro lado, la puesta en marcha de la Política Nacional de Pago por Servicios Ambientales - PSA, lanzada por el Gobierno nacional el 7 de julio de 2017 en la laguna La Cocha, departamento de Nariño, se convierte en una magnífica oportunidad para hacer de la conservación ambiental un mecanismo concreto de sustentabilidad económica de comunidades campesinas, indígenas y afro asentadas en zonas rurales o urbanas, y cuya vulnerabilidad socio económica los ha llevado en muchas ocasiones a ser presa fácil de las mafias que comercian con la tala de árboles, la minería ilegal, los cultivos ilícitos, el tráfico de fauna y flora, entre otras actividades depredadoras de la naturaleza.

Esta política reconoce acciones asociadas a tres actividades:

1. Conservación de cuencas hidrográficas para mejorar la regulación del recurso;
2. Conservación de la biodiversidad para proteger el hábitat de especies amenazadas y polinizadoras;
3. Conservación de sumideros de carbono para reducir las emisiones de dióxido de carbono - CO₂, y potenciar el uso sostenible de los bosques.

Vale anotar que ya existen 15 iniciativas de Pago por Servicios Ambientales en Colombia, que benefician a 3.500 familias y conservan cerca de 66.000 hectáreas. La meta de la política pública al año 2025, es cuidar un millón de hectáreas por todo el territorio nacional.

Además del instrumento económico del pago por servicios ambientales, la Ley 99 de 1993 y su decreto reglamentario 2041 de 2014, contemplan las medidas de compensación.

Implementación de la gobernanza del agua

La gobernanza del agua es una filosofía propia de la **ecología política**, cuyo planteamiento principal es que el criterio ordenador del territorio es el agua: sus flujos, cuencas y caudales.

A razón de la minería legal e ilegal, el vertimiento de mercurio, cianuro, químicos industriales y precursores para el procesamiento de cocaína, nuestros principales ríos están contaminados, con impactos ambientales, sociales y económicos profundos, poniendo en



Ecología política

Ideología que surge en los años 70, reconociendo la existencia de límites naturales al crecimiento. Cuestiona la fórmula productivismo-consumismo, planteando un cambio radical del sistema como única solución a la crisis socio ambiental que vivimos. Comprende el progreso como la capacidad de adaptación a aquellos límites que no deben ser superados. Propone volver a la naturaleza, no contrariarla. Propone crecer sin seguir en la trampa de las estrategias extractivistas desde las épocas de la colonia, transición energética (solar y energías limpias), autocontención, aumento de la agroecología, economía ecológica, consumo responsable y democracia participativa. (Tomado de Ecología política: la historia retoma su camino: Carlos Merenson at TEDxBuenosAires 2012).

riesgo la salubridad, seguridad y soberanía alimentaria de grandes poblaciones del país. Se dice que: "El 90 % de los ríos colombianos son fuente de materiales de arrastre para la construcción y están afectados por la deforestación y la contaminación orgánica" (Corporación Ecofondo, 2010).

Dentro de los ecosistemas de mayor importancia para la conservación del recurso hídrico se cuentan los páramos, en los que Colombia, pese a la amenaza minera, ganadera y agrícola, sigue siendo una potencia a nivel mundial, pues posee el 50 % de los páramos del mundo.

La expedición de la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo, y la Sentencia C-035 de la Corte Constitucional que ordena la protección de los páramos, reafirma el derecho al agua y la autonomía territorial, además de dictar la prohibición de actividades de minería, construcción de refinerías de hidrocarburos en estas zonas, son algunos de los instrumentos más destacados dirigidos a proteger estas fuentes de agua, que abastecen los acueductos de más 12,5 millones de colombianos.

El país cuenta con 36 complejos naturales de páramo, de los cuales lleva 23 delimitados, el último, el páramo de Sumapaz, ubicado en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá, considerado el más grande del planeta, cuyos límites fueron entregados por el gobierno nacional el 15 de julio (*El Tiempo*, 2017, p. 5). Desde luego, una de las tareas para desarrollar en el posconflicto es la delimitación de los 12 páramos pendientes, pero más allá, la aplicación de medidas de protección, cuidado y conservación de estos ecosistemas estratégicos.

Aumento y cualificación de la presencia estatal en el territorio nacional

Si hay una condición inherente a los Estados modernos es su capacidad para hacer presencia en sus territorios, y a través de ella, garantizar la vigencia de un orden constitucional y legal en los espacios en los que ejerce gobernabilidad. En Colombia existe una tradición insuperada desde las épocas tempranas de la formación de República hacia el centralismo político-administrativo, que ha ocasionado pérdidas de territorio y baja credibilidad de las poblaciones asentadas en las zonas periféricas hacia sus instituciones. Esta situación ha sido propicia para el surgimiento y expansión de grupos al margen de la ley que imponen su régimen paraestatal con el poder de las armas.

El posconflicto invita a fortalecer la presencia estatal en el país, una presencia institucional sólida que se exprese en la provisión de bienes públicos: salud, educación, movilidad, conectividad, desarrollo agrario, servicios domiciliarios, infraestructura social y física, vivienda, y por supuesto las condiciones para el pleno goce del derecho a un ambiente sano.

Si bien esta presencia estatal debe realizarse a lo largo y ancho del territorio nacional, es preciso hacer hincapié en algunas zonas consideradas estratégicas; nos permitimos listar algunas de ellas: Urabá, Tapón del Darién, selva chocoana y región pacífica, Catatumbo, La Macarena, Sierra Nevada de Santa Marta, Amazonia, Guainía, La Guajira, las regiones fronterizas, entre otras.

Uno de los retos para la fuerza pública es hacer presencia en los ecosistemas estratégicos del país, entendiendo que se trata de prevenir los impactos del cambio climático, una de las mayores amenazas de seguridad para la nación. Esta presencia

más que armada, debe ser cualificada hacia el cuidado, protección y conservación de los ecosistemas de páramos, bosques, parques, costas, playas, mares, manglares, ciénagas, humedales, ríos y quebradas. Colombia requiere con urgencia definir e implementar una política de adaptación y mitigación del cambio climático desde una perspectiva de seguridad y defensa. la siguiente lectura es referencial:



Lectura recomendada

Pagos por servicios ambientales en marcha: la experiencia en la microcuenca de Chaina, departamento de Boyacá, Colombia de Borda, Moreno y Wunder.

Borda, C., Moreno, R. y Wunder, S. (2010). *Pagos por Servicios Ambientales en Marcha: La Experiencia en la Microcuenca de Chaina, Departamento de Boyacá, Colombia*. Asociación de Usuarios Quebrada Chaina y Center for international forestry research – cifor. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/NegociosVerdesysostenible/pdf/pago_por_servicios_ambientales/Adjunto_2_CIFOR.Pagos_por_Servicios_Ambientales_en_Marcha_La_experiencia_en_la_Microcuenca_de_Chaina.pdf

Borda, Carlos, Moreno, Rocío y Wunder, Sven. (2010). *Pagos por Servicios Ambientales en Marcha: La Experiencia en la Microcuenca de Chaina, Departamento de Boyacá, Colombia*. Asociación de Usuarios Quebrada Chaina y center for international forestry research – cifor. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/NegociosVerdesysostenible/pdf/pago_por_servicios_ambientales/Adjunto_2_CIFOR.Pagos_por_Servicios_Ambientales_en_Marcha_La_experiencia_en_la_Microcuenca_de_Chaina.pdf

Grupo Empresarial R&R. (2010). *Contaminación de Ríos en Colombia*. Recuperado de: <http://www.ringenieria.com/blog1/34-contaminaci%C3%B3n-de-r%C3%ADos-en-colombia.html>

Diario Oficial No. 41.146, (1993), Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

El País. (2012). *Medio ambiente, otra víctima del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/medio-ambiente-otra-victima-del-conflicto-armado-en-colombia.html>

Revista Semana. (2016). *Estable y duradera*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Foros Semana. (2017). *Convocatoria: los retos de las compensaciones ambientales en revista Semana*. p. 50.

CEMCO. (2012). *Medio Ambiente, Otra Víctima del Conflicto Armado en Colombia*. Recuperado de: <http://cemcolaldia.blogspot.com.co/2012/>

ICESI. (2012). *Coefficiente de Gini*. Merenson, C. *Ecología política: la historia retoma su camino*. Recuperado de: <http://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/glosario/coeficiente-gini.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Notas sobre los cambios, ajustes y precisiones del nuevo Acuerdo Final*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/Cartilla-Cambios-Nuevo-Acuerdo-web.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Cartilla "el acuerdo final de paz", la oportunidad para construir la paz*. Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf

Periódico El Tiempo. (2017). *"Estrategia del Gobierno para proteger páramos"*.

Periódico El Tiempo. (2017). *"Mitad de los guerrilleros de las FARC tiene hijos"*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/censo-de-la-universidad-nacional-sobre-perfiles-de-exguerrilleros-de-las-farc-106466>

Presidencia de la República (2017). Decreto 870. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20870%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016). Recuperado de http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm

Rodríguez Becerra, Manuel. (2014). *El Tiempo: Guerra y medio ambiente*. Recuperado de: http://www.manuelrodriguezbecerra.org/ti_guerraym.htm

Universidad del Rosario. *Experimentos sobre reconciliación política en Colombia*. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/jurisprudencia-reconciliacion/ur/Postconflicto/>

Esta obra se terminó de editar en el mes de Septiembre 2018
Tipografía BrownStd Light, 12 puntos
Bogotá D.C,-Colombia.



AREANDINA

Fundación Universitaria del Área Andina

MIEMBRO DE LA RED

ILUMNO