TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

2020

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la Nación

Juan Carlos Cortés
Viceprocurador General de la Nación

Myriam Méndez Montalvo
Procuradora Delegada para Entidades Territoriales y Diálogo Social

Esteban Gálvez Falquez
Coordinador Grupo de Cooperación Internacional

EQUIPO DE COORDINACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Elisabetta Morelli Rico
Asesora Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

María Alejandra Ocaña
Asesora Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales

Juliana Hurtado Rassi
Asesora Grupo de Cooperación Internacional

Daniel Gómez Cure
Asesor Procuraduría Delegada para Entidades Territoriales y Diálogo Social

EMBAJADA DE SUIZA EN COLOMBIA - AYUDA HUMANITARIA Y DESARROLLO (COSUDE)

Yvonne Baumann
Embajadora de Suiza en Colombia

Fabrizio Poretti
Jefe de Cooperación

Diana Rojas Orjuela
Oficial Regional de Programa Senior, América Latina

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE - PNUMA

Leo Heileman
Director Regional y Representante, América Latina y el Caribe

Piedad Martin
Directora Regional Adjunta (e), América Latina y el Caribe

Juan Bello
Jefe de la Oficina de Proyectos en Colombia y Punto Focal para Ecuador y Perú

Mauricio Bedoya-Gaitán
Gestor de Proyectos, Oficina de Colombia

ELABORACIÓN DE TEXTOS - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Luz Elena Agudelo
Lina Marcela Correa
Álvaro Hernando Cardona
Héctor Manuel Hinestroza
Mónica del Pilar Gómez
Gloria del Socorro Flórez
Procuradores Judiciales II Ambientales y Agrarios

Elisabetta Morelli Rico
Martha Ovalle
Silvia Peña
Mariana Salcedo
Nubia Cenid Pulido
Asesores Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Daniel Gómez Cure
Asesor Procuraduría Delegada para Entidades Territoriales y Diálogo Social

Juliana Hurtado Rassi
Asesora Grupo de Cooperación Internacional

María Alejandra Ocaña
Ángela Bonilla
Asesores Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales

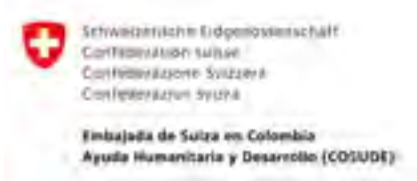
EQUIPO DE APOYO – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Julieta González Palomino
Germán Alfonso Delgado
Daniela Laverde
Asesores Grupo de Cooperación Internacional

Mauricio Rueda Gómez
Consultor PNUMA, Derecho Ambiental

REVISIÓN ACADÉMICA Y ELABORACIÓN DE TEXTOS

Ángela María Amaya Arias



La Ayuda Humanitaria y Desarrollo (COSUDE) y el Programa Global Agua de la cooperación del gobierno de Suiza, trabajan, por una parte, en la protección de la población vulnerable antes, durante y después de periodos de conflicto, crisis o desastres; y por otra, en soluciones para asumir desafíos globales, fortaleciendo el diálogo político y apoyando proyectos innovadores.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es la autoridad ambiental líder en el mundo. Establece la agenda ambiental a nivel global, promueve la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y actúa como un defensor autorizado del medio ambiente.

Esta publicación fue desarrollada con el apoyo de Embajada de Suiza en Colombia – Ayuda Humanitaria y Desarrollo (COSUDE), y del PNUMA. Las opiniones y contenidos, aquí expresados, no son responsabilidad ni de la Embajada ni del PNUMA.

.Puntoaparte Editores

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

.Puntoaparte Editores

IMPRESIÓN

Zetta Comunicadors

Presentación

La Procuraduría General de la Nación como organismo de control con la función de proteger y defender los derechos fundamentales de toda la ciudadanía, debe asegurar la vigencia del Estado social de derecho y vigilar la conducta de los funcionarios públicos. En desarrollo de su misión constitucional esta entidad ha desplegado una serie de políticas y estrategias relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

A través de las diferentes acciones desarrolladas por la Procuraduría Ciudadana, y gracias al fortalecimiento de su presencia en los territorios, se ha logrado identificar cada una de las problemáticas de tipo ambiental que afectan indistintamente el territorio colombiano, cuyas particularidades han sido abordadas por esta institución. Aspectos relacionados con la disponibilidad de agua, el aprovechamiento de los recursos marinos y costeros, la protección del recurso hídrico, y la lucha contra el cambio climático, son temas que siempre han ocupado la atención de este organismo de control.

En el ámbito preventivo han sido innumerables las actuaciones en este sentido, entre las que cabe señalar el liderazgo en la firma del Pacto por el Agua que se realizó en la ciudad de Santa Marta, el estricto seguimiento y control a la calidad de aire de ciudades como Bogotá y el Valle de Aburrá, el control a la gestión y manejo de rellenos sanitarios como el de Doña Juana en Bogotá y Magic Garden en San Andrés, y las acciones dirigidas a concientizar a los ciudadanos sobre la importancia de reducir el consumo de plásticos de un solo uso, entre otros.

Ha sido igualmente destacada la gestión relacionada con la protección de la Sierra Nevada de Santa Marta, los Corales de Varadero en Cartagena, la Reserva de Biosfera Seaflower, la Región Amazónica, entre otros esfuerzos importantes para lograr la adecuada protección de los ecosistemas estratégicos del país, de los cuales vale la pena mencionar el ejercicio de las acciones judiciales que pretenden garantizar la descontaminación de la Bahía de Cartagena y Santa Marta, la adecuada conservación del Parque Regional Jonny Cay, y la protección de la Amazonia colombiana, entre otras pretensiones.

No obstante lo anterior, la Procuraduría General de la Nación ve con preocupación el incremento de este tipo de problemáticas ambientales en los territorios, a pesar de las funciones claras y concretas que la Constitución Política de 1991 le otorgó a los municipios y departamentos del país, en materia ambiental, desarrolladas más adelante por la Ley 99 de 1993.

Aunado a ello, los problemas de gobernabilidad local, relacionados con la ejecución de acciones tendientes a garantizarles a los colombianos el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado, llevó a esta entidad a crear la agenda denominada "Acciones de Cambio por el Planeta", que tiene como finalidad incidir, a través del trabajo articulado con diferentes aliados estratégicos nacionales e internacionales, en los aspectos específicos de la gestión ambiental en el país, que conduzcan a la efectiva preservación de los ecosistemas estratégicos y, a su vez, a garantizar el desarrollo sostenible de los territorios en Colombia.

Una de las estrategias centrales en el marco de esta agenda fue la elaboración de esta Guía preventiva que busca orientar a las entidades territoriales en el cumplimiento de las obligaciones ambientales que la Constitución, las normas y el desarrollo jurisprudencial les ha conferido, logrando de esta manera que los municipios, distritos y departamentos colombianos sean ejemplo de sostenibilidad, garantizando así la armonía entre la ejecución de las actividades económicas y el amparo del patrimonio ecológico.

Esta iniciativa, que hemos liderado desde la Procuraduría General de la Nación, ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Embajada de Suiza en Colombia y de la Ayuda Humanitaria y Desarrollo (COSUDE), así como de la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA, instituciones que comparten objetivos comunes relacionados con la importancia de garantizar el derecho a un ambiente sano.

Lo que se pretende con esta Guía es brindarle a la sociedad civil la información necesaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones ambientales que tienen los entes territoriales en esta materia. No cabe duda que el adecuado cumplimiento de estas funciones por parte de los mandatarios regionales y locales permitirá garantizar el derecho a gozar de un ambiente adecuado, solucionando gran parte de los conflictos ambientales y sociales que padece este país, y permitiendo alcanzar la tan anhelada justicia ambiental que el país entero reclama.

Esperamos que esta Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones se convierta en una herramienta de primera mano para mejorar el desempeño ambiental de las entidades territoriales, que contribuya a orientar la formulación, ejecución y monitoreo de los planes de gobierno departamentales, municipales y distritales. Se trata de un tema de futuro y de supervivencia que debe comprometer prioritariamente a los alcaldes y gobernadores de Colombia.

Fernando Carrillo Flórez

Procurador General de la Nación

Prólogo

El derecho a un ambiente sano ha sido reconocido globalmente desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972. Desde entonces, 150 países han consagrado este derecho en sus constituciones, 176 países han adoptado marcos robustos de legislación ambiental, y 164 países han creado órganos al nivel del gobierno para la protección ambiental. Sin embargo, y como lo revela el Primer Reporte Global sobre Derecho Ambiental publicado por el PNUMA en 2019[1], aún existe una brecha enorme y grandes retos para la aplicación efectiva de las legislaciones ambientales existentes.

Aunque son múltiples los factores que afectan la realización plena del estado de derecho en la esfera ambiental, con frecuencia esta no se logra por el desconocimiento de la legislación, de los alcances y de los mandatos de las diferentes entidades involucradas en la protección del ambiente. En muchos casos esta situación está asociada a asimetrías en las capacidades institucionales, en limitaciones al acceso a la información y también a mecanismos y canales débiles de participación de la sociedad civil en la vigilancia de la función pública.

Con una constitución referida en muchos ámbitos como ecológica, y una amplia trayectoria de liderazgo en temas ambientales a nivel internacional, Colombia es reconocida globalmente por tener una legislación ambiental amplia y vanguardista. Pese a esto, Colombia – al igual que todos los países de la región y del mundo- enfrenta desafíos ambientales significativos, que van desde la preservación y uso sostenible de su inmensa riqueza natural, hasta la descontaminación, la adaptación al cambio climático, la restauración de áreas degradadas, la gestión integral de residuos, la solución y prevención de conflictos socio-ambientales y, en general, el abordaje de todos aquellos factores ambientales que ayuden al país en su transición hacia el desarrollo sostenible.

En este contexto es muy importante resaltar y fortalecer el rol de los mandatarios regionales y locales, especialmente por cuanto la mayoría de los problemas ambientales, incluso aquellos relacionados con procesos globales, tienen una raíz en, o pueden empezar a solucionarse desde lo local. Los municipios y departamentos tienen muchas oportunidades de mejorar las condiciones ambientales en los territorios, y

1. UNEP (2019). Environmental Rule of Law: First Global Report. United Nations Environment Programme, Nairobi.

de involucrar a las comunidades locales en la protección del ambiente.

Por estas razones para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA ha sido un gran honor acompañar a la Procuraduría General de la Nación de Colombia en esta iniciativa de poner a disposición de los alcaldes y gobernadores una guía que los orienta sobre sus obligaciones ambientales. Nuestra participación en esta iniciativa hace parte de los esfuerzos del PNUMA para apoyar a los países en la solución de problemas ambientales por medio de las leyes y de marcos normativos robustos y efectivos. El PNUMA reconoce que la legislación ambiental es una condición habilitadora para que los estados puedan alcanzar las metas que plantea la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y cumplir las obligaciones acordadas en el marco de los acuerdos ambientales multilaterales.

Desde el PNUMA estamos convencidos de que esta Guía, además de cumplir una función preventiva, puede inspirar a los mandatarios locales y a sus equipos sobre las múltiples oportunidades que tienen, sobre la base del cumplimiento efectivo de sus obligaciones ambientales, de liderar la construcción de territorios ambientalmente sanos, justos, sostenibles y resilientes, es decir, de territorios para la vida.

El PNUMA también está seguro de que esta Guía servirá de ejemplo y modelo para muchos países de América Latina y del Caribe (y de otras regiones del mundo) sobre cómo fortalecer capacidades en los mandatarios locales para la consolidación del estado de derecho en temas ambientales, y también en cuanto al importante papel de los ministerios públicos en la solución de los problemas ambientales a los que nos enfrentamos hoy en día. Solo resta reiterar mis felicitaciones a la Procuraduría General de la Nación por esta iniciativa y por su gran liderazgo y contribuciones a la consolidación de una agenda ambiental transformadora para el planeta.

Leo Heileman

Director Regional y Representante

Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente

Introducción

Desde las últimas décadas del siglo pasado, el rápido y descontrolado crecimiento de los centros urbanos, principalmente en los países en vía de desarrollo, ha prendido las alarmas con el fin de que se aborden de manera urgente los desafíos que esta situación está generando en todo sentido, pero especialmente a nivel ambiental.

Fue en este momento cuando la ONU convocó en 1976 la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat I - (ONU, Declaración Sobre Los Asentamientos Humanos, 1976) en la que se manifestó abiertamente que las condiciones de los asentamientos humanos afectaban de manera directa el desarrollo humano, social y económico, y que el desarrollo urbano descontrolado tenía graves impactos medioambientales y ecológicos[2].

El transcurrir de los años ha permitido evidenciar la importancia de establecer diferentes metas y objetivos que conlleven al cumplimiento de planes específicos dentro de las ciudades que permitan construir territorios de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos (ONU, 2015).

Las diferentes agendas y conferencias internacionales se han enfocado en lograr lo anterior, partiendo de la necesidad de solucionar problemas que a nivel mundial han sido considerados prioritarios entre los que vale la pena mencionar la gestión segura de los desechos sólidos, la adaptación al cambio climático, la falta de políticas apropiadas para incentivar el trabajo en el campo, la ausencia de agua potable, entre otros.

La comunidad internacional ha entendido que se debe asumir el manejo de los procesos de urbanización en el mundo de una manera sostenible, acordando para ello metas específicas y comunes, enmarcadas en los Objetivos de

2. La afectación que pueda generar en diferentes ámbitos las condiciones en las que se encuentren los asentamientos humanos, fueron estudiadas y diagnosticadas en diferentes decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, así como las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Población, la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Alimentación, la Segunda Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, la Declaración y el Programa de Acción aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto periodo extraordinario de sesiones, y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en que se establecen las bases de un nuevo orden económico internacional.

Desarrollo Sostenible, con acuerdos como el de París, enmarcado en la COP2 y la Agenda 2030. En este contexto, las administraciones locales y la participación ciudadana han ido ganando un protagonismo indiscutible, lo que se hace evidente en los distintos convenios internacionales sobre desarrollo sostenible.

Un territorio sostenible se caracteriza principalmente por el manejo integral que se haga de este mediante la implementación de políticas transversales en áreas como la educación, el consumo, la infraestructura, los servicios públicos, el transporte, el medio ambiente, la energía, la producción de alimentos, etc. En este sentido, el paradigma de la sostenibilidad nos obliga a cuestionar seriamente el modelo actual de crecimiento territorial, así como a pensar en un rediseño de desarrollo en el que se incluyan nuevos principios y valores, así como parámetros que conduzcan a mejorar la calidad de vida de las poblaciones mediante un adecuado uso de los recursos naturales.

Así las cosas, en el contexto colombiano de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el Estado tiene la obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación[3] favoreciendo el bienestar general[4] y garantizando el derecho a gozar de un ambiente sano[5] como un derecho colectivo de todos los colombianos, dada la interrelación que tenemos con cada uno de los elementos que conforman el medio ambiente y que hacen a su vez parte del territorio en el que día a día se desarrollan la totalidad de nuestras actividades.

Lo anterior implica que el Estado es responsable de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible[6], a través de una buena relación con el entorno y una gestión integral ambiental de las autoridades competentes, la cual empieza desde la administración municipal y se expande hacia todos los niveles del Estado, a través de una actuación articulada y armónica de todo el Sistema Nacional Ambiental –SINA.

De esta manera el cabal cumplimiento del compendio normativo ambiental, así como la aplicación de los principios del derecho ambiental, se hacen fundamentales para lograr una efectiva protección de los recursos naturales.

En tal sentido, la Procuraduría General de la Nación, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), presentan la “Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia”, concebida como un instrumento pedagógico y de consulta de primera mano que busca reunir y contextualizar conceptos establecidos por la Ley y la Constitución desde una perspectiva de aplicación y relevancia para mandatarios regionales y locales.

Este documento, que pretende orientar la actuación ambiental de las entidades territo-

---

3. Constitución Política de 1991.Artículo 80. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

4. Constitución Política de 1991.Artículo 366.El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado (...).

5. El derecho a gozar de un ambiente sano fue consagrado en la Constitución Política de 1991, como un derecho colectivo. Artículo 79. Fue retomado por Colombia de La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972.

6. Constitución Política de 1991. Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

riales, se diseñó como parte de una estrategia para evitar, mitigar y corregir los posibles conflictos e impactos ambientales que se presentan día a día en los territorios, y a su vez con el objetivo de fortalecer el ejercicio de la función pública ambiental encomendada a los alcaldes y los gobernadores.

La Guía fue construida con base en la experiencia que desde su competencia asume la Procuraduría General de la Nación, teniendo en consideración, entre otros aspectos, la presión que viene ejerciendo el desarrollo tanto urbano como rural, la obligación de preservar la biodiversidad del país y la necesidad de conciliar diferentes intereses frente al aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando que las entidades territoriales planifiquen el manejo y aprovechamiento de dichos recursos.

En tal sentido, la Guía fue elaborada a partir del ejercicio diario y conocimiento de los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios y asesores de diferentes dependencias del ente de control, quienes diariamente realizan el seguimiento a la aplicación del marco legal ambiental. Este enfoque permitió identificar 25 subtemas organizados en seis grandes temáticas derivadas de la legislación ambiental vigente en el país.

Cada uno de los subtemas sigue una estructura que parte de una puesta en contexto, seguida de la presentación de los conceptos más relevantes como han sido definidos en la legislación nacional, para luego presentar las obligaciones atribuidas por ley tanto a alcaldes como a gobernadores. También se listan los pronunciamientos que desde los tribunales han dirimido todo tipo de conflictos y situaciones relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental y que sirven de base y precedente para futuras decisiones. Luego de esto se presentan algunos ejemplos del tipo de problemas e impactos que puede generar el incumplimiento de las obligaciones. Finalmente se incluye una breve mención de cómo el cumplimiento de estas obligaciones contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sección que se complementa por un anexo que relaciona las obligaciones con algunos de los acuerdos multilaterales ambientales suscritos por Colombia.

Cada temática se pone a disposición como un cuadernillo que puede ser usado de forma independiente. Este diseño también da la posibilidad de actualizar los temas en el futuro, o de incluir temáticas nuevas a la Guía. Luego de su lanzamiento, la Procuraduría General de la Nación ofrecerá varios talleres regionales de capacitación a las entidades territoriales durante 2020, y adelantará varias acciones para promover el uso y adopción de la Guía especialmente durante la fase de planeación que estarán llevando las entidades territoriales durante este año.

Guía al lector

Aunque el público objetivo de esta Guía son los gobernadores y alcaldes y sus equipos, los contenidos han sido diseñados para que puedan ser usados por una audiencia más amplia, especialmente por aquellas personas interesadas en familiarizarse con la función pública en temas ambientales de las entidades territoriales.

Los cuadernillos han sido agrupados por temas, cada uno de los cuales está identificado con un color distintivo.

Los títulos se seleccionaron siguiendo la terminología de la legislación ambiental colombiana.

Texto introductorio	Información de contexto que da un panorama amplio sobre la importancia del tema, su desarrollo a nivel nacional e internacional, y el marco regulatorio en Colombia.
Conceptos importantes	Se presentan algunas definiciones relevantes tal y como aparecen en la legislación o marco normativo colombiano.
Obligaciones de municipios y departamentos	Esta es la sección que se espera sea de mayor utilidad para los mandatarios departamentales, municipales, distritales y sus equipos. Por cuanto comprende un listado de las obligaciones más importantes para lograr la consolidación de territorios sostenibles, y que deben tomarse como punto de referencia para un ejercicio óptimo de la función pública en materia ambiental.
Normas y jurisprudencia relevante	En esta sección se hace referencia a la normatividad y jurisprudencia que respalda las obligaciones ambientales de departamentos y municipios.
Ejemplos de problemas derivados del incumplimiento de las obligaciones	En esta sección se describen de forma general algunos de los problemas que se pueden generar al no cumplirse estas obligaciones, entendiendo que de ninguna manera abarcan la multitud de situaciones que pueden presentarse ante la diversidad y heterogeneidad de las entidades territoriales de Colombia. Se espera que estos ejemplos inviten a la acción temprana y apoyen el carácter preventivo de la Guía.
Objetivos de desarrollo sostenible relacionados	En esta sección se relacionan las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las que contribuye el cumplimiento de las obligaciones enumeradas. Se espera que esta sección ayude a identificar interrelaciones y sinergias de la protección ambiental con el desarrollo de los territorios y el bienestar de sus habitantes.
Referencias	Listado de las referencias bibliográficas citadas en el documento. Algunas se acompañan de las direcciones en internet desde donde se puede consultar o descargar el documento respectivo.

TABLA DE CONTENIDOS

Territorios sostenibles. *Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia*
Contexto general *sobre los actores y el marco competencial de la gestión ambiental en Colombia*
Acuerdos multilaterales ambientales *y otros acuerdos relevantes para las entidades territoriales en el contexto de sus obligaciones en materia ambiental*

1. ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

1A. **Determinantes ambientales.** *Acciones de planificación y ordenamiento del territorio: inclusión de las determinantes ambientales y limitaciones en el uso del suelo para el desarrollo sostenible*
1B. **Áreas protegidas.** *Protección de ecosistemas de importancia ambiental en los territorios regionales y municipales*
1C. **Áreas de interés para el suministro de agua.** *Estrategias para asegurar el abastecimiento de agua para consumo humano: adquisición de áreas de interés para garantizar el suministro de agua en acueductos municipales y regionales*
1D. **Espacios públicos verdes.** *Defensa y recuperación de la estructura ecológica principal: la importancia de garantizar espacios públicos verdes*

2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL COSTERO

2A. **Ordenamiento de playas.** *Conservación de las playas y terrenos de bajamar*
2B. **Bienes de uso público en zona de litoral.** *Acciones para evitar la ocupación ilegal de los bienes de uso público*

3. CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

3A. **Mitigación del cambio climático.** *Estrategias de mitigación del cambio climático: disminución de emisiones y gestión local*
3B. **Adaptación al cambio climático.** *Implementación de acciones de adaptación a los efectos del Cambio Climático: monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones que se incorporen en los procesos de planificación*
3C. **Construcciones sostenibles.** *Importancia de promover la adopción de medidas y estándares de sostenibilidad en el sector de construcción*
3D. **Instrumentos para la gestión del riesgo de desastres.** *Acciones para garantizar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las personas frente a los desastres naturales*
3E. **Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial.** *Prevención de amenazas, desastres y riesgos naturales en el territorio*

4. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

4A. **Acueducto.** *Responsabilidades relacionadas con calidad del agua potable para el consumo humano*
4B. **Alcantarillado.** *Acciones para proporcionar el servicio de alcantarillado de manera eficiente*
4C. **Residuos sólidos.** *Acciones para la gestión de los residuos sólidos: enfoque integral entre lo ambiental y los aspectos relacionados con el servicio público de aseo*

5. FACTORES DE DETERIORO Y CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

5A. **Contaminación atmosférica.** *Acciones para garantizar una adecuada calidad del aire*
5B. **Olores ofensivos.** *Acciones para evitar la presencia de olores ofensivos: control y vigilancia de actividades*
5C. **Contaminación por ruido.** *Prevención, control y reducción de la contaminación acústica*
5D. **Vertimientos.** *Acciones de protección del recurso hídrico y calidad del agua*
5E. **Contaminación visual.** *Acciones para evitar la contaminación visual*

6. OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL

6A. **Exploración y explotación ilícita de minerales.** *Estrategias que conducen al control de la explotación ilícita de minerales*
6B. **Pasivos ambientales.** *Prevenir y remediar la existencia de pasivos en el territorio*
6C. **Residuos peligrosos.** *Reducir la generación y asegurar la gestión integral de los RESPEL*
6D. **Educación ambiental.** *Estrategias de implementación de la política nacional de educación ambiental: concientización de la importancia de garantizar y gozar de un ambiente sano*
6E. **Fauna doméstica.** *Acciones y estrategias para garantizar y promover la protección, defensa y respeto hacia los animales*
6F. **Régimen sancionatorio ambiental.** *Las entidades territoriales y el régimen sancionatorio ambiental*

Contexto general sobre los actores y el marco competencial de la gestión ambiental en Colombia

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

1

Fundamentos constitucionales de la gestión ambiental

La Constitución Política de 1991, denominada por la jurisprudencia y la doctrina "Constitución Ecológica", contiene una serie de normas cuyo fin es la conservación, planificación y control del medio ambiente, con miras a lograr la supervivencia y calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, y a permitir el desarrollo económico y social salvaguardando siempre los recursos naturales renovables. Entre tales disposiciones superiores vale destacar las que consagran el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, las cuales le imponen al Estado una serie de obligaciones, como proteger la diversidad e integridad de las riquezas naturales de la Nación; conservar las áreas de especial importancia ecológica; fomentar la educación para estos fines; planificar el manejo y aprovechamiento de tales recursos para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; exigir la reparación de los daños causados y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas ubicados en las zonas de frontera (artículo 8, 79 y 80).

Tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las normas de la Constitución que regulan los asuntos ecológicos están inscritas en el derecho a la vida (art. 11 C.P.); por lo tanto, "el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre" y su cuidado es una tarea conjunta entre el Estado y los particulares, buscando siempre que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas encaminadas a salvaguardar las riquezas naturales de la Nación (Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2000).

Pero no solo el Gobierno Nacional es el responsable de la protección de tales derechos colectivos, pues el Constituyente de 1991 quiso que esta labor fuese realizada de manera concurrente con las entidades regionales y territoriales, al facultar al legislador para crear las corporaciones autónomas regionales (art. 150 C.P) y conceder a las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) autonomía para ejercer, dentro de los límites que le fijen la Constitución y la Ley, las competencias que les correspondan, entre las cuales se encuentra ordenar el desarrollo de su territorio, reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para protección del patrimonio ecológico y cultural (arts. 1, 287, 300. 2, 311 y 313.7.9 C.P.).

2

El Sistema Nacional Ambiental (SINA)

En relación con la organización de la vida administrativa nacional en materia ambiental, existe un sistema destinado a ello: el SINA. Según el artículo 4º de la Ley 99 de 1993, el SINA es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales que esta ley consagra. Las entidades públicas que integran el SINA, están organizadas jerárquicamente en orden descendente, así: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios.

En un sentido amplio, los elementos que componen el SINA son:

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 medio ambiente.

6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

Respecto del componente institucional del SINA, la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS), como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de definir, de conformidad con la Constitución y la Ley, las

políticas y normas que deben gobernar la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y, en consecuencia, garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano (art. 2).

El SINA también lo componen otras entidades dentro del nivel central con las que los municipios y departamentos interactúan. En primer lugar, Parques Nacionales Naturales de Colombia, como encargado de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El Sistema de Parques está concebido como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional (Decreto 3572 de 2011, compilado en el Decreto 1076 del 2016).

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) fue producto de la reforma administrativa del año 2011, la cual se materializó con la Ley 1444 del mismo año. Se creó mediante el Decreto 3573 de 2011, compilado en el Decreto 1076 del 2015, como Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica con autonomía administrativa y financiera. Dicho reglamento determinó que la ANLA estaría encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país[1] (art. 1.1.2.2.1 Decreto 1076 del 2015).

El SINA también lo conforman los institutos de investigación ambiental, que cumplen un papel central en la materialización de la información científica de carácter ambiental y entre los que se incluyen al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam); el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras «José Benito Vives de Andreis» (Invemar); el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos «Alexander von Humboldt»; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi); el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico «John von Neumann» (art. 16 de la Ley 99 de 1993[2]).

Las corporaciones autónomas regionales (CAR) y Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CDS) son órganos autónomos de origen constitucional *sui generis*[3] (o naturaleza jurídica especial) de carácter nacional. No corresponden a órganos propios de la descentralización administrativa por servicios ni a la descentralización territorial, sino que son el producto de un régimen constitucional de autonomía diseñado por el Constituyente de 1991 y desarrollado por el Legislador en 1993. En razón a la jurisdicción, las CAR son las primeras llamadas a gestionar la protección ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales en sus territorios, con una activa interacción con las entidades territoriales, quienes también hacen parte del SINA.

---

1. Dentro de lista taxativa de las funciones asignadas a ANLA se encuentran: «[...] 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos. 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales [...]». Las cuales se enmarcan dentro del objetivo central para el que fue creada, licenciar los proyectos, obras y actividades de mayor impacto ambiental en todo el territorio nacional.
2. La labor científica y técnica del SINA también cuenta con el apoyo de los centros de investigaciones ambientales y de las universidades públicas y privadas y en especial del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional y de la Universidad de la Amazonía (parágrafo del art. 16 Ley 99 de 1993).
3. Postura que tiene asidero en tres sentencias de la Corte Constitucional colombiana. El primer fallo sostiene: «[...] son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7 de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley» (Sentencia C-593 de 1995). El segundo fallo reitera que «[...] las CAR son entidades públicas del orden nacional» (Auto 089 A de 2009) y, el tercer fallo afirma: «[...] son consideradas entidades "sui generis"» (Sentencia C-035 de 2016).

3

Las competencias de las entidades territoriales en materia ambiental

Las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) ocupan un espacio importante dentro del SINA, pues les han sido asignadas responsabilidades en materia ambiental y tienen interacción con los demás órganos del SINA (especialmente con las corporaciones autónomas regionales). El ejercicio de dichas funciones ambientales deberá sujetarse a los principios de armonía regional[4], gradación normativa[5] y rigor subsidiario[6] (principios normativos del SINA). A las entidades territoriales les corresponde adaptar las políticas y normas expedidas por el Legislador y el MADS a las necesidades locales y vigilar su cumplimiento.

Las funciones que en materia ambiental corresponden a las entidades territoriales están consagradas en los artículos 64, 65, 66 y 67 de la ley 99 de 1993 y deben ejercerlas con fundamento en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 C.P.). Es preciso resaltar que uno de los mecanismos más importantes para lograr la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables es la planificación ambiental que se realiza, entre otros instrumentos, a través de los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Cada entidad territorial desarrollará estas funciones a través

4. El principio de Armonía Regional establece que: «[...] los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación» (art. 63 de la Ley 99 de 1993).
5. El principio de Gradación Normativa pretende que «[...] las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales (art. 63 de la Ley 99 de 1993).
6. El principio de Rigor Subsidiario determina que « las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el art. 51 de la presente Ley» (art. 63 de la Ley 99 de 1993).

ARTÍCULO 68.

De la planificación ambiental de las entidades territoriales.

Para garantizar la planificación integral por parte del Estado, del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Nacional, los planes ambientales de las entidades territoriales estarán sujetos a las reglas de armonización de que trata el presente artículo.

Los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, elaborarán sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las corporaciones autónomas regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos.

de sus diferentes órganos, según corresponda. En el caso de los departamentos, las funciones podrán ser cumplidas por la Asamblea Departamental, en virtud de sus funciones administrativas, de reglamentación y de vigilancia y control; o por los gobernadores, en su calidad de jefes del gobierno departamental. En el caso de los municipios sucederá igual: las funciones podrán ser desarrolladas por los concejos municipales o por los alcaldes. Y, en ambos casos, como se verá, cada entidad territorial contará con una organización administrativa interna, que tendrá competencias en materia ambiental.

En relación con las competencias ambientales, en primer lugar, los departamentos como entidades territoriales tienen como función administrativa «[...] de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los

ARTÍCULO 64.

Funciones de los departamentos.

Corresponde a los departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del Medio Ambiente o por las corporaciones autónomas regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables;

2) Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente;

3) Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las corporaciones autónomas regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

4) Ejercer en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, 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 a un ambiente sano;

5) Desarrollar, con la asesoría o la participación de las corporaciones autónomas regionales, programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos naturales renovables binacionales;

ARTÍCULO 64.

Funciones de los departamentos.

6) 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 hidrográficas;

7) Coordinar y dirigir con la asesoría de las corporaciones autónomas regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la Fuerza Pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables.

municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes [...]» (art. 298 de la CC). Es precisamente la Ley 99 de 1993 (art. 64) que asigna funciones ambientales a los departamentos. Dentro de estas sobresalen funciones administrativas de apoyo, colaboración y concertación con las corporaciones autónomas regionales. Se destacan las funciones centrales: promoción y ejecución de programas y políticas nacionales, regionales, y sectoriales con el medio ambiente y los recursos naturales renovables (núm. 1 del art. 64 de la Ley 99 de 1993); la expedición de disposiciones departamentales con sujeción a las normas superiores (núm. 2); apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las corporaciones autónomas regionales y a los municipios para la ejecución de programas y proyectos relacionados con la conservación y protección ambiental (núm. 3).

Ahora bien, para el desarrollo de dichas funciones los departamentos, en el marco de su potestad organizativa territorial, crean diferentes órganos (bien sean secretarías del despacho, direcciones territoriales o departamentos administrativos); los cuales configuran la institucionalidad ambiental de carácter regional, encargada de cumplir dichas funciones y colaborar con las corporaciones autónomas regionales de su jurisdicción para promocionar la información ambiental y los espacios de participación ciudadana. Los gobiernos departamentales deben mantener una interacción fluida y constante con los órganos de dirección y administración de las corporaciones autónomas regionales, pues los gobernadores (o su delegado) presiden el Consejo Directivo y la Asamblea Corporativa, y a su vez están sometidos en cuanto corresponda a la vigilancia y control de estas corporaciones, como autoridades competentes para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones que se requieran y para ejercer sus potestades en el marco del régimen sancionatorio ambiental (art. 5 Ley 1333 del 2009).

En segundo lugar, los municipios y los distritos, cuyas responsabilidades en materia ambiental corresponden al diseño de organización territorial diseñado en la Constitución Política de Colombia de 1991, «[...] entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes» (art. 311).

Por esta razón, la Ley 99 de 1993 estableció un conjunto de funciones en materia ambiental (art. 65), que corresponden al desarrollo y la elaboración, promoción y ejecución de políticas, programas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales (núm. 1); expedición de normas, con sujeción a las disposiciones legales reglamen

ARTÍCULO 65.

Funciones de los municipios, de los distritos y del distrito capital de Santafé de Bogotá.

Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la Ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las corporaciones autónomas regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales;

2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;

3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobadas a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley;

4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.

5) Colaborar con las corporaciones autónomas regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

6) 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), con sujeción a la distribución legal de competencias, 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;

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las corporaciones autónomas regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la Fuerza Pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo;

9) Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

10) 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 micro-cuencas hidrográficas.

tarias superiores, para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio (núm. 2); adopción y participación en la elaboración de los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables (núm. 3 y 4) y apoyo a las corporaciones autónomas en el marco de sus competencias (núm. 5).

Incluso, la Ley 99 de 1993 en el marco de sus competencias determinó que el Alcalde (como primera autoridad de policía) ejerciera funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales, para salvaguardar el derecho a gozar de un ambiente sano (núm. 6); específicamente de la movilización, procesamiento, uso y aprovechamiento de los recursos naturales o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, aire y suelo (núm. 7). Para el cumplimiento de dicha función deberá existir coordinación con otras entidades del SINA y de la Fuerza Pública.

En desarrollo de lo anterior, los municipios tienen la potestad administrativa organizadora local para crear estructura administrativa de carácter municipal, (como es el caso de secretarías de ambiente, departamentos administrativos o le asignan dichas funciones a diversas secretarías como es el caso de gobierno, salud, planeación, entre otras), lo cual depende de las necesidades puntuales de cada municipio y su capacidad administrativa.

Finalmente, están los municipios o distritos o áreas metropolitanas que, por sus características específicas, tienen las mismas funciones de las autoridades ambientales. Es el caso de los municipios cuya población sea igual o superior al millón de habitantes (Ley 99 de 1993), o cuando así lo determine la Ley (por ejemplo, la Ley 768 de 2002 para los casos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla; y la Ley 1617 de 2013 para el caso de Buenaventura). En estos casos, la Ley 99 de 1993, en el artículo 66, establece una serie de competencias específicas para estos grandes centros urbanos. Actualmente existen las siguientes autoridades ambientales de grandes centros urbanos: Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C, el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) de Cali, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Barranquilla Verde, Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA), Departamento Administrativo Distrital para la Sostenibilidad Ambiental de Santa Marta y el Área Metropolitana de Bucaramanga.

ARTÍCULO 66.

Competencias de grandes centros urbanos.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. 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.

Acuerdos multilaterales ambientales y otros acuerdos relevantes para las entidades territoriales en el contexto de sus obligaciones en materia ambiental

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

1

Acuerdos multilaterales ambientales y otros acuerdos relevantes para las entidades territoriales en el contexto de sus obligaciones en materia ambiental

CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, CDB

Este convenio, cuyo objetivo general es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible, fue adoptado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en Rio de Janeiro, Brasil, en 1992 y aprobado por Colombia a través de la Ley 165 de 1994.

El Convenio, que cubre todos los niveles de la diversidad biológica incluyendo los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos, fija tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios de la utilización de los recursos genéticos.

Plantea la necesidad de elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptar, para ese fin, las políticas, estrategias, planes o programas existentes.

https://www.cancilleria.gov.co/en/convenio-sobre-diversidad-biologica-cbd

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, CMNUCC

Esta Convención fue adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 9 de mayo de 1992. En Colombia se aprobó esta Convención a través de la Ley 164 de 1994.

Su objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

La Convención establece que ese nivel de concentraciones de GEI debe ser alcanzado en un marco de tiempo suficiente que permita a los ecosistemas su adaptación natural al cambio climático, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico se realice de manera sostenible. Es a partir de esta Convención que se desarrolla el Acuerdo de París.

https://unfccc.int/es

ACUERDO DE PARÍS

Este Acuerdo fue adoptado en París, Francia, el 12 de diciembre de 2015, en desarrollo de la vigesimoprimera reunión de las partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El Acuerdo fue aprobado en Colombia por medio de la Ley 1844 de 2017.

El objetivo central del Acuerdo de París consiste en mejorar la respuesta mundial al cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados por encima de los

niveles preindustriales, y continuar los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados.

El acuerdo también tiene por objeto, aumentar la capacidad de los países para hacer frente a los efectos del cambio climático y lograr que las corrientes de financiación sean coherentes con un nivel bajo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y una trayectoria resistente al clima.

https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DESERTIFICACIÓN

Convención adoptada en París, Francia, el 17 de junio de 1994, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Aprobada en Colombia por medio de la Ley 461 de 1998.

El objetivo de esta Convención es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía mediante la implementación de programas de acción y adopción de medidas eficaces, especialmente en zonas subhúmedas, secas, semiáridas y áridas

El nuevo Marco Estratégico 2018-2030 de la Convención plantea como objetivo restaurar la productividad de vastas extensiones de tierra degradada, mejorar los medios de vida de más de 1.300 millones de personas y reducir los impactos de la sequía en poblaciones vulnerables para construir un futuro que evite, minimice y revierta la desertificación.

https://legal.un.org/avl/pdf/ha/unccd/unccd_ph_s.pdf
https://www.unccd.int/

CONVENCIÓN DE VIENA

Convención para la protección de la capa de ozono firmada en la conferencia de Viena, Austria, de 1985 y entró en vigor en 1988. A partir de esta Convención se desarrolla el Protocolo de Montreal.

La Convención de Viena impone a los estados la responsabilidad de tomar medidas para proteger la salud humana y el ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono.

Bajo la Convención, los estados se comprometen a cooperar en temas de desarrollo de investigaciones, compartir información, así como a adoptar medidas administrativas y a nivel legislativo para controlar, limitar, reducir o prevenir actividades humanas que puedan tener efectos negativos sobre la capa de ozono.

https://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/unidad-tecnica-ozono-y-protocolo-de-montreal/convencion-de-viena-y-protocolo-de-montreal

PROTOCOLO DE MONTREAL

Este Protocolo es un acuerdo internacional firmado el 16 de septiembre de 1987 y aprobado en Colombia por la Ley 29 de 1992.

El objeto del Protocolo consiste en la protección de la capa de ozono mediante la toma de medidas para controlar la producción total mundial y el consumo de sustancias que la agotan, con el objetivo final de eliminarlas, sobre la base del progreso de los conocimientos científicos e información tecnológica. Las sustancias que agotan la capa de ozono incluyen productos químicos de uso común denominados halocarbonos, así como productos químicos sintéticos que se conocen como clorofluorocarbonos (CFC) e hidroclorofluorocarbonos (HCFC), entre otros.

El Protocolo de Montreal desarrolla la Convención de Viena, que es un mecanismo de cooperación internacional para tomar medidas para proteger la capa de ozono.

https://www.un.org/es/events/ozoneday/background.shtml
https://ozone.unep.org

CONVENIO DE BASILEA

El Convenio de Basilea fue adoptado el 22 de marzo de 1989 en Basilea, Suiza. Este Convenio fue aprobado en Colombia mediante la Ley 253 de 1996.

El Convenio obliga a todos los países a que aseguren que los desechos peligrosos y otros desechos se manejen y eliminen de manera ambientalmente racional minimizando las cantidades que atraviesan las fronteras y que traten y eliminen los desechos lo más cerca posible del lugar donde se generen y que impidan o minimicen la generación de desechos en origen.

Plantea el establecimiento de instalaciones adecuadas para la eliminación y el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos. Obliga a las partes a velar porque las personas que manejan desechos peligrosos y otros desechos adopten las medidas necesarias para impedir que ese manejo dé lugar a una contaminación y, en caso de que se produzca, reducir al mínimo sus consecuencias sobre la salud humana y el ambiente.

https://ginebra-onu.mision.gov.co/convenio-basilea
http://www.basel.int/

CONVENIO DE ESTOCOLMO

Este Convenio sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) fue suscrito el 22 de mayo de 2001 en la ciudad de Estocolmo, Suecia. Fue ratificado por Colombia por medio de la Ley 1196 de 2008.

El objetivo del Convenio de Estocolmo consiste en proteger la salud humana y el medio ambiente de la presencia de 12 compuestos altamente persistentes en el medio ambiente, denominados contaminantes orgánicos persistentes (COP), adoptando medidas de control para producción, importación, exportación, uso y eliminación de estas sustancias.

Los COP son un grupo de contaminantes que, por sus características tóxicas, de gran persistencia ambiental, su capacidad de bioacumularse en las cadenas alimenticias y transportase a grandes distancias, se han convertido en un problema mundial.

http://quimicos.minambiente.gov.co/index.php/contaminantes-organicos-persistentes/la-convencion-de-estocolmo
http://chm.pops.int/

CONVENCIÓN DE MINAMATA

El Convenio de Minamata fue adoptado en la ciudad de Kumamoto, Japón, el 10 de octubre de 2013. Fue aprobado en Colombia por la Ley 1892 de 2018. La comercialización del mercurio fue objeto de regulación a través de la Ley 1658 de 2013.

El objeto del Convenio de Minamata consiste en proteger la salud humada y el medio ambiente, de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y sus compuestos.

El Convenio establece la prohibición de nuevas minas de mercurio, la eliminación gradual de las existentes, la reducción del uso del mercurio en productos y procesos, la promoción de medidas de control de las emisiones a la atmósfera y de las emisiones a la tierra y al agua, así como la regulación para la minería artesanal y a pequeña escala.

https://www.cancilleria.gov.co/convenio-minamata-sobre-mercurio
http://www.mercuryconvention.org/INICIO/tabid/5689/language/es-CO/Default.aspx

CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS, RAMSAR

Esta Convención fue suscrita en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971. Aprobada en Colombia por Ley 357 de 1997.

Por esta Convención los países se comprometen a mantener las características ecológicas de sus humedales de importancia internacional y planificar el uso racional, o uso sostenible, de todos los humedales situados en sus territorios.

Este instrumento es uno de los primeros que se ocupa de la conservación y uso racional de los recursos naturales en un ecosistema específico como el de los humedales, reconociendo sus funciones y su valor económico.

https://www.cancilleria.gov.co/convencion-ramsar-sobre-humedales-importancia-internacional
https://www.ramsar.org/es

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES, CITES

La Convención se firmó en Washington, D.C. Estados Unidos de América, el 3 de marzo de 1973. Aprobada en Colombia por la Ley 17 de 1981 y enmendada por la Ley 807 de 2003.

El objetivo de la Convención consiste en asegurar que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no ponga en riesgo su supervivencia en su medio natural.

El comercio es diverso e incluye desde especímenes vivos de plantas y animales a un amplio rango de productos derivados de la vida silvestre, incluyendo productos alimenticios, artículos de cuero exóticos, instrumentos musicales de madera, madera, artículos turísticos y medicinas.

https://www.cancilleria.gov.co/en/convencion-sobre-comercio-internacional-especies-amenazadas-fauna-y-flora-silvestres-cites
https://www.cites.org/

CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN Y DESARROLLO DEL MEDIO MARINO EN LA REGIÓN CARIBE

Este Convenio fue adoptado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el 24 de marzo de 1983 y aprobado en Colombia por la Ley 56 de 1987.

El Convenio tiene por objeto concertar acuerdos bilaterales o multilaterales, incluidos acuerdos regionales o subregionales, para la protección del medio marino de la región del Caribe.

El Convenio insta a las partes para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio y para asegurar una ordenación racional del medio.

https://www.cancilleria.gov.co/tratados/convenio-la-proteccion-y-desarrollo-del-medio-marino-la-region-del-gran-caribe-y-protocolo
http://cep.unep.org/cartagena-convention

CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN POR BUQUES, MARPOL

La Convención MARPOL, fue firmada en Londres, Inglaterra, el 2 de noviembre de 1973 y aprobada en Colombia por medio de la Ley 12 de 1981.

Acuerdos ambientales multilaterales en el contexto de la Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

Tema	Ficha	Convenio sobre la Diversidad Biológica. Aprobado en Colombia a través de la Ley 165 de 1994.	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, CMNUCC – Acuerdo de Paris. Aprobado en Colombia mediante la Ley 1844 de 2017.	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Aprobada en Colombia mediante la Ley 461 de 1998.	Convenio de Viena - Protocolo de Montreal. Aprobado en Colombia mediante la Ley 29 de 1992.
1. ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL	**1A. Determinantes ambientales.** Acciones de planificación y ordenamiento del territorio: inclusión de las determinantes ambientales y limitaciones en el uso del suelo para el desarrollo sostenible.	Un ordemamiento planificado del territorio, que incorpore adecuadamente el componente ambiental, contribuye significativamente al logro de los objetivos y metas relacionados con la gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos.En consecuencia, para alcanzar los objetivos trazados con el CDB, los determinantes ambientales deben ser considerados como un elemento fundamental en los procesos de ordenamiento territorial a cargo de las entidades territoriales.	La incorporación del componente climático en los procesos de ordenamiento es esencial para el logro de los objetivos propuestos, tanto en mitigación como en adaptación. En esta medida, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), que elaboran las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales, deben estar articulados con los determinantes ambientales del ordenamiento y los planes de ordenamiento territorial que se adopten.	Los procesos de desertificación se encuentran estrechamente asociados al uso del suelo y los recursos naturales renovables. En esta medida, el control de la desertificación y la restauración de áreas afectadas por este tipo de procesos, deben ser entendidas en sí mismas como un determinante del ordenamiento territorial a cargo de las entidades territoriales.	En los procesos de ordenamiento del territorio, se deben contemplar las áreas necesarias para el control y la gestión de las sustancias controladas por este convenio.
	1B. Áreas protegidas. Protección de ecosistemas de importancia ambiental en los territorios regionales y municipales.	Las entidades territoriales tienen un rol directo en el cumplimiento de las obligaciones de Colombia con respecto a la conservación de la biodiversidad, especialmente mediante la creación, protección y manejo efectivo de las áreas protegidas en sus territorios.	Las áreas protegidas cumplen una función muy importante para alcanzar las metas relacionadas con la mitigación y la adaptación al cambio climático. En especial, por la función que cumplen estas áreas como sumideros de carbono. De igual forma, asegurar el suministro de agua, responde a las necesidades de adaptación.	El establecimiento de áreas protegidas contribuye en la lucha contra la desertificación, en la medida en que reduce la presión sobre ecosistemas que pueden ser vulnerables. Igualmente, a través de estas áreas se puede asegurar la restauración de terrenos que se hayan visto afectados por estos mismos fenómenos.	
	1C. Áreas de interés para el suministro de agua. Estrategias para asegurar el abastecimiento de agua para consumo humano: Adquisición de áreas de interés para garantizar el suministro de agua en acueductos municipales y regionales.	Estás áreas cumplen un propósito complementario relacionado con la conservación de la diversidad biológica. En esta medida, al proteger estas áreas, las entidades territoriales aportan a la protección de ecosistemas y hábitats estratégicos para la conservación de la biodiversidad y, por ende, al cumplimiento de los objetivos del Convenio relacionados con conservación y uso sostenible.	Con estas áreas se busca asegurar e suministro de agua, siendo este un proósito relacionado con la adaptación al cambio climático. Pero al mismo tiempo, estas áreas cumplen una función muy importante para alcanzar las metas de mitigación al cambio climático. En especial, por la función que cumplen estas áreas como sumideros de carbono,	La adquisición y conservación de estas áreas, al tiempo que asegura el suministro de agua, contribuyen en la lucha contra la dessertificación en la medida en que reducen la presión sobre ecosistemas que pueden ser vulnerables.	
	1D. Espacios públicos verdes. Defensa y recuperación de la estructura ecológica principal: la importancia de garantizar espacios públicos verdes.	Además de los beneficios para la calidad de vida y sostenibilidad de las ciudades, los espacios verdes pueden servir de hábitat para la biodiversidad urbana, y pueden ayudar al mantenimiento de corredores ecológicos clave para la conservación de la biodiversidad en los territorios.	Estos espacios verdes aportan al cumplimiento de las metas establecidas en materia de mitigación. De igual forma, generan ciudades más resilientes y con mayor capacidad de adatación al cambio climático.		
2. ORDENAMIENTO AMBIENTAL COSTERO	**2A. Ordenamiento de playas.** Conservación de las playas y terrenos de bajamar	El cumplimiento de las responsabilidades de las entidades territoriales en relación con el ordenamiento de playas es fundamental para la protección de la biodiversidad de áreas costeras y de los organismos que dependen de este hábitat para su supervivencia (como es el caso de las tortugas y sus sitios de anidamiento).	La conservación del medio marino y paritcularmente de las playas, también tienen incidencia tanto en la mitigación como en la adaptación al cambio climático y de esta forma contribuyen al cumplimiento de los compromisos adquiridos en esta materia.		
	2B. Bienes de uso público en zona de litoral. Acciones para evitar la ocupación ilegal de los bienes de uso público	El control a la ocupación de zonas de litoral reviste importancia respecto de las afectaciones que este tipo de ocupaciones pueden generar sobre la diversidad biológica.			

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Aprobado en Colombia mediante la Ley 253 de 1996.	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP). Ratificado por Colombia mediante la Ley 1196 de 2008.	Convenio de Minamata. Aprobado en Colombia mediante la Ley 1892 de 2018.	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar). Aprobada en Colombia mediante la Ley 357 de 1971	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Convención CITES). Aprobada en Colombia por la Ley 17 de 1981 y la Ley 807 de 2003.	Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región Caribe (Convenio de Cartagena). Aprobado en Colombia mediante la Ley 56 de 1987.	Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques (MARPOL). Aprobado en Colombia mediante la Ley 12 de 1981.	Convenio Internacional de Maderas Tropicales. Ratificado por Colombia con Ley 1458 de 2011.
En los procesos de ordenamiento del territorio, se deben contemplar las áreas necesarias para el control y la gestión de los residuos controlados por esta convención.	En los procesos de ordenamiento del territorio, se deben contemplar las áreas necesarias para el control y la gestión de las sustancias controladas por este convenio.	En los procesos de ordenamiento del territorio, se deben contemplar las áreas para el almacenamiento provisional de mercurio y su eliminación una vez que se convierte en residuo, así como prever los puntos contaminados y fuentes de contaminación por mercurio.	Aunque los humedades corresponden a ecosistemas estratégicos que deben ser objeto de protección en sí mismos, la declaratoria de áreas protegidas puede constituirse en una estrategia complementaria para su conservación. En especial, para el caso de humedales incluidos en la ista Ramsar		El medio marino y sus necesidades de protección, corresponden a determinantes ambientales que deben ser considerados en los procesos de ordenamiento del territorio, en especial en lo relacionado con la protección de las playas y bienes de uso público en zonas de litoral,	En los procesos de ordenamiento del territorio, en especial en territorios portuarios, se deben contemplar las áreas necesarias para el control y la gestión de las sustancias contaminantes generadas por los buques.	
			Aunque los humedades corresponden a ecosistemas estratégicos que deben ser objeto de protección en sí mismos, la declaratoria de áreas protegidas puede constituirse en una estrategia complementaria para la conservación de estas áreas. En especial, para el caso de humedales incluidos en la ista Ramsar.		El medio marino, las playas y bienes de uso público en zonas de litoral, también pueden ser objeto de protección a través del establecimiento de áreas protegidas		La declaratoria de áreas protegidas juega un papel importante en el propósito de lograr un aprovechamiento sostenible de los bosques.
			Las áreas de humedal hacen parte de aquellas que pueden ser adquiridas por las entidades territoriales en el marco de la estrategia para asegurar el abastecimiento de agua. Con ello, se contribuye a la conservación de estas áreas.				
					El ordenamiento y la conservación de las playas hace parte de las tareas a través de las cuales se asegura la protección del medio marino y los compromisos derivados del Convenio.		
					Al igual que en el punto anterior, la protección de las zonas de litoral hace parte de las tareas a través de las cuales se asegura la protección del medio marino y los compromisos derivados del Convenio.		

Acuerdos ambientales multilaterales en el contexto de la Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

Tema	Ficha	Convenio sobre la Diversidad Biológica. Aprobado en Colombia a través de la Ley 165 de 1994.	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, CMNUCC – Acuerdo de Paris. Aprobado en Colombia mediante la Ley 1844 de 2017.	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Aprobada en Colombia mediante la Ley 461 de 1998.	Convenio de Viena - Protocolo de Montreal. Aprobado en Colombia mediante la Ley 29 de 1992.
3. CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	**3A. Mitigación del cambio climático.** Estrategias de mitigación del cambio climático: disminución de emisiones y gestión local.	Al adoptar medidas para evitar la deforestación, como parte de las estrategias de mitigación, las entidades territoriales contribuyen a combatir una de las principales causas de pérdida de biodiversidad a nivel mundial y nacional.	Existe una relación directa entre las responsabilidades de las entididades territoriales en relación con la mitigación del cambio climático y los compromisos asumidos por Colombia en el marco del Acuerdo de Paris. En esta medida, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) deben atender al cumplimiento de la contribución determinada derivada de dicho acuerdo.	Las estrategias para la mitigación del cambio climático generalmente son complementarias con las que se establezcan para combatir la desertificación.	En la medida en que las sustancias agotadoras de la capa de ozono pueden tener también una incidencia sobre el cambio climático, los esfuerzos que se realicen en uno y otro sentido pueden ser concurrentes.
	3B. Adaptación al cambio climático. Implementación de acciones de adaptación a los efectos del Cambio Climático: monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones que se incorporen en los procesos de planificación	Las entidades territoriales pueden aprovechar la enorme riqueza biológica de Colombia para implementar medidas de adaptación al cambio climático basadas en la naturaleza, las cuales, a su vez, ayudan a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en los territorios.	La adaptación al cambio climático también hace de las responsabilidades que se derivan de la convención marco y del Acuerdo de Paris.	La desertificación se constitye en uno de los principales riesgos asociados al calentamiento global. En esta medida, las estrategias en materia de adaptación, deben estar alineadas con las que se definan en el marco de esta convención.	
	3C. Construcciones sostenibles. Importancia de promover la adopción de medidas y estándares de sostenibilidad en el sector de construcción.	La diversidad biológica es una de las variables que debe ser considerada para efectos de asegurar que una construcción sea ambientalmente sostenible. Las construcciones deben procurar el menor impacto posible sobre los ecosistemas y el medio natural,	Debido a la incidencia del sector de la construcción sobre el cambio climático, los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) deben estar articulados con los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS). En especial, los correspondientes al sector vivienda y al sector transporte.		En el desarrollo de las construcciones se debe atender a lo que establece el protocolo en relación con el uso de sustancias agotadoras de la capa de ozono. En especial en lo relacionado con el uso de sistemas de aire acondicionado y otros refrigerantes.
	3D. Instrumentos para la gestión del riesgo de desastres. Acciones para garantizar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las personas frente a los desastres naturales.	Las áreas protegidas y otras medidas de gestión integral de la biodiversidad (especialmente aquellas con enfoque ecosistémico) son una herramienta clave para disminuir el riesgo a desastres. De igual forma, al adoptarse el enfoque ecosistémico en la gestión del riesgo a desastres, las entidades territoriales contribuyen también a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.	Muchos de los desastres naturales están asociados al clima. En esta medida, la gestión del riesgo es complementaria con la que se realice para la mitigación y adaptación al cambio climático.	La desertificación es un potencializador de los desastres naturales. Por tal motivo, la lucha contra la desertificación debe hacer parte de las acciones para la gestión del riesgo	
	3E. Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial. Prevención de amenazas, desastres y riesgos naturales en el territorio	Las áreas protegidas y otras medidas de gestión integral de la biodiversidad (especialmente aquellas con enfoque ecosistémico) son una herramienta clave para disminuir el riesgo a desastres. De igual forma, al adoptarse el enfoque ecosistémico en la gestión del riesgo a desastres, las entidades territoriales contribuyen también a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad	La planificación territorial, el cambio climático y la gestión de riesgo, son todos conceptos estrechamente relacionados entre sí. Los procesos de ordenamiento del territorio, en la medida en que incorporen adecuadamente la variable climática, podrán contri buir a la gestión de riesgo de desastres naturales.	Las zonas desertificadas o más vulnerables a este tipo de fenómenos, merecen un especial tratamiento en los procesos de planificación territorial para prevenir amenazas y desastres naturales.	
4. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	**4A. Acueducto.** Responsabilidades relacionadas con calidad del agua potable para el consumo humano.		La variable del cambio climático debe ser considerada en la prestación del servicio de acueducto. Por una parte, buscando reducir la huella climática de cada una de las actividades que conforman este servicio. Por otra parte, adoptando las medidas de adaptación necesarias para asegurar la sostenibilidad del servicio.	La preservación de las fuentes de abastecimiento del recurso hídrico contribuye al mismo tiempo en la lucha contra la desertificación.	
	4B. Alcantarillado. Acciones para proporcionar el servicio de alcantarillado de manera eficiente.	El óptimo tratamiento de las aguas residuales, como una actividad que hace parte del servicio de alcantarillado, es necesaria para la preservación de los recursos hidrobiológicos que hacen parte de la diversidad biológica	La variable del cambio climático debe ser considerada en la prestación del servicio de alcanarillado, buscando reducir la huella climática de cada una de las actividades que conforman este servicio.		
	4C. Residuos sólidos. Acciones para la gestión de los residuos sólidos: enfoque integral entre lo ambiental y los aspectos relacionados con el servicio público de aseo.	El manejo de los residuos sólidos y las áreas dispuestas para su disposición final, se debe velar por la prevención y manejo de los impactos que estas actividades pueden generar sobre la diversidad biológica.	La variable del cambio climático debe ser considerada en la prestación del servicio de aseo, buscando reducir la huella climática de cada una de las actividades que conforman este servicio.		

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Aprobado en Colombia mediante la Ley 253 de 1996.	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP). Ratificado por Colombia mediante la Ley 1196 de 2008.	Convenio de Minamata. Aprobado en Colombia mediante la Ley 1892 de 2018.	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar). Aprobada en Colombia mediante la Ley 357 de 1971	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Convención CITES). Aprobada en Colombia por la Ley 17 de 1981 y la Ley 807 de 2003.	Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región Caribe (Convenio de Cartagena). Aprobado en Colombia mediante la Ley 56 de 1987.	Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques (MARPOL). Aprobado en Colombia mediante la Ley 12 de 1981.	Convenio Internacional de Maderas Tropicales. Ratificado por Colombia con Ley 1458 de 2011.
Una adecuada gestión y el control sobre los residuos peligrosos por parte de las entidades territoriales, puede contribuir a la mitigación del camio climático.	Los esfuerzos para la mitigación del cambio climático pueden igualmente estar relacionados con el control sobre los COP.		Como parte de las estrategias para la mitigación del cambio climático, cabe considerarse la protección y gestión adecuada sobre los humedales.		La protección al medio marino es también uno de los esfuerzos que deben considerarse dentro de una estrategia para la mitigación del cambio climático.		A través de un control sobre el recurso forestal, se contribuye a luchar contra la deforestación y, de esta forma, a mitigar el cambio climático.
			Los humedales se pueden ver seriamente comprometidos por el cambio climático. Por esta razón, como parte de los esfuerzos asociados a la adaptación al cambio climático, deben considerarse acciones para la gestión sobre estos ecosistemas.		Las playas, los arrecifes y el medio marino también sufren las consecuencias del cambio climático. Por tal motivo, los esfuerzos en materia de adaptación al cambio climático, deben considerar acciones para la gestión sobre estos ecosistemas.		
			Se debe procurar que los proyectos constructivos no generen afectaciones sobre los sistemas de humedal.		Se debe procurar que el desarrollo de proyectos constructivos que no afecten el medio marino.		
Como parte de las acciones para la gestión del riesgo, deben considerarse los riesgos asociados a una gestión inadecuada sobre los residuos peligrosos.		Como parte de las acciones para la gestión del riesgo, deben considerarse los riesgos asociados al uso del mercurio.			Una adecuada gestión sobre las playas y el medio marino en general, ayuda a prevenir los desastre naturales que pueden estar relacionados con estos ecosistemas.		
Como parte de la planificación del territorio, debe considerarse lo necesario para asegurar una gestión adecuada sobre los residuos peligrosos.							
Se deben adoptar medidas para evitar que los residuos peligrosos sean dispuestos a través de las redes de alcantarillado.			El correcto tratamiento de las aguas residuales, como una actividad que hace parte del servicio de alcantarillado, contribuye a la protección de los humedales como posibles receptores de estas aguas.		El correcto tratamiento de las aguas residuales, como una actividad que hace parte del servicio de alcantarillado, contribuye a la protección del medio marino, como posible receptor de estas aguas.	En áreas costeras y portuarias, se debe velar porque las aguas de sentina y otros residuos de los buques reciban un manejo adecuado.	
Se deben adoptar medidas para evitar que los residuos peligrosos sean gestionados y dispuestos como residuos ordninarios a través del servicio de aseo.			Se debe velar por la protección de los humedales por posibles afectaciones asociadas a la disposición inadecuada de residuos sólidos		Se deben adoptar medidas para evitar que, por una inadecuada gestión de los residuos sólidos, el medio marino se convierta en receptor de tales residuos.		

Acuerdos ambientales multilaterales en el contexto de la Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

Tema	Ficha	Convenio sobre la Diversidad Biológica. Aprobado en Colombia a través de la Ley 165 de 1994.	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, CMNUCC – Acuerdo de Paris. Aprobado en Colombia mediante la Ley 1844 de 2017.	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Aprobada en Colombia mediante la Ley 461 de 1998.	Convenio de Viena - Protocolo de Montreal. Aprobado en Colombia mediante la Ley 29 de 1992.
5. FACTORES DE DETERIORO Y CONTAMINACIÓN AMBIENTAL	**5A. Contaminación atmosférica.** Acciones para garantizar una adecuada calidad del aire.	Las necesidades de prevenir y mitigar la contaminación atmosférica no solo están relacionadas con la salud humana. También deben ser considerados los efectos nocivos que este tipo de contaminación genera sobre la fauna, la flora y otros elementos de la diversidad biológica.	Una de las principales causas del calentamiento global corresponde a emisiones que se generan a la atmósfera a través de fuentes fijas o móviles. En esta medida, el control de estas fuentes de emisión contribuye significativamente a la mitigación del cambio climático y al logro de la contribución determinada que fijó Colombia.		En el control sobre las emisiones atmosféricas deben ser consideradas aquellas sustancias que el protocolo ha identificado como agotadoras de la capa de ozono.
	5B. Vertimientos. Acciones de protección del recurso hídrico y calidad del agua.	La contaminación es una de las principales causas de pérdida de biodiversidad en los ecosistemas acuáticos. Al cumplir sus obligaciones relacionadas con vertimentos, las entidades territoriales hacen un aporte directo a la conservación de estos ecosistemas. Colombia es uno de los paises con mayor número de especies de peces dulceacuícolas en el mundo, muchas de las cuales hacen parte de los medios de vida y de las dietas de las comunidades locales.			
	5C. Contaminación visual. Acciones para evitar la contaminación visual				
6. OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL	**6A. Explotación y explotación ilicita de minerales.** Estrategias que conducen al control de la explotación ilícita de minerales.	La suspensión de explotaciones de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional o sin licencia ambiental, puede contribuir a la conservación de ecosistemas y hábitat naturales de especies en entornos naturales, o a la rehabilitación de ecosistemas degradados y promover su recuperación, tal como lo establece el Convenio para la Diversidad Biológica (CBD), en las responsabilidades sexta y séptima atribuidas a los estados firmantes, así como la responsabilidad No.13 sobre evaluación de impactos ambientales con efectos en la biodiversidad	La explotación ilícita de minerales es un vector del cambio climático. En esta medida, como parte de las acciones de mitigación y para el cumplimiento de las contribuciones derivadas del Acuerdo, debe ser considerada la oportuna adopción de las medidas necesarias para hacer cesar este tipo de actividades contrarias a la ley.	La explotación ilícita de minerales contribuye a los procesos de desertificación. Es por ello que controlar estas actividades, permite al mismo tiempo avanzar en el logro de los objetivos trazados en la convención.	
	6B. Pasivos ambientales. Prevenir y remediar la existencia de pasivos en el territorio.	La restauración ecológica de las áreas degradadas o contaminadas es una de las acciones más importantes para recuperar la biodiversidad en los territorios. Hace parte de las obligaciones de los estados Miembro del Convenio, específicamente en lo relacionado con su artículo 8 (f).	La restauración ecológica de las áreas degradadas o contaminadas contribuye a la mitigación del cambio climático y al cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo.	La restauración ecológica de las áreas degradadas es una de las acciones más importantes para la lucha contra la desertificación.	
	6C. Residuos peligrosos. Reducir la generación y asegurar la gestión integral de los RESPEL.	Los RESPEL tienen un alto potencial de afectar la diversidad biológica. En esta medida, a través de las gestiones de las entidades territoriales, se debe reducir la generación y asegurar la gestión adecuada de los que se generen.	Una adecuada gestión de los RESPEL contribuye a la mitigación del cambio climático y al cumplimiento de la contribución determinada que fijó Colombia en el Marco de este Acuerdo.		
	6D. Educación ambiental. Estrategias de implementación de la política nacional de educación ambiental: concientización de la importancia de garantizar y gozar de un ambiente sano.	A través de sus metas de Aichi, el Convenio plantea que para el 2020 las personas deberán ser conscientes del valor de la diversidad biológica y de los pasos que pueden dar para su conservación y utilización sostenible.	La Convención Marco advierte sobre la necesidad de fortalecer la educación a todo nivel en asuntos relacionados con la mitigación y la adaptación del cambio climático.		
	6E. Régimen sanitario ambiental. Las entidades territoriales y el régimen sancionatorio ambiental.	La oportuna adopción de medidas preventivas y sancionatorias en materia ambiental reviste una especial importancia para evitar que con las infracciones ambientales se generen afectaciones sobre la diversidad biológica. De igual forma, es a través del régimen sancionatorio que se puede contrarestar el tráfico ilegal de elementos de la diversidad biológica.	Las infracciones ambientales pueden tener un efecto negativo sobre el cambio climático. En esta medida, como parte de los esfuerzos en mitigación, está la actuación oportuna de las autoridades a través de la adopción de medidas preventivas y sancionatorias, para las cuales la participación de las entidades territoriales es fundamental.	Las infracciones ambientales pueden contribuir a la desertificación. En esta medida, es importante la actuación oportuna de las autoridades a través de la adopción de medidas preventivas y sancionatorias, para las cuales la participación de las entidades territoriales es fundamental.	Los compromisos que se derivan del convenio en cuanto a las sustancias allí controladas, conllevan una serie de obligaciones cuyo cumplimiento debe ser objeto de sanción por parte de las autoridades.

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Aprobado en Colombia mediante la Ley 253 de 1996.	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP). Ratificado por Colombia mediante la Ley 1196 de 2008.	Convenio de Minamata. Aprobado en Colombia mediante la Ley 1892 de 2018.	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convenio de Ramsar). Aprobada en Colombia mediante la Ley 357 de 1971	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Convención CITES). Aprobada en Colombia por la Ley 17 de 1981 y la Ley 807 de 2003.	Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región Caribe (Convenio de Cartagena). Aprobado en Colombia mediante la Ley 56 de 1987.	Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques (MARPOL). Aprobado en Colombia mediante la Ley 12 de 1981.	Convenio Internacional de Maderas Tropicales. Ratificado por Colombia con Ley 1458 de 2011.
En el control de las emisiones atmosféricas se debe velar para que a través de las mismas no se descarguen residuos peligrosos en concentraciones mayores a las permitidas.		En el control sobre las emisiones atmosféricas deben ser consideradas aquellas sustancias que este convenio identifica como COP					
		La explotación ilícita de minerales puede estar acompañada del uso de mercurio en los procesos de beneficio del mineral. En esta medida, las medidas de control que se adopten contra estas actividades, pueden contribuir en la erradicación del uso de esa sustancia.					
Los residuos peligrosos no gestionados en forma adecuada y oportunamente se contituyen en un pasivo ambiental que debe ser gestionados para evitar un mayor impacto sobre el ambiente y la salud humana.	Se debe verificar sobre la existencia en el territorio e incluso a cargo de la entidad territorial, de transformadores, condensadores y otros equipos en desuso que pueden tener COP que deban ser gestionados.	Las concentraciones de mercurio pueden ser constitutivas de pasivos ambientales que deberán gestionarse adecuadamente.					
Aunque la convención está principalmente referida al movimiento transfronterizo de los RESPEL, incluye regulaciones relacionadas con el manejo de estos residuos, asunto que debe entenderse relacionado con las competencias en la gestión de residuos generados por las mismas entidades territoriales	Los residuos que contengan COP corresponden a RESPEL y deben ser gestionados de acuerdo con las reglas establecidas para este tipo de residuos.	El mercurio residual debe entenderse como un RESPEL cuya gestión debe sujetarse a las reglas establecidas para este tipo de residuos.			Se deben adoptar las medidas necesarias para evitar la contaminación al mar con residuos peligrosos.		
La educación tiene un papel importante en la gestión adecuada los RESPEL, de forma que se brinde a la ciudadanía elementos para saber distinguir este tipo de residuos y el manejo que debe dar a los mismos.	Los residuos que contengan COP corresponden a RESPEL y deben ser gestionados de acuerdo con las reglas establecidas para este tipo de residuos.						
Las autoridades deben ejercer control sobre cualquier movimiento de residuos que pueda presentarse y adoptar las medidas preventivas y sancionatorias que en cada caso correspondan.	Los compromisos que se derivan del convenio en cuanto a las sustancias allí controladas, conllevan una serie de obligaciones cuyo cumplimiento debe ser objeto de sanción por parte de las autoridades.	La introducción o uso de mercurio que contrarie la ley debe ser objeto de medidas preventivas y sancionatorias.	Las intervenciones sobre los humedales deben ser objeto de supervisión por parte de las autoridades de forma que se puedan adoptar oportunamente las medidas preventivas y sancionatorias que correspondan en cada caso.	Las autoridades deben ejercer control sobre cualquier movimiento especies de flora y faunapueda presentarse y adoptar las medidas preventivas y sancionatorias que en cada caso correspondan.	Las intervenciones sobre el medio marino deben ser objeto de supervisión por parte de las autoridades, de forma que se puedan adoptar oportunamente las medidas preventivas y sacnionatorias que correspondan en cada caso.		Las atribuciones del régimen sancionatorio tienen especial importancia para controlar la explotación ílicita de los bosques y el movimiento de los recursos maderables.

La Convención está dirigida a prevenir la contaminación del medio marino provocada por la descarga de sustancias perjudiciales o de efluentes que contengan tales sustancias, provenientes de buques, por causa de factores de funcionamiento o accidentales.

La Convención insta a las partes a cooperar en toda gestión que conduzca a la detención de las transgresiones y al cumplimiento de las disposiciones, haciendo uso de cualquier medida apropiada y practicable de detección y de vigilancia y control ambientales, así como de métodos adecuados de transmisión de información y acumulación de pruebas.

http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx

CONVENIO INTERNACIONAL DE MADERAS TROPICALES

El Convenio fue adoptado en Ginebra, Suiza, el 27 de enero de 2006, en sustitución del hecho el 26 de enero de 1994 y el cual había sido aprobado con Ley 464 de 1998. Este Convenio fue ratificado por Colombia con Ley 1458 de 2011.

Promueve la ordenación sostenible de los bosques y la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales de bosques ordenados de forma sostenible, y aprovechados legalmente. Plantea la necesidad de cooperación entre los Estados.

https://www.itto.int/es/council_committees/itta/

2

Otros acuerdos y declaraciones de interés para alcaldías y gobernaciones

DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE MEDIO AMBIENTE HUMANO

La Declaración de Estocolmo fue adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en la ciudad de Estocolmo, Suecia, en 1972. Proclama que la protección y mejoramiento del ambiente es una cuestión fundamental que afecta el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo entero.

Constituye el primer escenario mundial en el marco del cual la comunidad internacional considera la interrelación del medio ambiente con las necesidades específicas de desarrollo de los países.

Con esta declaración se encarece a los gobiernos y a los pueblos a unir esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente humano.

https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_ph_s.pdf

DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

La Declaración de Río fue aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Rio de Janeiro, Brasil, en 1992. La Declaración tiene como objeto establecer una alianza mundial mediante

la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, los sectores claves de las sociedades y las personas.

Consagra el derecho soberano de los estados de aprovechar sus propios recursos, según sus propias políticas ambientales y de desarrollo.

Plantea que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ACUERDO DE ESCAZÚ)

El Acuerdo de Escazú fue adoptado en Costa Rica, en la ciudad que lleva este nombre, el 4 de marzo de 2018. El 11 de diciembre de 2019 el Acuerdo fue firmado por Colombia y deberá iniciar el proceso para su ratificación.

El objetivo de este Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación.

Impone a las partes el compromiso de garantizar el derecho al medio ambiente y el acceso a la información y la participación de todas las personas.

https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu

CONVENIO DE ROTTERDAM

Este Convenio fua adoptado en Rotterdam, Países Bajos, el 10 de septiembre de 1998. En Colombia fue aprobado por la Ley 1159 de 2007.

El Convenio de Rotterdam tiene como objeto promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes.

El Convenio establece un procedimiento que exige el “consentimiento fundamentado previo” de las Partes importadoras respecto de la importación de ciertos productos químicos, tales como plaguicidas y productos químicos industriales que han sido prohibidos o severamente restringidos por razones sanitarias o ambientales y que puede denominarse el procedimiento de consentimiento fundamentado previo.

https://www.cancilleria.gov.co/convenio-rotterdam

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO DEL MAR

La Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue aprobada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 30 de abril de 1982. Se encuentra suscrita por Colombia, pero no ha sido objeto de ratificación.

La Convención establece un exhaustivo régimen de ley y orden en los océanos y mares del mundo, emanando reglas que rigen todos los usos

posibles de los océanos y sus recursos. Así mismo, la Convención agrupa las reglas tradicionales para los usos de los océanos e introduce nuevos conceptos jurídicos y regímenes.

https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

El Tratado de Cooperación Amazónica fue firmado en Brasilia, Brasil, el 3 de julio de 1978 y ratificado por los ocho países que comparten la Amazonía: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. El objetivo principal es el de promover el desarrollo armónico de la Amazonía, y la incorporación de sus territorios a las respectivas economías nacionales. Este Tratado fue aprobado en Colombia por Ley 74 de 1979.

Para tal fin, se insta a los países al intercambio de información y a la concertación de acuerdos y entendimientos operativos, así como los instrumentos jurídicos pertinentes que permitan el cumplimiento de las finalidades del Tratado.

https://www.cancilleria.gov.co/organizacion-del-tratado-cooperacion-amazonica-otca

CONVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE

La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, fue establecida en París, Francia, el 14 de diciembre de 1960. El Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de Colombia se suscribió el 30 de mayo de 2018. Estos términos fueron aprobados por Ley 1950 de 2019.

Las buenas prácticas de la OCDE se reflejan en un conjunto de acuerdos, normas y recomendaciones. Estos son los instrumentos a los que un país adhiere como muestra de voluntad de acoger las buenas prácticas de la Organización.

Los temas de trabajo de la OCDE incluyen, pero no se limitan a agricultura, lucha contra la corrupción, ciencia y tecnología, desarrollo regional, rural y urbano, gobierno y administración pública, entre otros.

https://www.oecd.org/acerca/

1A

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Determinantes ambientales

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Determinantes ambientales

Acciones de planificación y ordenamiento del territorio: inclusión de las determinantes ambientales y limitaciones en el uso del suelo para el desarrollo sostenible

Colombia cuenta con un territorio caracterizado por condiciones naturales privilegiadas para el desarrollo económico, social y cultural de su población. Sin embargo, la manera en la que se realizan distintas actividades en el espacio, en ciertos casos, atenta contra la sostenibilidad y el bienestar de las personas. De ahí la importancia de abordar el ordenamiento territorial de manera coherente con las particularidades ambientales, sociales y culturales de cada región, para lograr el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

El ordenamiento comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, para orientar el desarrollo del territorio y regular la ocupación, utilización y transformación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

En este orden de ideas, los planes de ordenamiento territorial (plan de ordenamiento territorial - POT, plan básico de ordenamiento territorial - PBOT y esquema de ordenamiento territorial - EOT) son los instrumentos básicos para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal (Ley 388 de 1997), los cuales deben considerar la dimensión ambiental como uno de sus ejes estructurantes.

En efecto, las determinantes de los planes de ordenamiento territorial entendidas como normas de superior jerarquía, desde la dimensión ambiental, comprenden aquellas de conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, específicamente en lo concerniente al ordenamiento espacial del territorio, de las zonas marinas y costeras, las que regulan las áreas protegidas, las de especial importancia ecosistémica, las reservas forestales y las cuencas hidrográficas.

La limitación de uso del territorio por razones ambientales no siempre está determinada por la declaratoria de áreas protegidas como categoría jurídica, sino que será necesario considerar otros ecosistemas estratégicos, como los páramos y los humedales. Así mismo, existen otras estrategias complementarias de conservación (ECC), que también tienen una gran incidencia en la gestión ambiental de las entidades territoriales.

Es por ello que, el desarrollo de la dimensión ambiental del ordenamiento territorial se debe realizar de manera coordinada con las autoridades ambientales competentes, para la definición de las determinantes en función de la estructura ecológica, y para la inclusión de lineamientos nacionales en la materia.

No obstante la importancia de estos instrumentos, más de 800 municipios de los 1.100 que tiene el país, no han actualizado sus POT en su vigencia de largo plazo, lo que tiene importantes implicaciones para el desarrollo sostenible, la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres.

El artículo 80 de la Constitución Política dispuso que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible. Del mismo modo, el artículo 311 de la Carta, partiendo de que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, determinó que le correspondía, entre otros, ordenar el desarrollo de su territorio, y a los concejos municipales les impuso la reglamentación de los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

Así mismo, el artículo 298 señaló que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Pero esta autonomía no es absoluta y está en todo caso determinada por lo que establezcan las normas de superior jerarquía, para velar por la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

De esta manera, se imponen una serie de obligaciones para los municipios, distritos y departamentos de incorporación de las determinantes ambientales que implican limitaciones en el uso del suelo y en la ordenación del territorio, ya sea que se trate de un POT, PBOT o EOT, así:

Obligaciones de municipios

- Dictar, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.
- Adoptar políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.
- Señalar los suelos de protección, áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje.
- Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano y, en especial, la definición de los suelos de protección.
- Definir las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión.
- Delimitar, en suelo urbano y de expansión urbana, las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos, ambientales y de conjuntos urbanos.

- Localizar y dimensionar las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
- Determinar los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo.
- Expedir las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.
- Incorporar acciones contra la deforestación dentro de la gestión de planificación del ordenamiento territorial del municipio.
- Asegurar que las normas urbanísticas municipales estén en armonía con lo que establezcan las autoridades ambientales en relación con el acotamiento de rondas hídricas y a través de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.
- Acatar el régimen de uso que se establezca para ecosistemas de especial importancia ecológica, tales como humedales, páramos o manglares, de conformidad con las disposiciones aplicables a cada uno de estos ecosistemas y sus planes de manejo ambiental, cuando corresponda.
- Incorporar las determinantes ambientales en los POT, PBOT o EOT, mediante un proceso de concertación con las autoridades ambientales competentes, en el que se deberá acordar lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales del ordenamiento del territorio.

Obligaciones de departamentos

A través de los planes de ordenamiento departamental del territorio (PODT) deberán:

- Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos.
- Dar orientaciones para armonizar los usos y ocupación del suelo y las relaciones con el medio ambiente derivadas de los procesos productivos.
- Implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.
- Apoyar la declaratoria, manejo efectivo y consolidación de las áreas de conservación y protección ambiental y la identificación de la estructura ecológica del territorio y su armonización con el crecimiento urbano, el desarrollo productivo y el desarrollo rural de los municipios.
- Dar orientaciones para la gestión integral de los residuos sólidos e infraestructuras de escala regional para la prestación de servicios públicos.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Ordenamiento Ambiental del Territorio
Es la función atribuida al Estado, de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible (Artículo 7 de la Ley 99 de 1993).

Determinantes Ambientales
Son los términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial. Constituyen normas de superior jerarquía, son definidas por las entidades del SINA y expresadas en normas, políticas, lineamientos, directrices y criterios que se derivan de instrumentos de gestión ambiental (MADS, 2016).

Suelo de protección
Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo de que trata la Ley 388 de 1997 y que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional (Artículo 2.2.2.1.2.11, Decreto 1076 de 2015).

Si bien los suelos de protección no son categorías de manejo de áreas protegidas, pueden aportar al cumplimiento de los objetivos específicos de conservación, en cuyo caso las autoridades con competencias en la declaración de las áreas protegidas señaladas en el presente decreto, deberán acompañar al municipio y brindar la asesoría necesaria para las labores de conservación del área, lo cual podrá conllevar incluso su designación como áreas protegidas, en el marco de lo previsto en el decreto 1076 de 2015.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Pese a su importancia, muchos planes de ordenamiento territorial excluyen total o parcialmente las determinantes ambientales que en últimas son fundamentales para la sostenibilidad y adecuado funcionamiento ecológico de los territorios. En muchos casos, esto se da bien sea por la capacidad técnica o por el enfoque de los equipos que lideran la formulación de estos planes. Dependiendo de esto se observa que con frecuencia se excluyen ciertas determinantes, por ejemplo, las de conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, etc., o las de carácter netamente ambiental.

Un primer impacto directo, a nivel administrativo, es la no aprobación del Plan por parte de la autoridad ambiental y la necesidad de revisar el documento por parte del municipio. De otro lado, los impactos de la no inclusión de las determinantes en el POT, en el territorio, incluyen la toma de decisiones equivocadas en cuanto al uso de este, afectando el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (incluso aquellos de los que dependen las economías, los valores culturales y el bienestar de las poblaciones locales). También se puede comprometer la protección de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, o se pueden causar conflictos en el uso del suelo. También puede suceder que el municipio y la autoridad ambiental competente no logren concertar los asuntos ambientales en el proceso de adopción del POT o de un plan parcial, afectando de esta forma los enfoques y acciones para la gestión ambiental. Todo esto causa conflictos entre las entidades territoriales, las ambientales y culturales responsables del manejo y administración de áreas consideradas como determinantes.

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, artículos 80, 298 y 311.
- Ley 99 de 1993, artículo 65.
- Ley 388 de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", artículos 2,4, 6, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 24 y 35.
- Ley 1454 de 2011, "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones", artículo 29.
- Ley 1930 del 27 de julio 2018. "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia".
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", artículos 2.2.3.2.3A.1 y siguientes, 2.2.3.1.1.1 y siguientes; 2.2.4.1.1.1 y siguientes y 2.2.2.2.3.1 y siguientes.

Jurisprudencia

- Sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia C-192 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Sentencia T-445 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua Limpia y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos,* que entre sus metas para el 2020 incluye proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos bosques, montañas, humedales, ríos, acuíferos y lagos (6.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y Comunidades Sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Comprende las siguientes metas: De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos (11.3); Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural (11.4); De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo (11.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y Consumo Responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles,* que propone lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales como meta para el 2030 (12.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos,* que en sus metas plantea incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de Ecosistemas Terrestres: Gestionar sostenibleme*nte *los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad* y su meta para 2020 de velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales (15.1).

REFERENCIAS

- CONPES 3870 de 2016. Programa nacional para la formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT modernos.
- IGAC (2012). Estudio de los Conflictos de Uso del Territorio Colombiano. Disponible en la página web https://repository.agrosavia.co/handle/20.500.12324/12723.
- MADS (2016). Orientaciones para la definición y actualización de las Determinantes Ambientales. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/temas-ordenamiento-ambiental-territorial-y-coordinacion-del-sina/24-orientaciones-para-la-definicion-y-actualizacion-de-las-determinantes-ambientales.
- MINVIVIENDA (s.f.). Plan de Ordenamiento Territorial. Disponible en la página web http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial.
- Procuraduría General de la Nación (2016). ABC de los POT Plan de Ordenamiento Territorial. Disponible en la página web https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/18532.
- Procuraduría General de la Nación (2012). Oficio No. 174117 de 2012 “Componente ambiental y de gestión del riesgo en los procesos de modificación de los planes de ordenamiento territorial”.
- Procuraduría General de la Nación (2016). Oficio No. 032 de 2016 “Cumplimiento responsabilidades ambientales”.
- Procuraduría General de la Nación (2016). Circular No. 007 de 2016 “Incorporación de la variable ambiental en el ordenamiento territorial”.
- Procuraduría General de la Nación (2012). Circular No. 023 de 2010 “Incorporación de la variable ambiental en el ordenamiento territorial”.

1B

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Áreas protegidas

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Áreas protegidas

Protección de ecosistemas de importancia ambiental en los territorios regionales y municipales

La normatividad colombiana ha previsto una serie de disposiciones que buscan proteger aquellos ecosistemas estratégicos, tanto por sus servicios ecosistémicos en general, como por su aporte en la conservación y protección del recurso hídrico superficial (corrientes y depósitos) o subterráneo. Por ejemplo, en los principios que enmarcan la política pública nacional ambiental, las zonas de páramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos deben tener una protección especial (Artículo 1 Ley 99 de 1993).

En función de este enfoque se han implementado diferentes estrategias de protección de los ecosistemas de especial importancia ecológica del país en los diferentes niveles. Una de estas estrategias es el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), entendido como el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país. En este sistema interactúan de la mano, las autoridades ambientales regionales y las entidades territoriales, en la articulación y coordinación de sus funciones para proteger los ecosistemas, de acuerdo con las diferentes categorías legales y reglamentarias previstas. De igual forma se ha desarrollado un marco para la creación y gestión de esquemas de protección de ecosistemas estratégicos municipales o regionales.

En muchos casos, a través de los concejos municipales, se establecen figuras de conservación que son integradas a los instrumentos de ordenamiento territorial como resultado de esfuerzos e iniciativas provenientes de diversos actores en estas escalas. Algunos municipios han conformado sistemas municipales o locales de áreas protegidas (SIMAP o SILAP) entendidos como espacios fundamentales que articulan actores institucionales y sociales para gestionar áreas protegidas (públicas y privadas). Estos sistemas responden a estrategias de conservación que a su vez definen mecanismos e instrumentos para su gestión. En procesos de ordenamiento territorial, estos sistemas constituyen insumos importantes que contribuyen a precisar determinantes ambientales que expiden las corporaciones autónomas o de desarrollo sostenible, en la respectiva jurisdicción territorial (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2018).

Actualmente, de 1.119 municipios del país, 124 cuentan con algún tipo de información sobre la conformación de SIMAP o SILAP. Asimismo, algunos departamentos del país, a través de ordenanzas departamentales, han creado sistemas departamentales de áreas protegidas (SIDAP).

Obligaciones de municipios

- Cumplir con la normatividad ambiental exigible para los proyectos, obras o actividades que realice el municipio, y verificar que se incluyan medidas de protección y conservación de los ecosistemas forestales.
- Respetar e incorporar, en el ordenamiento territorial, las determinantes ambientales relacionadas con las áreas forestales protectoras.
- Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
- Crear esquemas de protección de la biodiversidad del municipio, tales como Sistemas Locales y Municipales de Áreas Protegidas y áreas verdes urbanas.
- Coordinar con las demás autoridades ambientales, las entidades territoriales, las autoridades y representantes de los grupos étnicos, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, y los particulares, las estrategias para la conformación, desarrollo, funcionamiento y consolidación de estas figuras de protección.
- Crear incentivos dirigidos a la conservación por parte de propietarios de las reservas naturales de la sociedad civil registradas ante Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Consultar a los titulares de las reservas de la sociedad civil de su jurisdicción, siempre que se requiera para el desarrollo de proyectos o actividades de inversión pública que puedan afectarlas.
- Expedir normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, adecuar las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.
- Ejercer como máxima autoridad de policía administrativa en su jurisdicción, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), sus funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento y protección de zonas de especial importancia ambiental en su territorio.
- Crear sistemas departamentales de áreas protegidas (SIDAP).

Obligaciones de departamentos

- Promover que los ciudadanos respeten, reforesten, protejan y aíslen las áreas adyacentes a corrientes, depósitos y nacederos de agua con cobertura forestal para su conservación.
- Promover que los ciudadanos del departamento mantengan en predios de su propiedad las áreas establecidas en las leyes con cobertura forestal y abstenerse de realizar dentro de ellas cualquier tipo de actividad.
- Consultar a los titulares de las reservas de la sociedad civil de su jurisdicción, siempre que se requiera para el desarrollo de proyectos o actividades de inversión pública que puedan afectarlas.
- Ejercer funciones de control y vigilancia sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables en coordinación con las demás entidades del SINA.
- Cumplir con la normatividad ambiental exigible para los proyectos, obras o actividades que realice el departamento, y verificar que se incluyan medidas de protección y conservación de los ecosistemas forestales.
- Incorporar acciones contra la deforestación dentro de la gestión de planificación del ordenamiento territorial del departamento.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Una primera dificultad para las entidades territoriales es poder identificar de manera apropiada aquellos ecosistemas que, para su jurisdicción, se constituyen en estratégicos, teniendo en cuenta que éstos son ecosistemas que proveen bienes y servicios esenciales para el desarrollo de su territorio. La dificultad en reconocer los servicios ecosistémicos que proveen ciertas áreas puede llevar a ignorar la importancia de estas para el desarrollo del municipio y la región y así, no tomar medidas apropiadas para su conservación y protección. No considerar estas áreas como ecosistemas estratégicos, puede llevar a permitir diferentes usos del suelo que vayan en contravía de su conservación.

Entre los múltiples impactos de la no protección de estas áreas y del cambio en el uso del suelo, está la pérdida de la funcionalidad y resiliencia de los ecosistemas presentes en el territorio, con la consecuente pérdida o disminución de los servicios ecosistémicos asociados (que van desde servicios de provisión de agua, alimentos, materiales, etc., hasta servicios de regulación hídrica o climática). Todo lo anterior termina afectando las actividades económicas que dichos servicios soportan y en general, al bienestar de la población. De la misma forma, el desconocimiento de áreas como ecosistemas estratégicos en los instrumentos de planificación puede generar conflictos en el uso del suelo.

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, artículos 8, 79, 300 y 313.
- 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", artículo 1 numeral 4, artículos 3, 64 numerales 1, 4 y 7 y 65 numerales 1, 6, 7 y 9.
- Ley 2 de 1959. "Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables"
- Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.
- Decreto Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", artículo 69 literales c, f y h y artículos 70 y 134.
- Decreto 1077 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", artículos 2.2.2.2.1.1 y siguientes.
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", artículos 2.2.1.1.14.1, 2.2.1.1.17.6, 2.2.1.1.18.1, 2.2.1.1.18.2, 2.2.1.1.18.3, y 2.2.1.1.18.6. artículos 2.2.2.1.1.1 y siguientes; 2.2.3.2.3A.1 y siguientes, 2.2.3.1.1.1 y siguientes; 2.2.4.1.1.1 y siguientes y 2.2.2.1.17.1.
- Resoluciones 157 de 2004 y 196 de 2005 de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre humedales.

Jurisprudencia

- Sentencia C - 534 de 1996, MP: Fabio Morón Díaz.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 25000-23-25-000-2000-007-01 (AP-083) 28 de junio de 2001, Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia que resuelve apelación-Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00025-01, 4 de junio de 2015, CP: María Claudia Rojas Lasso.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Gestionar sostenibilemente los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad,* y todas sus metas, entre las que se destaca velar por la conservación, el restablecimiento y uso sostenible de los ecosistemas (15.1), promover la gestión sostenible de los bosques (15.2), la conservación de los ecosistemas montañosos y su diversidad (15.4) y reducir la degradación de hábitats naturales, detener la pérdida diversidad, proteger especies amenazadas y evitar su extinción (15.5).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua Limpia y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos,* que entre sus metas para el 2020 incluye proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos bosques, montañas, humedales, ríos, acuíferos y lagos (6.6).

CONCEPTOS IMPORTANTES

Área protegida

Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (Artículo 2.2.2.1.1.2 Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015).

Subsistemas de gestión de áreas protegidas

El SINAP contiene los siguientes subsistemas de gestión:

a) Subsistemas regionales de áreas protegidas: son el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinan en la regionalización adoptada por este decreto, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan.

b) Subsistemas temáticos: son el conjunto de áreas protegidas nacionales, regionales y locales, públicas o privadas existentes en las zonas que se determinen atendiendo a componentes temáticos que las reúnan bajo lógicas particulares de manejo, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan. (Artículo 2.2.2.1.1.8 Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015).

Estrategia Complementaria de Conservación (ECC)

Área geográfica definida en la cual se implementa una acción o un grupo de acciones por parte de un actor social (comunitario e institucional), donde confluyen diferentes escalas, figuras, intereses y esquemas de administración y manejo, para asegurar la preservación, restauración y uso sostenible de la diversidad biológica y cultural, representada en un territorio, ya sea en el ámbito continental (urbano y rural), costero u oceánico, las cuales contribuyen a la complementariedad y la conectividad funcional y estructural, de las áreas protegidas (Instituto Humboldt, Resnatur y Fundación Natura, 2018).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y Comunidades Sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles* y su meta de redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural (11.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos,* que en sus metas plantea incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 14: *Vida submarina: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible,* que propone para el 2030 gestionar y proteger los ecosistemas marinos y costeros (14.2).

REFERENCIAS

- Amaya Arias, A.M. (2019). Competencias de los municipios en materia de conservación de la biodiversidad. En Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente Tomo XIX. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- CONPES 2834 de 1996. Política Nacional de Bosques.
- IDEAM (2018). Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional. Disponible en la página web http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023780/Caracterizacion.pdf.
- IDEAM (2019). Resultados Monitoreo de la Deforestación 2018. Disponible en la página web http://www.ideam.gov.co/documents/24277/91213793/Actualizacion_cifras2018FINALDEFORESTACION.pdf/80b719d7-1bf6-4858-8fd3-b5ce192a2fdc.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (2018). La visión de la conservación desde la gestión municipal. Disponible en la página web http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2018/cap3/306/#seccion9.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Resnatur y Fundación Natura (2018). Estrategias complementarias de conservación en Colombia. Disponible en la página web http://humboldt.org.co/images/Cartilla_Conservacion_Aprobacion.pdf.
- MADS (2018). Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques. Disponible en la página web https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf.
- MAVDT (2008). Política de Gestión Ambiental Urbana. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/10-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-articulos/2050-plantilla-asuntos-ambientales-y-sectorial-y-urbana-sin-galeria-84.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (2009). Ruta para la Declaratoria de Nuevas Áreas y Ampliaciones en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Disponible en la página web http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/08/Anexo-4-PNN-2009-Guia-Ruta-Declaratoria-nuevas-areas.pdf.

1C

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Áreas de interés para el suministro de agua

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Áreas de interés para el suministro de agua

Estrategias para asegurar el abastecimiento de agua para consumo humano: adquisición de áreas de interés para garantizar el suministro de agua en acueductos municipales y regionales

El ordenamiento jurídico colombiano declaró como de interés público aquellas áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales y ordenó que el 1% de los ingresos corrientes anuales de estas entidades territoriales (municipios y departamentos), se apropien para adquirir estas áreas y adicionalmente hacer inversiones para recuperarlas y protegerlas hacia el futuro.

Es necesario resaltar que los recursos destinados para tal fin son de apropiación obligatoria y destinación específica, para adquirir y proteger las áreas que, identificadas previamente en conjunto con las corporaciones autónomas regionales, garantizan la conservación y recuperación forestal de donde provienen las aguas que surten los acueductos municipales y regionales. En otras palabras, es una estrategia para garantizar el suministro de agua para el consumo humano. Además, prevén que se pueda, luego de adquirir las áreas, destinar recursos para recuperarlas y protegerlas de ocupaciones indebidas.

Asimismo y en torno a la importancia del tema, mediante el desarrollo de otras disposiciones normativas se ha establecido la prioridad de la adquisición y mantenimiento de predios; la opción de pagos por servicios ambientales; la aplicación de la obligación presupuestal de manera ilimitada; la obligación de las entidades de la inclusión de los recursos en su plan de desarrollo y presupuestos; el rol del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de los institutos de investigación como apoyo en la gestión territorial.

No obstante lo enunciado, de conformidad con la publicación “Mercados Ambientales Emergentes en Colombia” (FONDOACCIÓN, FUNDEPÚBLICO Y WCS, 2016) “no existe información que permita saber si el país está haciendo la tarea bien o no y mucho menos si se han hecho las inversiones necesarias o dónde están”. Para tener una idea de la falta de información, de conformidad Contraloría General de la República (2010), de 447 municipios y siete departamentos evaluados, sólo reportaron inversiones del 0.12% de sus ingresos totales.

A la luz del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y otras disposiciones normativas, los alcaldes y gobernadores deben:

Obligaciones de municipios

- Dedicar un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas.
- Garantizar la inclusión y correspondiente administración de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.
- Solicitar a las autoridades ambientales la identificación, delimitación y/o priorización de las áreas de importancia estratégica de la comprensión territorial, cuando no lo hayan hecho.
- Tramitar y mantener vigentes las concesiones y/o permisos para uso del recurso hídrico para abastecer acueductos municipales y obras de infraestructura que adelanten, pues la inversión del 1% es para áreas que abastezcan acueductos legales y para que las autoridades ambientales, a través de ellas, puedan identificar de las áreas a adquirir.
- Optar por invertir recursos del 1% en pagos por servicios ambientales (PSA), mientras se pueden adquirir los predios, que es lo prioritario.

Obligaciones de departamentos

- Destinar prioritariamente los recursos en las áreas de importancia estratégica que beneficien al mayor número de municipios y para una inversión más eficiente.
- Dedicar un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), en dichas áreas.
- Solicitar a las autoridades ambientales regionales y acompañarlas en la identificación, delimitación y/o priorización de las áreas de importancia estratégica de la comprensión territorial.
- Apoyar presupuestal y técnicamente a las corporaciones autónomas regionales y a los municipios en la ejecución de programas y proyectos para la conservación de todas las aguas de su territorio.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos

Son aquellas áreas que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales (Decreto 1076 de 2015. Art. 2.2.9.8.1.1.).

Pago por servicios ambientales asociados al recurso hídrico

Es el incentivo, en dinero o en especie, que las entidades territoriales podrán reconocer contractualmente a los propietarios y poseedores regulares de predios ubicados en las áreas de importancia estratégica, en forma transitoria, por un uso del suelo que permita la conservación o recuperación de los ecosistemas naturales y en consecuencia, la provisión y/o mejoramiento de los servicios ambientales asociados al recurso hídrico (Decreto 1076 de 2015. Art. 2.2.9.8.1.3.).

Servicios ambientales asociados al recurso hídrico

Son aquellos servicios derivados de las funciones ecosistémicas que generan beneficios a la comunidad, tales como la regulación hídrica y el control de erosión y sedimentos, que permiten la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Para los efectos de esta norma, entiéndase por servicios ambientales como servicios ecosistémicos (Decreto 1076 de 2015. Art. 2.2.9.8.1.3.).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Un primer problema que enfrentan los municipios y departamentos es no contar con un inventario exhaustivo de áreas de importancia para el suministro de agua para acueductos locales y regionales y la dificultad para realizarlo. Por lo tanto, ese desconocimiento y la limitación en recursos económicos que provee la Ley, dificultan la adquisición de todas las áreas que protejan nacimientos y fuentes de agua. De la misma forma, existe un problema para efectuar una eficiente vigilancia y control para que estas áreas, una vez adquiridas, no sean afectadas por introducción de ganado, extracción selectiva de madera o leña, entre otros. De otro lado, muchos entes territoriales no cuentan con las capacidades técnicas suficientes para la formulación de proyectos de pago por servicios ecosistémicos, en especial por servicios hídricos, para la generación de mecanismos de gestión de áreas importantes para la provisión de agua, que incluyan mecanismos financieros eficaces para la generación de recursos para la protección de éstas.

Los impactos de la no identificación del total de estas áreas y la inadecuada protección de las identificadas, radica en la degradación del ecosistema (bosque, páramo, etc.) proveedor de agua, lo que compromete la función provisora y reguladora de flujos de agua de los ecosistemas fuente. De la misma forma, esta degradación afecta la calidad del agua, aumentado los costos de tratamiento para los acueductos que distribuyen el agua. La afectación de la calidad del agua por degradación de los ecosistemas proveedores y por contaminación por el ingreso de ganado a nacimientos y cursos de agua, puede también ser una amenaza para la salud de los beneficiarios de los acueductos que se surten de dichas aguas. De la misma forma, el no contar con mecanismos de generación de recursos, como los pagos por servicios ecosistémicos, afecta la compra de áreas y su adecuado manejo, incluyendo el control y vigilancia.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua Limpia y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos,* que entre sus metas para el 2030 incluye proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua (6.6); lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos; aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de Colombia, artículos 8, 79 y 80.
- 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", artículo 1 numeral 4, artículos 3, 51, 64 numerales 3 y 6 y 111.
- Decreto Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", artículos 3, 42, 50, 51 y 59.
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", artículos 2.2.3.2.1.2, 2.2.3.2.2.5, 2.2.3.2.2.5.2, 2.2.3.2.2.5.3, 2.2.9.8.1.1 y siguientes.
- Resolución MADS 1781 de 2014. "Por la cual se establecen los lineamientos y se adoptan los formatos e instructivos para el reporte de información al que se refiere el artículo 14 del Decreto 953 de 2013".

Jurisprudencia

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia: septiembre 26 de 2002 (Exp. 12492) CP Alier Eduardo Hernández Enríquez.

REFERENCIAS

- CONPES 3810 de 2014. Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural.
- CONPES 3343 de 2015. Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial.
- Contraloría General de la República (2010). Evaluación de los 15 años de Implementación del Artículo 111 Ley 99 de 1993 (1994-2008).
- FONDOACCIÓN, FUNDEPÚBLICO Y WCS (2016). Mercados Ambientales Emergentes en Colombia.

los sectores; asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce; e implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles (6.2, 6.4 y 6.5).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y Consumo Responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles* que establece como meta para el 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales. (12.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, que en sus metas plantea fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países (13.1) e incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de Ecosistemas Terrestres: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad,* incluyendo las metas sobre conservación, restablecimiento y uso sostenible de los ecosistemas (15.1), la gestión sostenible de los bosques (15.2), la conservación de los ecosistemas montañosos y su diversidad (15.4) y reducir la degradación de hábitats naturales, detener la pérdida diversidad, proteger especies amenazadas y evitar su extinción (15.5).

1D

ORDENAMIENTO AMBIENTAL
DEL TERRITORIO

Espacios públicos verdes

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Espacios públicos verdes

Defensa y recuperación de la estructura ecológica principal: la importancia de garantizar espacios públicos verdes

Los aspectos ambientales del espacio público giran en torno de la relación sociedad, naturaleza y territorio, perspectiva desde la cual el equipamiento urbano se convierte en un servicio funcional para el ciudadano. En este contexto, el espacio público (EP) como medio ambiente urbano o "espacio verde", integrado por la red de elementos naturales como el sistema hídrico y orográfico, las zonas de protección y los escenarios naturales, componen la estructura ecológica principal (EEP) de nuestras ciudades.

De esta manera, el espacio público "verde" es receptor y amortiguador ambiental, lugar de conservación de la biodiversidad, escenario de la vida colectiva integrado por elementos interdependientes y articuladores, que permiten repensar el concepto de las comunidades urbanas sostenibles, y que contribuyen con el flujo de especies de flora y fauna del paisaje urbano; sirven también para comunicar las zonas verdes que se encuentran aisladas dentro de la ciudad (corredores verdes) y sirven de protección y hábitat ocasional de especies migratorias de aves. Todos estos, inmersos dentro de una matriz urbana de origen antrópico como la ciudad.

El carácter funcional de la estructura ecológica urbana incide en la calidad de vida de los habitantes. Por ello, la problemática ambiental urbana del espacio público ocurre cuando se alteran los elementos de un lugar de manera que atentan contra la diversidad de los recursos naturales, dificultando o impidiendo las condiciones de vida y el desarrollo sostenible. Colombia no escapa a esta realidad. "Las situaciones sociales complejas que vive el país debido al fenómeno social de la migración campo-ciudad contribuyen de manera importante a la consolidación del centro urbano tradicional y a la ocupación de la periferia, constituida en su mayor parte por zonas verdes naturales, condiciones estas que presionan de manera significativa la estructura ecológica del espacio público en cuanto a la congestión, contaminación y ocupación de los cordones verdes de la EEP y de sus unidades constitutivas. De continuar así, en un futuro cercano las principales ciudades del país terminarán por convertirse en un paisaje suburbano, originando un fuerte impacto en el funcionamiento ecológico y en la desaparición y pérdida de la conectividad de los ecosistemas" (Casas Castillo y Gómez López, 2008).

Por este motivo, el llamado de la Procuraduría a las autoridades es el de prever que en los planes de ordenamiento territorial (POT), se incluyan todas las determinantes ambientales exigidas por la legislación nacional (Ley 99 de 1993), hacia un "espacio público verde" que se aproxime al estándar propuesto a nivel internacional que sea capaz de mitigar los impactos ambientales urbanos generados por la actividad humana.

El régimen legal colombiano, dispone de obligaciones en la materia del espacio público sostenible, dirigida a los entes territoriales, a saber:

Obligaciones de municipios

- Incorporar estrategias y acciones concretas sobre el espacio público en los planes de desarrollo, POT y planes especiales de manejo y protección de bienes de interés cultural (PEMP), implementando instrumentos para su sostenibilidad e incluyendo las variables de cambio climático.
- A la alcaldía, como autoridad territorial, le corresponde definir y promover planes, programas y/o proyectos, en el marco de revisión y/o actualización general de los POT, con base en los inventarios y la estimación del déficit cuantitativo y cualitativo del espacio público.
- A la alcaldía, como primera autoridad de policía de los municipios, le corresponde instar a la Fuerza Pública para que, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación, adelanten las acciones necesarias en la implementación del eje de prevención situacional de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del espacio público.
- Al alcalde le corresponde presentar oportunamente al Concejo Municipal los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social y obras sobre EP.
- Velar por el orden público (art. 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012), y ejercer la facultad a prevención en materia sancionatoria ambiental (art. 2 Ley 1333 de 2009).

Obligaciones de departamentos

- Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
- Presentar oportunamente a la Asamblea los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social.
- Fomentar los planes y programas de desarrollo social y económico cuando no corresponda a la autoridad municipal.
- Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez.
- Ejercer lo relativo al poder de policía dentro del marco del departamento de conformidad con las leyes y las ordenanzas departamentales.
- Ejercer la facultad de prevención en materia sancionatoria ambiental.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Uno de los principales problemas de los entes territoriales consiste en la inadecuada planeación del espacio público urbano y la no consideración e inclusión de espacios públicos verdes, esto por la inadecuada formulación de nuevos instrumentos de planificación o la inapropiada revisión de los existentes. Esto a su vez puede presentarse por la necesidad de generación de recursos provenientes de impuestos por desarrollos urbanos, generando un conflicto con el deber ser. De otro lado, la deficiente vigilancia y control de estos espacios, puede ocasionar el uso inadecuado de los mismos, por ejemplo, permitiendo la invasión de estos espacios por el comercio informal o para la disposición de residuos, con la consecuente degradación de los elementos que los componen, entre ellos la vegetación.

Los impactos que se pueden generar, consisten en la degradación de los espacios verdes, impidiendo que estos cumplan con funciones importantes para áreas urbanas, tales como la producción de oxígeno por la vegetación que los constituye, la provisión de sombra importante para peatones, la provisión de espacios de recreación pasiva y esparcimiento seguros, lo cual afecta negativamente la calidad de vida de los habitantes de áreas urbanas. Igualmente se afecta la estructura ecológica de las ciudades, lo cual impacta la supervivencia y conservación de la fauna local, especialmente las aves.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y Comunidades Sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Comprende las siguientes metas:

De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos (11.3).

Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural (11.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*, que en sus metas plantea incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad,* y todas sus metas, entre las que se destaca la conservación, el restablecimiento y uso sostenible de los ecosistemas (15.1), la gestión sostenible de los bosques (15.2), la conservación de los ecosistemas montañosos y su diversidad (15.4) y reducir la degradación de hábitats naturales, detener la pérdida diversidad, proteger especies amenazadas y evitar su extinción (15.5).

CONCEPTOS IMPORTANTES

Estructura Ecológica Principal

El conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones (Artículo 1 Decreto 3600 de 2007).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, art. 82
- Código Civil, art. 674
- Ley 9 de 1989. "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".
- Ley 80 de 1993. Estatuto general de contratación estatal.
- Ley 388 de 1997. Ley de Ordenamiento Territorial
- Decreto 1077 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", artículos 2.2.3.1.1 y siguientes.
- Decreto 1538 de 2005. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997", sobre integración social de las personas en situación de discapacidad.
- 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."
- Ley 1333 de 2009. "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones". (art. 2)
- Ley 136 de 1994. "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". (art. 91 modificado por el art. 29 de la Ley 1551 de 2012).
- Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia

Jurisprudencia

- Sentencia T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

REFERENCIAS

- BID (2012). ¿Las ciudades latinoamericanas poseen suficiente espacio verde público? ¿Qué es suficiente, existe un mínimo? Disponible en la página web https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/la-ciudades-latinoamericanas-poseen-suficiente-espacio-verde-publico-que-es-suficiente-existe-un-minimo/.
- Casas Castillo, A., Gómez López, D. (2008). La Relevancia de las zonas verdes en el espacio público urbano: La necesidad de su revaloración para la ciudad capital. Disponible en la página web http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-vii-seminario-aciur-2008/mesa-10/215-la-relevancia-de-las-zonas-verdes-en-el-espacio-publico-urbano/file.
- Contraloría General de la República (2016). Recuperación del espacio Público: un reto para la seguridad, convivencia y el mejoramiento de calidad de vida. Disponible en la página web http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Gobierno/2016%20Recuperaci%C3%B3n%20del%20Espacio%20P%C3%BAblico.pdf.
- CONPES 3305 de 2004. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano.
- CONPES 3718 de 2012. Política Nacional de Espacio Público.
- CONPES 3870 de 2016. Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos.
- Ministerio de Cultura (2011). Formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural. Disponible en la página web: https://www.culturantioquia.gov.co/patrimonio/1Formulaci%C3%B3n%20e%20implementaci%C3%B3n%20de%20PEMP.pdf.
- Procuraduría General de la Nación (2019). Circular No. 009 de 2019 "Armonización entre instrumentos de desarrollo territorial: Programa de Gobierno, Plan de Desarrollo y Plan de Ordenamiento".

2A

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

ORDENAMIENTO TERRITORIAL COSTERO

Ordenamiento de playas

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Ordenamiento de playas

Conservación de las playas y terrenos de bajamar

Colombia es un país privilegiado, al contar con una línea de costa de 3.513 kilómetros (total en el Caribe de 1.779 km y en Pacífico de 1.545 km), que abarca nueve departamentos y 29 municipios en el Caribe y cuatro departamentos y 18 municipios en el Pacífico. Las playas de Colombia son internacionalmente reconocidas por su belleza escénica y su diversidad biológica y cultural. Dentro de los ecosistemas de playas sobresalen los manglares y los arrecifes coralinos, los cuales generan, entre otros beneficios, una diferencia comparativa y competitiva para el país debido al enorme valor paisajístico y a la amplia probabilidad de realizar actividades turísticas sostenibles.

El entorno natural costero alberga buena parte de la biodiversidad costera y marina; de hecho, en Colombia se encuentra la Reserva de la Biósfera Seaflower, que con 188,000 km^2 de extensión es la más grande de su tipo a nivel mundial.

Varios de los municipios de todo el litoral colombiano tienen desarrollos turísticos, destacándose un mayor auge de esta actividad desde mediados de los años setenta, principalmente en ciudades como Santa Marta, Cartagena, y San Andrés y Providencia, entre otras.

Estos desarrollos surgieron de una manera espontánea, carente de una planificación, predominando la construcción de hoteles y propiedades horizontales muy cercanos a las líneas de las costas, lo que generó la apropiación indebida de bienes de uso público, y problemáticas ambientales como el inadecuado manejo de residuos sólidos, vertimientos de aguas residuales sin previo tratamiento, entre otras afectaciones que han ocasionado la degradación de nuestras playas y en ciertos casos puntuales la generación de daños graves e irreversibles (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

Para atender la problemática señalada, en el país existe un cuerpo normativo desde el que se resalta la importancia de los ecosistemas costeros, incluyendo las playas y terrenos de bajamar. La Constitución Política de 1991 y diferentes normas, establecen obligaciones para el ordenamiento territorial, ambiental, el control y vigilancia, y la restitución de estos bienes de uso público, que como es sabido, gozan de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Pese a la enunciada regulación, se han producido graves afectaciones sobre las playas y terrenos de bajamar, lo que se explica en alguna medida por las fallas en la articulación de las autoridades encargadas de velar por su protección.

Por lo anterior, se requiere del cumplimiento del cuerpo normativo y de las políticas públicas existentes, para garantizar la protección de del medio ambiente y el disfrute colectivo de estos bienes.

Es deber del Estado proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, cuidando que prevalezca este sobre el interés particular.

La protección patrimonial y ambiental de las playas y terrenos de bajamar es un deber en el que concurren las competencias administrativas de la Nación, los departamentos y municipios. En el nivel nacional cumple un papel central la Dirección General Marítima y Portuaria - DIMAR, cuyas competencias están reguladas en el Decreto Ley 2324 de 1984. Dicha entidad es adscrita al Ministerio de Defensa y es la encargada de ejecutar la política del Gobierno en materia marítima, y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, en los términos señalados por las normas que regulan la promoción y estímulo del desarrollo marítimo del país.

Obligaciones de municipios

Los alcaldes municipales tienen obligaciones en materia de ordenación de playas, y protección patrimonial y ambiental de playas y terrenos de bajamar, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, reguladas principalmente en el art. 311 de la C.P., en la Ley 136 de 1994, en el art. 65 de la Ley 99 de 1993, y en la Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Policía:

- Conformar los comités locales para la organización de las playas. Los comités de ordenación de playas están constituidos por la Alcaldía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la DIMAR. La presidencia de estos comités está a cargo del Alcalde, y la secretaría, a cargo del municipio o del distrito respectivo.
- Establecer franjas en las zonas de playas destinadas al baño, al descanso, a la recreación, a las ventas de bienes de consumo por parte de los turistas y a la prestación de otros servicios relacionados.
- Respetar la regulación ambiental y sanitaria en orden a garantizar la sostenibilidad de las playas. Por lo tanto, deberá consultar e invitar a las autoridades ambientales y sanitarias correspondientes. La ordenación deberá prestar especial atención al cuidado de las zonas de manglar y prevenir pérdida de biodiversidad en estas áreas.
- Reunirse los comités, como mínimo dos veces al año, con la finalidad de revisar las condiciones de las playas y de recomendar las acciones que deban adoptar las entidades competentes respecto de las mismas.
- Regular en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) municipal o distrital el manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo en playas costeras.

Obligaciones de departamentos

- Coordinar con las entidades competentes para la prestación de los servicios sanitarios y de aseo, para garantizar la calidad del agua y la arena del área de playa.
- Conocer, ante ocupaciones indebidas, en única instancia, de los procesos de restitución de playas y terrenos de bajamar. En estos eventos, la DIMAR coadyuvará a la autoridad local en las medidas administrativas necesarias para la recuperación de playas y terrenos de bajamar.
- Fortalecer técnica y financieramente a los municipios para la protección de las playas y terrenos de bajamar.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Las playas y terrenos de bajamar son áreas de importancia ecológica cuyos servicios ecosistémicos son esenciales para los territorios y comunidades costeras. La desprotección y eventual degradación de estas áreas genera múltiples impactos, que van desde el aumento del riesgo de desastres, hasta la afectación de la salud por la contaminación o la pérdida económica frente actividades como la pesca o el turismo. La protección de playas y terrenos de bajamar se hace más urgente considerando los escenarios de cambio climático, en particular el aumento del nivel del mar o el aumento en la frecuencia de eventos climáticos extremos; las áreas costeras naturales en buen estado de conservación actúan como barreras de protección, sirviendo de solución natural y económica para reducir riesgos, salvar vidas y salvaguardar bienes materiales.

La falta de protección de estas áreas también aumenta los niveles de contaminación, especialmente por inadecuado manejo de residuos sólidos y vertimientos, incluso de aguas residuales que son vertidas directamente al mar sin ningún tipo de tratamiento.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Zona Costera
Se define la zona costera colombiana como una entidad geográfica del territorio nacional definida y separada con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas. Está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra. En ella se desarrollan actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y se dan asentamientos urbanos e industriales muy importantes; es un recurso natural único, frágil y limitado del país, que exige un manejo adecuado para asegurar la conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de su población (Ministerio de Ambiente y Departamento Nacional de Planeación, 2000).

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 14: *Vida submarina: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.* Propone entre sus metas: De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes (14.1); De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos (14.2); De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible (14.5)

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.* Especialmente en lo relacionado con la meta de adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción (15.5).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de 1991: Arts. 63, 102 y 322.
- Ley 1558 de 2012. "Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones".
- Decreto-Ley 2324 de 1984. "Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria".
- 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".
- Decreto-Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".
- Decreto 1076 de 2015, en la parte que compila el Decreto 1120 de 2013, sobre los POMIUAC.
- Decreto 1766 de 2013. "Por el cual se reglamenta el funcionamiento de los Comités Locales para la Organización de las Playas de qué trata el artículo 12 de la Ley 1558 de 2012".
- Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", art. 205.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional, Sentencia T-566 de 1992.

REFERENCIAS

- Ministerio de Ambiente / Departamento Nacional de Planeación (2000). Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicas/4268_161009_polit_zonas__costeras_pnaoci.pdf.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2011). Documento de Política de Playas Turísticas. Lineamientos Sectoriales. Disponible en la página web http://observatorioirsb.org/cmsAdmin/uploads/politica-playas-turisticas-(1).pdf.
- Procuraduría General de la Nación y Organización de Estados Iberoamericanos [OEI] (2016). Guía de actuación para la protección de los bienes de uso público en zona de playa y bajamar.

2B

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

ORDENAMIENTO TERRITORIAL COSTERO

Bienes de uso público en zona de litoral

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Bienes de uso público en zona de litoral

Acciones para evitar la ocupación ilegal de los bienes de uso público

Colombia tiene aproximadamente una superficie marítima de 892.118 km^2, que representan cerca del 47% de la extensión total del territorio nacional. El territorio insular colombiano está conformado por el Archipiélago de San Andrés y las islas de Providencia y Santa Catalina en el Mar Caribe y las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo en el Pacífico. Nueve de los 12 departamentos que comprenden las zonas costeras e insulares del país, se localizan en el Caribe colombiano, los cuales son el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Chocó y Antioquia. Los otros cuatro se encuentran en el Pacífico: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. En los mencionados departamentos, se ubican los 47 municipios costeros e insulares en el país.

Las costas colombianas son un valioso patrimonio natural del país que brindan múltiples servicios ambientales, económicos y sociales, que la Constitución ha amparado para que sean de disfrute colectivo y una responsabilidad prioritaria del Estado. En Colombia existen grandes deficiencias en la valoración social del patrimonio público, en particular en zonas costeras y de litoral. Dichas deficiencias se derivan de la poca coordinación de las autoridades responsables de su protección, las limitaciones de la política pública y de la no aplicación de la normatividad existente sobre las competencias de las entidades que deben velar por su custodia, administración, protección y recuperación.

La escasa titulación y saneamiento sobre estos bienes, ha generado una alta ocupación ilegal de los litorales, baldíos y del espacio público, que se traduce en factores desencadenantes de una alta contaminación ambiental y erosión costera, con consecuencias altamente visibles en el limitado acceso de la población a los bienes de uso público.

A pesar de la amplia normatividad constitucional, legal y reglamentaria vigente, así como la jurisprudencia reiterada emanada de las Altas Cortes, encaminadas a la protección de los bienes públicos, se observa con gran preocupación, que las entidades estatales que tienen a su cargo la vigilancia de este tipo de bienes, no logran brindarles una verdadera protección.

Los bienes de uso público en zonas costeras y de litoral, en general, exceptuando las de bajamar y ciénagas que están en su mayoría invadidas por construcciones palafíticas (aproximadamente el 86% de la ocupación es ilegal), vienen siendo ocupados por edificacios, hoteles, restaurantes, áreas de camping, quioscos y almacenes, entre otros (los cuales corresponden aproximadamente a un 14 - 20% de la ocupación ilegal) (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Estos bienes pertenecen a todos los colombianos y, por ende, gozan de especial protección constitucional (artículos 63, 82, 88, 102 y 315 numerales 1 y 2) por ser “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Para el caso en concreto, las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marinas, son intransferibles a cualquier título a los particulares quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce.

Obligaciones de municipios

- Ejercer una efectiva protección de los bienes de uso público, al incluir herramientas y acciones de política en los instrumentos de planeación del desarrollo y el ordenamiento del territorio.
- Determinar las zonas en las que no es posible iniciar procesos de urbanización como son las playas, al poseer características paisajísticas y estar vinculadas directamente con el desarrollo y la sostenibilidad ambiental.
- Clasificar las playas y zonas de bajamar como suelo de protección.
- Hacer de las playas y zonas de bajamar una parte constitutiva del espacio público y diseñar un plan para su aprovechamiento respectivo.
- Garantizar una delimitación oficial de estas zonas para que hagan parte de la cartografía oficial del plan.
- Establecer mecanismos de protección y recuperación.
- Hacer efectiva la restitución de oficio de las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marinas.

Obligaciones de departamentos

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobernador y las ordenanzas de las asambleas departamentales.
- Dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, conforme a la Constitución y la Ley.
- Para efectos del ejercicio de acciones de restitución del espacio público, es la primera autoridad de policía del Departamento y le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su territorio.
- Competencia especial: por razones de orden público, para que proteja o restituya la posesión o tenencia del bien inmueble, para el caso de actos de ocupación o perturbación por vías de hecho a la posesión o tenencia de bienes de uso público, entre otros, en que a las autoridades distritales o municipales o locales se les dificulte.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

El no cumplimiento de estas obligaciones indudablemente afecta de manera directa el patrimonio ecológico de la Nación y aumenta el riesgo de desastres. La ocupación de playas marítimas y la excesiva construcción sobre terrenos colindantes con las playas, afecta la estructura natural de estas áreas, elimina accesos al mar y vulnera derechos fundamentales por tratarse de bienes de uso público. También se alteran las dinámicas sociales (en muchos casos causando exclusión e inequidad) y se favorece la injerencia de actores y economías ilegales. En muchos casos la ocupación ilegal de estas áreas incrementa la contaminación y el no cumplimiento de normas ambientales básicas.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 14: *Vida submarina: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.* Propone entre sus metas al 2020:

Gestionar y proteger sostenibleme los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos (14.2).

Conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible (14.5).

CONCEPTOS IMPORTANTES

Bienes de uso público

Son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos. Es por ello que para evitar estas situaciones, la misma Carta Política señala en su artículo 63, que todos los bienes de uso público del Estado "son inalienables, inembargables e imprescriptibles", en razón a que están destinados a cumplir fines de utilidad pública en distintos niveles: los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales. De este modo, al impedir que los particulares se apropien de los bienes fiscales, "se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad" (Corte Constitucional, Sentencia T-314 del 2012).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.* Especialmente en lo relacionado con la meta de adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción (15.5).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de Colombia, artículos 63, 82, 87, 88,102 y 315.
- Ley 57 de 1887 (Código Civil), artículos 647, 678, 682,1005 y 2519.
- Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", artículos 200, 203,204, 205 y 206.
- Decreto Ley 2324 de 1984. "Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria", artículos 2, 5, 166, 167, 168, 169, 177 y 178.
- Decreto 1076 de 2015, en la parte que compila el Decreto 1120 de 2013, sobre los POMIUAC.
- Decreto 640 de 1937. "Por el cual se reglamenta el artículo 208 de la Ley 4ª de 1913, sobre restitución de bienes de uso público", artículos 1, 5 y 7.

Jurisprudencia

- Sentencia T-566 de 1992. Corte Constitucional. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia T-575 de 2011. Corte Constitucional. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Sentencia C-255 de 2012. Corte Constitucional. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-150 de 1995. Corte Constitucional. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia C-183 de 2003. Corte Constitucional. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Concepto No. 2014 de 2014. Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado. Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.
- Concepto No. 2014 de 2014. Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado. Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.
- Concepto No. 1682 de 2005. Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado. Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.

REFERENCIAS

- Comisión Nacional del Océano (2007). Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros-PNOEC. Comisión Colombiana del Océano(CCO). Disponible en la página web http://www.cco.gov.co/pnoec.html.
- Ministerio de Ambiente / Departamento Nacional de Planeación (2000). Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Politicas/4268_161009_polit_zonas__costeras_pnaoci.pdf.
- Procuraduría General de la Nación, Fundación MarViva e Instituto de Estudios del Ministerio Público (2009). Conclusiones, recomendaciones y propuestas hacia la definición de lineamientos de política para la protección, defensa y recuperación de los bienes de uso público en el litoral pacífico colombiano. Disponible en la página web http://marviva.net/sites/default/files/documentos/cartilla_palafitos_baja.pdf.
- Procuraduría General de la Nación (2011). Construcciones Palafíticas. Recomendaciones de Política Pública para la recuperación del litoral pacífico colombiano.
- Procuraduría General de la Nación (2011). AMENAZA DE DESASTRES. Construcciones Palafíticas sobre Bienes de Uso Público. Disponible en la página web http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/RinconLiterario/2013/NC-3.pdf.
- Procuraduría General de la Nación y Organización de Estados Iberoamericanos [OEI] (2016). Guía de actuación para la protección de los bienes de uso público en zona de playa y bajamar.

3A

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales
para alcaldías y gobernaciones de Colombia

CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Mitigación del cambio climático

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Mitigación del cambio climático

Estrategias de mitigación del cambio climático: disminución de emisiones y gestión local

El calentamiento global y sus impactos en los sistemas planetarios son uno de los mayores retos que enfrenta la humanidad actualmente. Eventos climáticos extremos como tormentas, inundaciones o sequías, en lugares y épocas inusuales, son una de las consecuencias directas del cambio climático. Estos cambios, además de afectar las economías, los sectores productivos, la salud y la seguridad de las personas (de hecho, ya se están dando conflictos, desplazamientos y migraciones por razones climáticas), pueden impactar ecosistemas enteros, transformando hábitats naturales y aumentando la pérdida de biodiversidad.

La importancia de este tema ha sido mundialmente reconocida desde 1992, cuando se estableció la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Más recientemente, y en el marco del Acuerdo de París (2015), los países miembros del CMNUCC acordaron aunar esfuerzos para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C. También acordaron promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. El acuerdo incluye un modelo de reducción de emisiones determinadas de forma voluntaria por los países (las llamadas NDC o contribuciones nacionalmente determinadas). Dentro de este contexto internacional,

Colombia se comprometió a alcanzar una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 20% proyectadas a 2030, conocida como la estrategia 2030.

De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), órgano internacional que agrupa a científicos de todo el mundo que trabajan sobre el tema, la mitigación del cambio climático corresponde a todas las intervenciones humanas para reducir las fuentes o potenciar los sumideros de GEI. La mitigación implica transformar actividades humanas y sectores productivos principalmente asociados a la quema de combustibles fósiles, en particular actividades industriales, el transporte, la ganadería y la agricultura, y la construcción, entre otros.

Lo anterior implica que las acciones de mitigación del cambio climático deben de estar encaminadas en dos sentidos. El primero, a disminuir las emisiones de GEI generadas por los sectores productivos, y el segundo, a la protección, conservación y restauración de los ecosistemas responsables de capturar el carbono de la atmósfera o al diseño de mecanismos artificiales para absorberlo.

Cabe anotar que los GEI que más contribuyen con este fenómeno y que deberían ser disminuidos son:

1. El dióxido de carbono, que proviene principalmente de la quema de combustibles fósiles.
2. El metano, que proviene en su mayoría de la descomposición de residuos sólidos y líquidos, así como de las actividades ganaderas.
3. El óxido nitroso que se genera mediante procesos de fertilización y la descomposición de residuos orgánicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario reducir la emisión de estos gases mediante la racionalización de estas actividades, la implementación de tecnologías que contribuyan a su disminución y la promoción de estrategias de desarrollo sostenible en las regiones.

Entre las actividades que se deben promover, se destacan:

- Uso de biocombustibles.
- Reducción de fertilizantes nitrogenados y emisiones de metano.
- Disminución de consumo de energía.
- Aumento de sumideros de carbono mediante actividades de forestación, reforestación y restauración de bosques.
- Reducción de la deforestación, etc.

Es fundamental resaltar que la lucha contra el cambio climático no es únicamente un asunto de competencia de los gobiernos nacionales de los países. Cada vez es más frecuente el reconocimiento del papel de las ciudades y las regiones en esta problemática. De acuerdo con ONU-Hábitat, "las ciudades son uno de los factores que más contribuyen al cambio climático: consumen el 78% de la energía mundial y producen más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero, sin embargo, abarcan menos del 2% de la superficie de la Tierra" (https://www.un.org/es/climatechange/cities-pollution.shtml).

Esto ha sido destacado en el Acuerdo de París, que reconoce que los actores subnacionales y los no estatales (como las ciudades, el sector privado y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil), son cruciales para el éxito de las metas propuestas, en particular para sumar contribuciones que permitan alcanzar el objetivo de mantener el aumento de la temperatura global por debajo de 2 °C (https://unfccc.int/es/news/actores-subnacionales-no-estatales-son-cruciales-para-el-exito-del-acuerdo-de-paris).

Así, muchas ciudades de todo el mundo ya han empezado a tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y están adoptando políticas para fomentar el uso de fuentes de energías alternativas, bajo una visión de *ciudades sostenibles*[1]. Sin embargo, será necesario incrementar los esfuerzos llevados a cabo por las personas encargadas de la adopción de políticas y los administradores, por abordar el cambio climático para poder seguir el vertiginoso ritmo de crecimiento de la población y del cambio climático.

1. Ciudad y cambio climático han sido el eje del concepto de ciudades sostenibles, muestra de esto es el trabajo que se viene realizando en la esfera internacional, donde sobresalen iniciativas y en general innumerables instrumentos de soft law, dentro de los cuales destacamos: el Acuerdo de Protección Climática de Alcaldes y Gobiernos Locales, el Plan de Acción Climática de los Gobiernos Locales, El catálogo de Copenhague de Compromisos de las Ciudades del Mundo para combatir el Cambio Climático, La Declaración de Bonn del Foro de Alcaldes sobre Adaptación, El Pacto Climático Global de Ciudades «Pacto de la Ciudad de México», entre otros. Y los mandatarios locales de las ciudades han ejercido un protagonismo importante, destacándose algunas alianzas muy connotadas en el marco de las negociaciones de instrumentos internacionales y movilización de recursos, dentro de los cuales destacamos: Gobiernos Locales por la Sustentabilidad; Grupo de Liderazgo de Grandes Ciudades (c40); Iniciativa Clinton por el Clima; Consejo Mundial de Alcaldes por el Cambio Climático; Ciudades y Gobiernos Locales Unidos; Alianza del Clima; Red de Resistencia al Cambio Climático en las Ciudades de Asia; Pacto de Alcaldes sobre Cambio Climático.

La Ley 1931 de 2018 establece las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, y la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales en las acciones de mitigación de gases de efecto invernadero.

En este sentido, los mandatarios departamentales y municipales tienen las siguientes obligaciones:

Obligaciones de municipios

- Incorporar dentro de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territorial (PIGCCT) de su departamento y los planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales.
- Implementar medidas de mitigación de GEI en materia de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, todo ello de acuerdo con sus competencias y según los lineamientos definidos por los respectivos PIGCCT.

Obligaciones de departamentos

- Incorporar la gestión del cambio climático dentro de los planes de desarrollo.
- Incluir la gestión de cambio climático en otros instrumentos de planeación con los que cuente el Departamento.
- Formular los PIGCCT (conjuntamente con las autoridades ambientales regionales), de acuerdo con las características de su jurisdicción y así mismo, realizar seguimiento a la implementación, de acuerdo con los lineamientos que establezca el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA).
- Reportar al SISCLIMA el estado de avance de los planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático.
- Brindar orientación a los municipios de la respectiva jurisdicción departamental para que, en los procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión, se incluya la gestión del cambio climático.
- Implementar medidas de mitigación de GEI en materia de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, todo ello de acuerdo con sus competencias y según los lineamientos de los planes integrales de gestión del cambio climático sectorial (PIGCCS) definidos por los respectivos ministerios.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Cambio climático

Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o periodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera por el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero o del uso del suelo. El cambio climático podría modificar características de los fenómenos meteorológicos e hidroclimáticos extremos en su frecuencia promedio e intensidad, lo cual se expresará paulatinamente en el comportamiento espacial y ciclo anual de estos (Artículo 3 Ley 1931 de 2018).

Mitigación de Gases de Efecto Invernadero

Es la gestión que busca reducir los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a través de la limitación o disminución de las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento o mejora de los sumideros y reservas de gases de efecto invernadero. La mitigación del cambio climático, para efectos de la Ley 1931 de 2018, incluye las políticas, programas, proyectos, incentivos o desincentivos y actividades relacionadas con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y la Estrategia Nacional de REDD+ (ENREDD+) (Artículo 2 Ley 1931 del 2018).

Planes Integrales de Gestión Del Cambio Climático Territoriales

Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados (Artículo 3 Ley 1931 del 2018).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Un primer problema que enfrentan los municipios y departamentos es no tener sistemas de monitoreo de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lo cual impide comprender los impactos de estas emisiones (por ejemplo, sobre la salud), dificultando el diseño, priorización y puesta en marcha de planes departamentales o municipales de mitigación al cambio climático. La falta de esta información retrasa la transición hacia economías bajas en carbono, y limita el acceso a los múltiples mecanismos nacionales e internacionales que apoyan proyectos de mitigación en diferentes sectores, especialmente en torno a las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropiadas (también conocidas como NAMA por sus siglas en inglés). Actualmente Colombia avanza en la formulación e implementación de cerca de 20 NAMAs, en sectores como el agropecuario, industrial, transporte, energía, residuos, vivienda y forestal. El principal impacto de la no adopción de medidas de mitigación por parte de los departamentos y municipios es sobre la salud de las poblaciones, en particular las más vulnerables. Adicionalmente, las entidades territoriales se vuelven menos competitivas frente a otras que adoptan modelos de desarrollo bajo en carbono y con mayor eficiencia energética. En pocas décadas los territorios que no mitigan sus emisiones estarán más retrasados, enfrentarán mayores brechas al desarrollo y tendrán que hacer mayores inversiones para ser competitivos.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el Clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.* Incluye las siguientes metas:

Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2); mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana (13.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 2: *Hambre Cero. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible* y su meta de asegurar la sostenibilidad de los ecosistemas de producción de alimentos (2.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7: *Energía Asequible y no contaminante. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos,* que entre sus metas para 2030 incluye, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos (7.1), así como aumentar considerablemente la proporción de energía renovable (7.2) y duplicar para 2030 la mejora de eficiencia energética (7.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, Innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.* Como meta para 2030 propone modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales (9.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Propone para 2030 proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad (11.2) y aumentar la urbanización sostenible (11.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de diversidad biológica.* Llama a velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales (15.1). Igualmente, propone para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial (15.2).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Ley 1931 de 2018. "Por la cual se establecen directrices para la gestión del Cambio Climático", artículos 8 y 9.
- Ley 1972 de 2019, establece medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles que circulen por el territorio nacional, haciendo énfasis en el material particulado, con el fin de resguardar la vida, la salud y el goce de un ambiente sano.
- Decreto 298 del 2016. "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 926 de 2017, a través del cual se reglamenta el procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono. Asimismo, incorpora definiciones, organismos y formas de verificación de reducciones de emisiones y remociones de GEI (Compilado en el Decreto 1625 de 2016, en materia tributaria).
- Resolución 1447 de 2018. "Por la cual se reglamenta el sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación a nivel nacional de que trata el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, y se dictan otras disposiciones".
- Resolución 2733 de 2019, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Adopta los requisitos y evidencias de contribución al desarrollo sostenible del país, establece el procedimiento para la aprobación nacional de programas de actividades (PoA- por sus siglas en inglés) bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y reglamenta la autorización de las entidades coordinadoras.
- Resoluciones 1962 y 2210 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por las cuales se expide el límite del indicador de cociente del inventario de emisiones de gases de efecto invernadero del Etanol Anhidro Combustible Desnaturalizado y se adoptan otras disposiciones y se modifica el artículo el artículo 11 de la Resolución 1962.

REFERENCIAS

- CONPES 3242 de 2003. Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático.
- CONPES 3700 de 2011. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.
- MADS (2012). Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono (ECDBC). Disponible en la página web https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/469-plantilla-cambio-climatico-25.
- MADS (2013). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/476-plantilla-cambio-climatico-%2032.
- MADS (2013). Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (EN-REDD+). Disponible en la página web https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf.
- MADS (2018). Consideraciones del cambio climático en el ordenamiento territorial. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Consideraciones_de_Cambio_Climatico_para_el_Ordenamiento_Territorial_VF.pdf Recuperado el 13 de diciembre del 2018.

3B

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Adaptación al cambio climático

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Adaptación al cambio climático

Implementación de acciones de adaptación a los efectos del cambio climático: monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones que se incorporen en los procesos de planificación

El cambio climático se ha convertido en uno de los temas más relevantes de la política pública a escala mundial y nacional y, si bien es un tema de responsabilidades globales, sus implicaciones e impactos en muchos casos se dan a escala de los territorios. Puede afirmarse que, aún en los escenarios más optimistas y de mayor compromiso de todas las naciones, se prevé un aumento mínimo de la temperatura del planeta en 1,5 y 2,5ºC para finales de este siglo. Dicho aumento implicará cambios importantes en el sistema planetario, lo cual hace indispensable tomar, desde ya, medidas contundentes para adaptarse a estos cambios. De hecho, Colombia es altamente vulnerable a sus efectos: de acuerdo con el IDEAM (2017), el 100% de los municipios de Colombia tiene algún grado de riesgo por cambio climático, especialmente las poblaciones que se encuentran ubicadas en zonas inundables de las costas y del interior y en áreas con suelos inestables de las partes altas de las cordilleras.

De ahí que en la Tercera Comunicación Nacional del IDEAM a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) (2017), se tiene que para el 2040, el 59% de los municipios colombianos estarán en riesgo medio alto y 25% en riesgo alto por cambio climático.

De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la adaptación es el proceso de ajuste al clima real o proyectado, así como a sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas.

En este contexto es muy importante que tanto las entidades territoriales como las comunidades cuenten con la información necesaria para saber qué tan vulnerables son al cambio climático en lo social, económico y ambiental, y también, para identificar las oportunidades de adaptación. Esto requiere el fortalecimiento de las entidades territoriales, especialmente en su capacidad para formular, monitorear y evaluar acciones de adaptación que se incorporen en los procesos de planificación. La conservación y gestión adecuada de los sistemas naturales en los territorios, así como la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza, son herramientas clave que deben ser consideradas en el marco de estas acciones para la construcción de territorios resilientes.

En vista del carácter local de la mayoría de estas acciones, el rol de los alcaldes y gobernadores en la adaptación al cambio climático es de mucha importancia. Algunas de las acciones a considerar son: la conservación de las micro-cuencas y reforestación de las mismas, la adquisición de predios y zonas de reserva natural, la restauración de áreas ambientalmente degradadas (en particular en zonas de alto riesgo climático) y el control de la erosión. Desde el punto de vista ambiental, es claro que los territorios que protegen y usan sostenibilemente sus ecosistemas y su biodiversidad, estarán mucho mejor preparados para enfrentar los cambios que vendrán como consecuencia del cambio global.

La Ley 1931 de 2018 establece las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la Nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales principalmente, en las acciones de adaptación al cambio climático.

Asimismo, la Ley 1523 de 2012, que adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, incluyó obligaciones en cabeza de las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, que son relevantes para la adopción al cambio climático, especialmente en zonas con riesgos originados por condiciones hidro-climáticas.

En este sentido encontramos las siguientes obligaciones, a saber:

Obligaciones de municipios

- Incorporar dentro de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales (PIGCCT) y los planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales (PIGCCS) de su departamento.
- Formular e implementar planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo del desastre.
- Implementar acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.
- Implementar acciones de conservación y protección de ecosistemas en general.

Obligaciones de departamentos

- Los municipios y distritos con territorio costero deberán adoptar e implementar, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, programas, proyectos y acciones frente a la erosión costera.
- Incorporar la gestión del cambio climático dentro de los planes de desarrollo.
- Incorporar la gestión de cambio climático en otros instrumentos de planeación con los que cuente el departamento.
- Formular los PIGCCT (conjuntamente con las autoridades ambientales regionales), de acuerdo con las características de su jurisdicción, y así mismo realizar seguimiento a la implementación de acuerdo con los lineamientos que establezca el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA).

- Reportar al SISCLIMA el estado de avance de los planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático.
- Brindar orientación a los municipios de la respectiva jurisdicción departamental para que en los procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión se incluya la gestión del cambio climático.
- Responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.
- Poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del Plan de Desarrollo Departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.
- Si son departamentos con territorio costero, incluir en sus PIGCCT, la formulación, adopción e implementación de acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Adaptación al Cambio Climático
Es el proceso de ajuste a los efectos presentes y esperados del cambio climático. En ámbitos sociales de decisión, corresponde al proceso de ajuste que busca atenuar los efectos perjudiciales y/o aprovechar las oportunidades beneficiosas presentes o esperadas del clima y sus efectos. En los socioecosistemas, el proceso de ajuste de la biodiversidad al clima actual y sus efectos puede ser intervenido por la sociedad con el propósito de facilitar el ajuste al clima esperado (Artículo 3 Ley 1931 de 2018).

Vulnerabilidad
Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico asociado a un fenómeno hidro-climatológico se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como al deterioro de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el recurso hídrico, los sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados (Artículo 2 Ley 1931 del 2018).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", artículos 12, 13 y 14.
- Ley 1931 de 2018 "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático", artículos 8 y 9.
- Decreto 298 del 2016 "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones".

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Las entidades territoriales enfrentan retos para incorporar la adaptación al cambio climático en la planeación de las áreas bajo su jurisdicción. De un lado, deben contar con un análisis de vulnerabilidad del territorio, de las comunidades y de las actividades económicas. Y de otro, deben conocer las proyecciones o escenarios climáticos futuros. Los municipios deben crear planes de adaptación siguiendo aquellos formulados por la gobernación y la autoridad ambiental respectiva, por lo que es necesario un alto grado de coordinación interinstitucional. Con base en los riesgos identificados, se deben establecer estrategias para enfrentar las nuevas condiciones derivadas del cambio climático. La no superación de estas barreras significa que, ante los cambios esperados en temperatura, precipitación y aumento en la frecuencia de ocurrencia de eventos climáticos extremos, sin estrategias de adaptación, las comunidades pueden ver afectados sus medios de vida, se incrementen las tasas de morbilidad y mortalidad, se afecte la infraestructura básica y se pierdan oportunidades ante nuevos escenarios climáticos.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.* Incluye las siguientes metas: Fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a los riesgos climáticos y desastres naturales (13.1); Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2); Mejorar la educación, sensibilización y capacidad humana e institucional respecto de la adaptación al cambio climático y la reducción de sus efectos y alerta temprana (13.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1: *Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.* Para 2030 propone como meta fomentar la resiliencia de los pobres y las personas vulnerables a los fenómenos climáticos extremos (1.5).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 2: *Hambre cero: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible* y su meta de aplicar prácticas agrícolas resilientes que fortalezcan la adaptación (2.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, innovación e infraestructura: Construir estructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.* Plantea el desarrollo de infraestructuras resilientes (9.1).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades*

y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Propone para 2030, aumentar la urbanización sostenible (11.3) e incrementar considerablemente, el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles (11B).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de diversidad biológica.* Como metas para 2030 plantea luchar contra la desertificación, rehabilitar tierras y suelos degradados (15.3) y para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial (15.2).

REFERENCIAS

- CONPES 3700 de 2011. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.
- IDEAM (2017). "Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático para los municipios de Colombia". Disponble en la página web http://documentacion.ideam.gov.co/ openbiblio/bvirtual/023738/Boletin_25.pdf
- IDEAM (2017). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Disponible en la página web http://www.cambioclimatico.gov.co/resultados.
- MADS (2012). Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono (ECDBC). Disponible en la página web https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/469-plantilla-cambio-climatico-25.
- MADS (2013). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/476-plantilla-cambio-climatico-%2032
- MADS (2013). Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (ENREDD+). Disponible en la página web https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf
- Procuraduría General de la Nación (2014). Memorando No.0017 de junio de 2014 "Reflexiones en materia de adaptación al cambio climático".
- Procuraduría General de la Nación (2015). Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático: Informe Preventivo.
- Procuraduría General de la Nación (2016). Oficio No. 379 de Abril de 2016 "Insumo en materia de Cambio Climático para la construcción del nuevo Plan de Desarrollo Municipal".
- Procuraduría General de la Nación (2017). Oficio No. 905 de junio de 2017 "Insumos relacionados con POT y Cambio Climático".
- Procuraduría General de la Nación (2018). Directiva No. 002 de marzo de 2018 "Lineamientos con relación al cumplimiento de la Política Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Cambio Climático SISCLIMA".

3C

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Construcciones sostenibles

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Construcciones sostenibles

Importancia de diseñar construcciones sostenibles

De acuerdo con el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible "la infraestructura, la industrialización y la innovación son los tres impulsores del crecimiento económico. Cuando la inclusión, la resiliencia y la sostenibilidad son factores en la implementación de estas fuerzas impulsoras, el crecimiento económico puede apoyar el desarrollo sostenible" (Naciones Unidas, 2017).

A nivel global, se estima que la construcción emplea alrededor del 7% de la población en edad de trabajar y es uno de los sectores económicos más importantes del mundo, con gastos anuales de hasta US$ 10 billones en bienes y servicios (McKinsey & Company, 2017). El sector de la construcción y edificaciones representó en 2018 el 36% del uso final de la energía y el 39% de las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) relacionadas con energía. De este último, 11% proviene de la fabricación materiales y productos para la construcción como acero, cemento y vidrio (Alianza Global para Edificios y Construcción, 2019).

Es por ello que, jefes de Estado y de Gobierno, ministros y representantes de alto nivel, acogieron en la Conferencia Habitat III de Naciones Unidas la "Nueva Agenda Urbana", documento considerado una hoja de ruta para el desarrollo sostenible de las ciudades. Se mencionan en relación con las construcciones sostenibles los siguientes compromisos:

- Alentar a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, según el caso, a que desarrollen modos de construcción y edificios eficientes desde el punto de vista energético, y fuentes de energía sostenibles, renovables y asequibles; y a que promuevan la conservación de la energía y la eficiencia en su utilización, fundamentales para hacer posible la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y las emisiones de carbono negro.
- Hacer un uso sostenible de los recursos naturales y centrar la atención en la eficiencia de los recursos de materias primas y materiales de construcción, como el cemento, los metales, la madera, los minerales y la tierra. Establecer unas instalaciones seguras de reciclaje y recuperación de materiales, fomentar la creación de edificios sostenibles y resilientes y dar prioridad a la utilización de materiales locales, no tóxicos y reciclados y pinturas y revestimientos libres de aditivos de plomo.

Algunas de las acciones que se pueden considerar para agilizar la transición hacia construcciones sostenibles se mencionan a continuación:

- Reducir el uso de energías no renovables
- Incrementar el nivel de aprovechamiento de aguas lluvias.
- Aumentar el uso de materiales que cumplan estándares ambientales nacionales establecidos con el Sello Ambiental Colombiano.

- Incrementar el nivel de aprovechamiento de residuos sólidos reciclables.
- Reducir emisiones en el ciclo de vida del proyecto constructivo y después, durante su funcionamiento.
- Limitar las edificaciones en zonas con nivel de riesgo.
- Incorporar criterios de sostenibilidad en los códigos de construcción que promuevan el uso eficiente de los recursos (energía, recurso hídrico, entre otros).
- Promover el uso sostenible del suelo destinado para la construcción mediante los instrumentos de planificación del territorio.

Cabe anotar que, de acuerdo con el Documento Conpes 3919 de 2018 "Política Nacional de Edificaciones Sostenibles", el consumo de energía, agua y el impacto de los materiales de construcción, son utilizados en los siguientes porcentajes y contribuyen con las emisiones de gases efecto invernadero en las siguientes proporciones:

- En materia de consumo de energía, según el plan indicativo de eficiencia energética elaborado por el Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME, 2016), el sector de las edificaciones es uno de los mayores consumidores y generadores de pérdidas de energía final, representando el 22% de la demanda nacional.
- En materia de consumo de agua, de acuerdo con cifras del Sistema Único de Información de Servicios Públicos (2014), en las principales ciudades de Colombia, las edificaciones residenciales concentran el 79% de dicho consumo (CONPES 3919 de 2018).
- Frente al impacto en materiales de construcción, el Consejo Internacional de Investigación e Innovación en Edificaciones y Construcción (CIB, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Centro de Tecnología Medioambiental (UNEP-IETC, por sus siglas en inglés) (2002), estiman que la producción de materiales férreos, cemento, vidrio, ladrillos y cal son responsables de la producción anual del 20% de las emisiones de dioxinas y furanos a la atmósfera (CONPES 3919 de 2018).

Recientemente se determinó que las emisiones derivadas de la producción de materiales, como porcentaje de los GEI globales, aumentaron del 15% en 1995 al 23% en 2015 (Naciones Unidas, 2019). Esto equivale al porcentaje de las emisiones de GEI derivadas de la agricultura, la silvicultura y el cambio en el uso de la tierra combinados.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Construcción sostenible

Se entiende por construcción sostenible el conjunto de medidas pasivas y activas, en diseño y construcción de edificaciones, que permiten alcanzar los porcentajes mínimos de ahorro de agua y energía señalados en el artículo quinto de la Resolución 0549 de 2015, encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al ejercicio de actuaciones con responsabilidad ambiental y social (Artículo 2 Resolución 0549 de 2015).

El Artículo 2.2.7.1.4 del Decreto 1285 de 2015 estableció que el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, promoverá que los municipios y distritos establezcan incentivos para la implementación de las medidas de construcción sostenible.

Por su parte, el artículo 2.2.7.1.5 de este mismo Decreto hace la siguiente referencia: "Rigor Subsidiario. Los municipios y distritos en ejercicio de sus competencias podrán definir medidas de construcción sostenible más estrictas a las establecidas por el Gobierno Nacional, siempre que el establecimiento de las mismas se soporte en estudios técnicos, se establezcan incentivos para su cumplimiento y se mantenga el régimen de transición, gradualidad y guías de referencia previstos en la mencionada resolución".

Obligaciones de municipios

- Establecer medidas, planes, políticas y programas para promover la construcción sostenible en su territorio.
- Crear incentivos a la construcción sostenible para edificaciones existentes o nuevas. Esto puede ser una estrategia para densificar zonas de interés o vacíos urbanos. Por ejemplo, que por la incorporación de medidas/criterios de eficiencia energética se aumenten los metros cuadrados aprobados para construcción.
- Promover la producción y comercialización de insumos para la construcción, resultantes de procesos de producción limpia, e incentivar las buenas prácticas constructivas (BPC) en las diferentes fases de la actividad.

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Ley 1523 de 2012. "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 1285 de 2015. "Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones".
- Resolución 0549 de 2015. "Por la cual se reglamenta el Capítulo 1 del Título 7 de la parte 2, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en cuanto a los parámetros y lineamientos de construcción sostenible y se adopta la Guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones".
- Norma Técnica Colombiana (NTC) 6112 de 2016, bajo el Sello Ambiental Colombiano (SAC).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

La mayoría de departamentos y municipios carecen de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de la totalidad del ciclo de vida de las edificaciones. Igualmente se observa una débil implementación y seguimiento de la reglamentación existente, y una baja coordinación y colaboración interinstitucional para la efectiva implementación de las iniciativas en construcción sostenible.

En general existen barreras en la divulgación, implementación y control de las normas relativas en la materia, por parte de las entidades territoriales y falta de liderazgo de la cabeza del sector ambiental y vivienda para articular la regulación salvo las asociaciones de constructores como es la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL).

También se observa falta de capacitación a los curadores urbanos para que promuevan en el marco de sus funciones la construcción sostenible.

Todos estos problemas traen consecuencias como el consumo excesivo (o innecesario) de materiales, energía y agua; el incremento en la emisión de gases efecto invernadero (GEI), asociados a la extracción de materiales, y al funcionamiento y ocupación de las edificaciones; afectaciones de salud a la población por el uso de materiales contaminantes; y por último, pérdida de oportunidades para la construcción de ciudades sostenibles e inteligentes en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Fomentar la innovación y crear infraestructura resiliente al cambio climático* y con el que se propone como meta desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos (9.1).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Apoyar el desarrollo de ciudades y comunidades eficientes sostenibles,* que incluye como meta reducir para el impacto ambiental negativo de las ciudades (11.6) y aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres (11b).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7: Promover el uso de energías renovables, que para el año 2030 propone como meta aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas (7.2) y duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética (7.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Consistente en adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.* Propone fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países (13.1).

REFERENCIAS

- Global Alliance for Buildings and Construction. International Energy Agency; United Nations Environment Programme (2018). Global Status Report for Buildings and Construction: Towards a zero-emission, efficient and resilient buildings and construction sector. Disponible en la página web https://www.worldgbc.org/sites/default/files/2018%20GlobalABC%20Global%20Status%20Report.pdf .
- CONPES 3819 de 2014. Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia.
- CONPES 3919 de 2018. Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.
- MADS (2011). Estrategia Colombiana de Desarrollo en Bajo Carbono (ECDBC).
- McKinsey & Company (2017). Reinventing construction through a productivity revolution. Disponible en la página web https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/reinventing-construction-through-a-productivity-revolution.
- Naciones Unidas (2017). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en la página web: http://ggim.un.org/documents/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf.
- Naciones Unidas (2019). Eficiencia de los recursos y cambio climático: Estrategias de Eficiencia Material para un Futuro con Bajas Emisiones de Carbono. Disponible en la página web https://www.resourcepanel.org/reports/resource-efficiency-and-climate-change.
- PNUMA (2009). Building and Climate Change. Disponible en la página web https://www.greeningtheblue.org/sites/default/files/Buildings%20and%20climate%20change_0.pdf.
- Ministerio de Vivienda (s.f). ABC Guía de construcción sostenible para el Ahorro de Agua y Energía en edificaciones nuevas. Disponible en la página web . http://www.minvivienda.gov.co/Documents/abc_guia_de_construccion_sostenible.pdf.
- UPME (2016). Plan Indicativo de Eficiencia Energética. Disponible en la página web https://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/MarcoNormatividad/PAI_PROURE_2017-2022.pdf.

3D

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Instrumentos para la gestión del riesgo de desastres

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Instrumentos para la gestión del riesgo de desastres

Acciones para garantizar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las personas frente a los desastres naturales

Colombia es un país altamente vulnerable y expuesto a los desastres, sean estos de origen natural o antrópico. De hecho, el país se ha enfrentado con alguna frecuencia a fenómenos como sismos, terremotos, inundaciones de gran escala e incendios forestales, que en muchos casos son de difícil predicción. De otro lado, desastres provenientes del colapso de obras de infraestructuras como puentes, carreteras o grandes centrales hidroeléctricas han afectado múltiples territorios y poblaciones.

Ante este escenario, la Constitución Política de 1991, dispone que las autoridades de la Nación están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes. De ahí que las normas relativas en la materia establecieran que la gestión del riesgo es responsabilidad de las autoridades públicas y de los habitantes del territorio, incluyendo, en su respectiva jurisdicción, a los alcaldes y gobernadores como instancias de dirección del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD).

Con respecto a los incendios, rescates y la atención de incidentes con materiales peligrosos (los cuales son cubiertos por cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos), es importante anotar que, de acuerdo con cifras emitidas por la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (2017), solo existen 788 cuerpos de bomberos para atender las emergencias de los 1.102 municipios del país, aun cuando la ley exige la existencia de un cuerpo en cada municipio.

Por otro lado, de acuerdo con información reportada por la Procuraduría General de la Nación (2015), se tiene que solo 15 de los 32 departamentos cuentan con planes departamentales de gestión del riesgo de desastres, y solo 404 de 1.102 municipios, cuentan con planes municipales de gestión del riesgo de desastres.

De ahí la importancia de la gestión del riesgo, la cual tiene el propósito explícito de contribuir y garantizar la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, y en general el goce pacífico de los derechos fundamentales y colectivos de los ciudadanos.

Los alcaldes son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión de riesgos en el área de su jurisdicción. Los gobernadores son responsables de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, por lo que se señalan sus principales obligaciones en la materia, las que deben desarrollarse de manera articulada:

Obligaciones de municipios

- Incluir en el Plan de Desarrollo Municipal el componente de prevención de desastres.
- Incluir las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres.
- Formular, concertar, adoptar y actualizar el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres, los planes de contingencia y la estrategia para la respuesta a emergencias.
- Crear el Fondo de Gestión del Riesgo como cuenta especial con autonomía técnica y financiera para la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de desastres, que guarden coherencia con los niveles de riesgo de su jurisdicción.
- Presentar proyecto de acuerdo municipal para establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo con la Ley y para financiar la actividad de los bomberos.
- Celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios.
- Conformar y dirigir el Consejo municipal o distrital de Gestión del Riesgo de Desastres.

Obligaciones de departamentos

- Incluir en el Plan de Desarrollo Departamental el componente de prevención de desastres, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales.
- Formular, concertar, adoptar y actualizar el plan de gestión del riesgo de desastres, los planes de contingencia y la estrategia para la respuesta a emergencias.
- Crear el Fondo de Gestión del Riesgo como cuenta especial con autonomía técnica y financiera para la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de desastres, que guarden coherencia con los niveles de riesgo de su jurisdicción.
- Presentar proyecto de ordenanza para establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones para financiar la actividad bomberil.

- Presentar proyecto de ordenanza para la creación del Fondo Departamental de Bomberos, como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, administrativa contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación departamental de bomberos y al fortalecimiento de las instituciones bomberiles de la respectiva jurisdicción.
- Conformar y dirigir el Consejo departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Integrar las Juntas Departamentales de Bomberos.
- En aplicación del principio de subsidiariedad, suministrar apoyo técnico y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio bomberil a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Gestión del riesgo
Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia de este, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (artículo 4 de la Ley 1523 de 2012).

Riesgo de desastres
Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural o tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad (artículo 4 de la Ley 1523 de 2012).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el principal problema que enfrentan las entidades territoriales para aplicar procesos de la gestión del riesgo está en la baja capacidad en la implementación de los componentes del SNGRD. Esta falta de capacidad se traduce, entre otros, en desconocimiento de las condiciones de riesgo de los territorios, limitando las posibilidades de formular e implementar planes robustos para la gestión del riesgo.

Otro problema que enfrentan las entidades territoriales consiste en el deficiente control, seguimiento y monitoreo de la implementación de los planes de gestión del riesgo de desastres, lo que ocasiona la desactualización de los planes, así como la posible intensificación de las amenazas por falta de acciones preventivas.

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de 1991.
- Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", artículos 2, 5, 9, 12, 13, 14, 32, 37, 38, 40, 42, 53 y 54.
- Ley 1575 de 2012 "Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia", artículos 3, 12, 14 y 37.
- Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", artículo 48.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Entre sus metas propone a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales (11.1), así como aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países (11.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.* Entre las metas se encuentra: De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad (11.5).

REFERENCIAS

- Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (2017). Informe de Gestión 2017. Disponible en la página web https://bomberos.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_dnbc_2017.pdf.
- DNP (2019). Gestión del Riesgo de Desastres. Disponible en la página web https://www.dnp.gov.co/programas/ambiente/gestion-del-riesgo/Paginas/gestion-del-riesgo.aspx.
- Procuraduría General de la Nación (2015). Diagnóstico, alertas y recomendaciones de la Procuraduría frrente a política pública de prevención y gestión del riesgo de desastres. Disponible en la página web https://www.procuraduria.gov.co/portal/Diagnostico_-alertas_y_recomendaciones_de_la_Procuraduria_frente_a_pol_tica_publica_de_prevenci_n_y_gesti_n_del_riesgo_de_desastres.news.
- Procuraduría General de la Nación (2016). Oficio No. 593 de 2016 "Adopción de medidas preventivas temporada de lluvias".
- UNGRD (2019). Atlas de Riesgo en Colombia: revelando los desastres latentes. Bogotá: UNGRD. Disponible en la página web https://www.preventionweb.net/files/62193_atlasriesgo1.pdf.
- UNGRD (2012). Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo. Disponible en la página web http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/FormulariosPMGRD2012/Guia_PMGRD_2012_v1.pdf.

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la perdida de diversidad biológica.* Entre las metas se propone Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo (15.3).

3E

CAMBIO CLIMÁTICO Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial

Prevención de amenazas, desastres y riesgos naturales en el territorio

La planificación territorial es una forma de actuación administrativa que resulta de gran importancia para la garantía de los derechos y es una forma de diseñar herramientas para favorecer el desarrollo económico y social de un país y una región, es evidente la estrecha relación que existe entre las poblaciones, el territorio que habitan y el uso que se da al mismo.

El municipio, como entidad fundamental de la organización política - administrativa del Estado, desde su autonomía constitucional, debe integrar de manera armónica la gestión del riesgo con la planificación del territorio y reglamentar los usos del suelo a nivel urbano y rural, para asegurar de esta manera, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. De hecho, la Ley 388 de 1997, determina que uno de los objetivos del ordenamiento territorial a nivel municipal es la gestión del riesgo de desastres.

De conformidad con estadísticas recientes, en Colombia existen alrededor de 6,7 millones de personas socialmente vulnerables y expuestas a amenazas por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales (DNP, 2018); además, existen cerca de 16 millones de personas en zonas de amenaza sísmica alta, concentradas principalmente en las capitales del país (DNP, 2018).

Por esta razón, una de las principales causas del riesgo de desastre deviene de la manera como se utilice, ocupe o transforme el territorio. Es decir, la relación humana con el entorno natural. De ahí que el ordenamiento del territorio, entendido como un instrumento para el desarrollo económico y social, basado en el espacio territorial referente a la clasificación de usos del suelo y organización física del territorio, resulte fundamental a efecto de la gestión del riesgo de desastres. Para la incorporación del riesgo en el ordenamiento territorial se requiere la elaboración de estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo[1]. Estos estudios permiten identificar los escenarios de riesgo en el territorio, para así determinar medidas estructurales y no estructurales para la reducción del riesgo en el territorio.

1. https://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-del-riesgo-de-desastres/la-incorporacion-de-riesgo-en-el-ordenamiento-territorial.

De acuerdo con la Constitución Política, el Estado es responsable de la vida, honra, bienes de los residentes en el país. Por su parte, la Ley 388 de 1997 en su artículo 1° numeral 2° prescribe que el municipio debe velar por la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, además de establecer como determinantes de los planes de ordenamiento territorial, es decir, normas de superior jerarquía, las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de riesgos naturales.

Así las cosas, se determinan una serie de obligaciones para los municipios, distritos y departamentos de incorporación de la gestión del riesgo en la ordenación del territorio, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), así:

Obligaciones de municipios

- Elaborar los estudios técnicos para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación territorial.
- Integrar en los nuevos o en las revisiones de los POT, PBOT y EOT, las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención y amenazas de riesgos naturales.
- Delimitar y zonificar las áreas con condición de amenaza, las áreas con condición de riesgo y determinar las medidas de intervención.
- Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

Obligaciones de departamentos

- A través de los Planes de Ordenamiento Departamental del Territorio (PODT) deberá establecer directrices para promover la planificación y gestión del riesgo natural y antrópico, y apoyar las acciones que contribuyan a la gestión de riesgo en el territorio desde la escala departamental y regional.
- Definir directrices y orientaciones con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, especialmente en áreas de conurbación en relación con la gestión del riesgo de desastres.
- Establecer políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de manera que se facilite el desarrollo del territorio, en particular en relación con la gestión del riesgo de desastres.
- Establecer directrices para promover la planificación y gestión del riesgo natural y antrópico, y apoyar las acciones que contribuyan a la gestión de riesgo en el territorio desde la escala departamental y regional.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Escenarios de riesgo:
Son fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del territorio presentes o futuras, que facilitan tanto la comprensión y priorización de los problemas como la formulación y ejecución de las acciones de intervención requeridas. Un escenario de riesgo se representa por medio de la caracterización y/o análisis de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre las causas, los actores causales, el tipo y nivel de daños que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas posibles a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir en la planeación, ejecución y control de las líneas de acción (Comunidad Andina, 2018).

Medidas estructurales
Aquellas que comprenden toda construcción material que tiene por objeto reducir o evitar el posible impacto de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería o tecnología para lograr la resistencia y resiliencia a las amenazas en estructuras o sistemas.

Medidas no estructurales
Son las que no entrañan construcciones materiales y se sirven de conocimientos, prácticas o disposiciones para reducir los riesgos de desastres y sus efectos, en particular mediante políticas y leyes, la concienciación pública, la capacitación y la educación.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Debido a la heterogeneidad en las capacidades institucionales de las entidades territoriales, es frecuente en Colombia que la gestión de riesgos se haga más de forma reactiva (es decir, cuando ha ocurrido un evento) y no preventiva. En muchos casos los entes territoriales no cuentan con análisis actualizados de los riesgos, los cuales son la base para el adecuado diseño de planes de gestión de riesgo o la actualización o ajuste de los planes existentes. Esta falta de análisis dificulta la integración efectiva del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación territorial a nivel municipal y departamental. Sin la adecuada información sobre las amenazas y vulnerabilidad a una escala adecuada, los entes territoriales no pueden construir escenarios de riesgo y por lo tanto no están preparados para la ocurrencia de un desastre.

Los impactos de la no incorporación de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación, pueden ser devastadores para municipios y departamentos ante la ocurrencia de un desastre, en términos de pérdida de vidas humanas, costos por afectación de infraestructura, productividad de los sectores, con el consecuente retraso en el crecimiento económico. Según datos del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), se prevé una pérdida anual promedio de 0,49% del PIB entre 2011 – 2100, por la ocurrencia de desastres de origen climático. En general, los impactos por la ocurrencia de desastres contribuyen a la profundización de los problemas de pobreza y desigualdad ya que la población más pobre es la más vulnerable.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELEVANTES

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.* Incluye las siguientes metas: Fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a los riesgos climáticos y desastres naturales (13.1); Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas,

estrategias y planes nacionales (13.2); Mejorar la educación, sensibilización y capacidad humana e institucional respecto de la adaptación al cambio climático y la reducción de sus efectos y alerta temprana (13.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1: *Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.* Para 2030 propone como meta fomentar la resilencia de los pobres y las personas vulnerables a los fenómenos climáticos extremos (1.5).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 2: *Hambre cero: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible* y su meta de aplicar prácticas agrícolas resilientes que fortalezcan la adaptación (2.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.* Plantea el desarrollo de infraestructuras resilientes (9.1).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Propone, para 2030 aumentar la urbanización sostenible (11.3), así como reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad (11.5).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación dea las tierras y poner freno a la pérdida de diversidad biológica.* Para 2020, propone promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial (15.2). Como meta para 2030 plantea luchar contra la desertificación, rehabilitar tierras y suelos degradados (15.3).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de 1991, artículos 298 y 300.
- Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", artículos 1, 8 y 10.
- Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", artículos 39,40 y 41.
- Decreto 1807 de 2014 "Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", artículos 2.2.2.1.3.1.1.3 y 2.2.1.3.3.1.

REFERENCIAS

- DNP (2018). Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades. Disponible en la página web https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/IndiceMunicipaldeRiesgodeDesastres.pdf.
- DNP (2019). Gestión del Riesgo de Desastres. Disponible en la página web https://www.dnp.gov.co/programas/ambiente/gestion-del-riesgo/Paginas/gestion-del-riesgo.aspx.
- Procuraduría General de la Nación (2012). Oficio No. 174117 de 2012 "Componente ambiental y de Gestión del Riesgo en los procesos de modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial".
- UNGRD (2009). Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Disponible en la página web http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/GMGRColombia.pdf.
- UNGRD (2012). Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo. Disponible en la página web http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/FormulariosPMGRD2012/Guia_PMGRD_2012_v1.pdf Recuperado el 12 de diciembre del 2019.
- UNGRD (2014). Guía para la Creación del Fondo Municipal de Gestión del Resgo de desastres. Disponible en la página web http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/Guia_FMGR.pdf.
- UNGRD (2019). Atlas de Riesgo en Colombia: revelando los desastres latentes. Bogotá: UNGRD. Disponible en la página web https://www.preventionweb.net/files/62193_atlasriesgo1.pdf.

4A

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

SERVICIOS PÚBLICOS

Acueducto

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Acueducto

Responsabilidades relacionadas con la calidad del agua potable para el consumo humano

Dentro de la búsqueda del bienestar general y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, el Estado debe enfocarse en la solución de necesidades básicas insatisfechas de los administrados, con una adecuada prestación de servicios públicos, dentro de los cuales el saneamiento básico y el suministro de agua potable, con estándares mínimos de calidad, son prioritarios.

Refuerza este deber, el hecho de que el agua potable fue reconocida como derecho humano, mediante Resolución de la ONU, de julio de 2010, de donde se derivan obligaciones específicas para los Estados que hacen parte de esta organización, quienes desde sus diferentes niveles de administración deben, en el caso del servicio de agua potable, garantizar no solo su disponibilidad y accesibilidad, sino la calidad del servicio y del recurso.

Teniendo en cuenta lo que significa en términos de salud y bienestar el servicio de agua potable, su regulación, vigilancia y control, están en cabeza del Estado y de manera particular en los municipios, aún en el caso de que éste sea prestado por un particular.

En este sentido, la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios determina cuáles son los deberes de intervención del Estado en la prestación de estos, en materia de calidad, eficiencia, continuidad y, en últimas, en términos de mejora de la calidad de vida de los usuarios. Las entidades territoriales cuentan para esta finalidad, con instrumentos para la obtención de recursos, la regulación del servicio, los sistemas de información, entre otros, teniendo siempre presentes los derechos de los usuarios, así como normas que regulan la prestación de los servicios públicos domiciliarios y todo un sistema creado para proteger y controlar la calidad del agua para consumo humano.

Si bien ha habido esfuerzos para aumentar la calidad del agua para consumo humano, estos no han sido suficientes. Hasta el momento, se ha alcanzado un pico porcentual máximo de 63,6% de suministro de agua sin riesgo para el consumo humano, según informe de la Subdirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud y Protección Social (2019).

> Esta cifra significa que el 36,4% del agua suministrada presenta algún nivel de riesgo para el consumo humano. El 1,5% representa riesgo bajo, mientras que el 9,6% representa riesgo medio y el 16,0% representa riesgo alto.

El 9.3% del agua suministrada, presenta inviabilidad sanitaria. Adicionalmente, mientras más pequeño y rural sea el municipio, su calidad de agua disminuye, con respecto a los grandes y medianos centros urbanos.

Tienen entonces los municipios y los departamentos del país el gran reto de conservar no solo las fuentes de agua, frente a la contaminación y sobreexplotación de la que son objeto, sino el de alcanzar una cobertura del 100% del servicio público de agua potable, de manera continua e ininterrumpida para todos los habitantes, con óptimas condiciones de calidad.

Obligaciones de municipios

- Como prestadores del servicio, los municipios deben en primer lugar asegurar que la prestación sea eficiente, ya sea que esta se haga por parte de la empresa pública o de la privada.
- Asegurar que los usuarios participen tanto en la gestión como en la fiscalización de quien está prestando el servicio.
- Estratificar los inmuebles e individualizarlos con una nomenclatura alfanumérica, para efectos de hacer más eficiente la prestación del servicio.
- Otorgar subsidios a los usuarios de menos recursos.
- Prestar el servicio de acueducto de manera directa, cuando ninguna empresa haya aceptado la invitación pública para hacerlo, cuando habiendo hecho invitación no haya obtenido respuesta o cuando resulte más favorable económicamente para el municipio, si este lo asume.
- Llevar contabilidad separada de la prestación del servicio público de la del municipio, con aplicación de las mismas regulaciones de las comisiones, los controles de la Superintendencia de Servicios Públicos y en general bajo las mismas reglas que se aplicarían a otras entidades prestadoras de servicios públicos.
- Dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas que surten de agua los acueductos municipales o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en esas áreas.
- Incluir en los planes ambientales municipales un programa para el uso eficiente y ahorro del agua, entendido como el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto.
- A través de las normas urbanísticas, localizar y señalar las características de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios y velar para que el perímetro urbano no sea mayor al perímetro de estos servicios.

Si bien en la implementación y el desarrollo de las actividades de control y calidad del agua para consumo humano se comparten responsabilidades con los Ministerios de la Protección Social, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, como parte integral del Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, las direcciones departamentales, distritales y municipales de salud deben:

- Llevar, en el sistema de registro para la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, los resultados de los análisis de las muestras de agua hechas para este fin y correlacionarlos con la información de morbilidad y mortalidad asociada al mismo, para determinar el posible origen de los brotes o casos reportados en las direcciones territoriales de salud.
- Supervisar los sistemas de autocontrol de las personas prestadoras del servicio, según los protocolos establecidos.
- Realizar de manera periódica visitas de inspección sanitaria a los sistemas de suministro de agua para consumo humano y certificar o no, el cumplimiento de las buenas prácticas sanitarias.
- Vigilar las características físicas, químicas y microbiológicas del agua, en la red de distribución y en otros medios de suministro de esta.
- En coordinación con las autoridades ambientales y las personas prestadoras que suministran o distribuyen el agua, velar por el cumplimiento de la franja de seguridad para la aplicación de plaguicidas en las cuencas que abastecen los acueductos municipales.
- Calcular el Índice de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano (IRCA) y reportar los datos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano – (IRABAm), al Subsistema de Calidad de Agua Potable - SIVICAP de su jurisdicción.
- Certificar la calidad del agua para consumo humano en su jurisdicción, cuando sea solicitada, de acuerdo con los aspectos establecidos en la norma.
- Coordinar con las autoridades sanitarias departamentales de su jurisdicción las acciones de vigilancia del agua para consumo humano y consolidar y registrar los resultados de la calidad del agua y de su riesgo.
- Inspeccionar, vigilar y controlar a los laboratorios que realizan los análisis físicos, químicos y microbiológicos al agua para consumo humano.
- Elaborar, revisar y actualizar cada año, el mapa de riesgos de calidad de agua para consumo humano e identificar factores de riesgo y las características de las fuentes de agua que puedan afectar la salud humana, en coordinación con los Comités de Vigilancia Epidemiológica (COVES).
- Realizar por intermedio de sus autoridades sanitarias un número mínimo de muestras de calidad física y química del agua, para contribuir a la metodología nacional para el seguimiento de la calidad del agua, que conforma el informe nacional INCA.

Obligaciones de departamentos

- Apoyar y coordinar la prestación de los servicios públicos, de acuerdo con la ley y los reglamentos que expida la Asamblea Departamental.
- Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento, a los municipios que presten el servicio de manera directa y a las empresas con participación de la Nación o de los departamentos.
- Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos.
- Promover la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, así como la celebración de convenios interadministrativos para la prestación de servicios públicos.
- Promover y coordinar el sistema de participación, para favorecer la participación ciudadana.
- Contar, en términos de cobertura, con al menos un laboratorio autorizado para realizar cualquiera de los tipos de análisis autorizados (físicos, químicos, microbiológicos).
- Para el seguimiento y control de la calidad del agua potable, contar con información de vigilancia actualizada, que permita evaluar el comportamiento y el resultado y eficacia de las estrategias de seguimiento realizadas por las diferentes entidades de control.
- Dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas que surten de agua los acueductos regionales o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en esas áreas.
- Incluir en los planes ambientales regionales, un programa para el uso eficiente y ahorro del agua, entendido como el conjunto de proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Servicio Público de Acueducto
Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. Se incluyen las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte (Artículo 14.23 Ley 142 de 1994).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Las administraciones municipales y departamentales enfrentan diferentes retos en el suministro de agua. Uno de los más comunes es el relacionado con la calidad del agua. Según datos del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, en 2017, 3,8 millones de personas recibieron agua con algún nivel de riesgo de consumo. Igualmente, asegurar la cobertura universal en el suministro de agua potable es un reto, especialmente en áreas rurales. Muchos municipios enfrentan el problema de no contar con las capacidades para implementar campañas de ahorro y uso eficiente del agua.

Los impactos de una deficiente calidad del agua se relacionan directamente con la afectación a la salud y la calidad de vida. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), existen por lo menos 25 enfermedades que pueden ser provocadas por la contaminación del agua. Entre ellas, la hepatitis A, la fiebre tifoidea/paratifoidea y la enfermedad diarreica aguda, están entre las más comunes. Los impactos de acceder a fuentes de agua no aptas para consumo humano, además de causar las enfermedades mencionadas, afectan en particular a niños menores de cinco años. Los impactos en la salud tienen, además, consecuencias en cuanto a los costos asociados a la atención médica de las personas afectadas. De otro lado, la falta de conciencia en cuanto al uso eficiente del agua puede tener impactos en la sobre explotación de fuentes abastecedoras y, en suma, contribuir a la escasez del líquido, en especial en épocas de verano, con las consecuencias al bienestar y a la calidad de vida de las personas.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua Limpia y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* En este objetivo y como parte de las responsabilidades derivadas de la prestación del servicio, revisten especial importancia las metas dirigidas a lograr en el año 2030 el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos (6.1), aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua (6.4) y la gestión integrada (6.5) de los recursos hídricos, así como la protección y restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos bosques, montañas, humedales, ríos, acuíferos y lagos (6.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1. *Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, que como meta para 2030, propone garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan acceso a los servicios básicos (1.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3. *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades* y su meta de poner

fin para el 2030 a las enfermedades transmitidas por el agua (3.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11. *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* En particular, en lo relacionado con la meta de contar para el año 2030 con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles (11.1).

Objetivo No. 12. *Producción y Consumo Responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.* De aquí a 2013, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales (12.2).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de 1991. Preámbulo, artículos 1, 2, 4, 6, 11, 13, 49, 78, 79, 90, 93, 122, 286, 287, 300, 311, 334, 365, 366, 367, 369, 370 y demás pertinentes y concordantes.
- Ley 9 de 1979. "Por el cual se dictan medidas sanitarias".
- Ley 142 de 1994. "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".
- 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", artículo 111.
- Ley 373 de 1997. "Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua."
- Ley 388 de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", artículo 8 numerales 2 y 9, artículo 14 numeral 6.
- Decreto 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables.
- Decreto 3518 de 2006. "Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones."
- Decreto 1575 de 2007. "Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano".
- Resolución 2115 de 2007. "Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano".
- Resolución 0330 de 2017 "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0660 de 2003, 1459 de 2006, 1447 de 2005 y 2320 de 2009".

Jurisprudencia

- Sentencia T-318 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
- Sentencia T-475 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.
- Sentencia T-641 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

REFERENCIAS

- Comité DESC (2002). Observación General Nº 15. El Derecho Humano al Agua. Disponible en la página web https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf.

- CONPES 3177 de 2002. Acciones Prioritarias y Lineamientos para la Formulación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales.

- CONPES 3550 de 2008. Lineamientos para la formulación de la Política Integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química.

- Defensoría del Pueblo (2005). Informe Defensorial n. 39-B. Actualización del Informe Defensorial n. 39. Diagnóstico sobre la Calidad del Agua para el Consumo Humano en Colombia, en el marco del Derecho Humano al Agua. Disponible en la página web http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/429/Diagn%C3%B3stico-sobre-la-calidad-del-agua-para-el-consumo-humano-en-Colombia-en-el-marco-del-derecho-humano-al-agua-Informes-defensoriales---Agua-Informes-defensoriales---Medio-Ambiente-Informes-defensoriales---Salud.htm.

- Naciones Unidas (s.f.). El derecho humano al agua y al saneamiento. Disponible en la página web https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml.

- Naciones Unidas. (2010). Resolución 64/292 de la Asamblea General. El derecho humano al agua y el saneamiento. Disponible en la página web https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S.

- Ministerio de Salud y Protección Social (2019). Informe Nacional de Calidad del Agua para el consumo humano – INCA 2017. Disponible en la página web https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/calidad-del-agua-inca-2017.pdf.

- World Health Organization (OMS) (2009). Manual para el desarrollo de planes de seguridad del agua. Disponible en la página web https://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/es/.

4B

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

SERVICIOS PÚBLICOS

Alcantarillado

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Alcantarillado

Acciones para proporcionar el servicio de alcantarillado de manera eficiente

Constitucionalmente, el servicio de alcantarillado, como parte del saneamiento ambiental, es un servicio público a cargo del Estado al cual deben tener acceso todas las personas y el cual debe ser prestado conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Para el cumplimiento de esta finalidad-obligación estatal, tanto en los planes y presupuestos de la Nación como en los de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El servicio de alcantarillado tiene diferentes implicaciones. De un lado, busca lograr fines como el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población. De otro lado, también tiene alcance constitucional con respecto a la protección del medio ambiente, evitando la contaminación de recursos como agua, suelo, aire, entre otros.

> El servicio público de alcantarillado (junto con el de acueducto), es tal vez, el que más implicaciones ambientales tiene, no solo por la utilización del recurso hídrico como elemento esencial, sino por la inescindible relación entre la salud y la calidad de vida de la población (Amaya, A., Amaya N., 2017).

No obstante su carácter de servicio público esencial, según cifras reportadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2018), para el año 2017 la cobertura del servicio público de alcantarillado fue del 92,4% en suelo urbano, 70,1% en suelo rural, y total nacional de 88,2%.

Asimismo, el "Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2014-2017" de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2017), incorporó algunos datos a destacar:

1. El alcantarillado es uno de los servicios públicos que presenta mayores deficiencias en el conocimiento de la infraestructura, registro de datos operativos, comerciales y técnicos.
2. Muchos municipios aún carecen de servicio de alcantarillado como tal y consecuentemente no disponen de registro de información.
3. Para el año 2017, los suscriptores del servicio público de alcantarillado se concentraron en la región Andina (66,1%), seguida de las regiones del Pacífico (14,6%), y Caribe (14,4%) y por último las regiones de Orinoquía y Amazonia (4,8%).
4. En cuanto al número de municipios que carecen de infraestructura de redes de alcantarillado, por departamento se tiene: (2) en Antioquia, (4) en Atlántico, (29) en Bolívar, (6) en Córdoba, (4) en Chocó, (6) en Magdalena, (3) en Nariño, (2) en Sucre y (2) en Vichada. De acuerdo con los anteriores datos, corresponde a la región Caribe con 47 municipios en 5 departamentos, la mayor falencia en esta infraestructura.

De ahí la necesidad de que el Estado, a través de las entidades territoriales, garantice la prestación eficiente del servicio público de alcantarillado, el cual finaliza necesariamente con el correspondiente sistema de tratamiento, ya sea de forma directa o indirecta.

Se han establecido una serie de deberes que radican en cabeza de los municipios, los cuales tienen la clara obligación de proporcionar a sus habitantes el servicio de alcantarillado de manera eficiente. Por su parte, los gobernadores deben coordinar y complementar la acción municipal, así como intermediar con la Nación para lograr la finalidad propuesta por la Constitución y la Ley.

En este sentido las autoridades del orden municipal y departamental deben:

Obligaciones de municipios

- Prestar el servicio público de alcantarillado a los habitantes del municipio, de manera directa o indirecta a través de empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto. Se incluye el tratamiento de las aguas residuales a través del sistema que sea óptimo y adecuado.
- Gestionar y obtener los recursos para la prestación del servicio público de alcantarillado y diseñar esquemas de financiación de inversiones en alcantarillado, utilizando el sistema de valorización de predios de acuerdo con lo dispuesto por la Ley.
- Asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de quienes presten el servicio público de alcantarillado.
- Disponer del otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos.
- Estratificar los inmuebles residenciales y establecer nomenclatura alfanumérica precisa, que permita individualizar cada predio.
- Apoyar con inversiones y demás instrumentos a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación; asimismo, deben promocionar y apoyar a las personas que presten el servicio público.
- Determinar por medio del instrumento de planificación territorial correspondiente, la ubicación posible de la infraestructura de alcantarillado, así como dirigir y/o realizar la ejecución de obras de infraestructura para la prestación del servicio público.
- Determinar, en el caso de las zonas rurales, los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de saneamiento básico, a corto y mediano plazo.
- Proteger los recursos naturales, a través de las funciones de control y vigilancia.
- Aplicar a prevención la autoridad en materia sancionatoria ambiental.

- Identificar, dentro de sus herramientas de planeación sectorial, los proyectos de infraestructura cuyo desarrollo es prioritario en su jurisdicción, relacionados con el sector de acueducto y alcantarillado, con el propósito de satisfacer necesidades racionalizando los recursos e inversiones, de forma que se garantice la sostenibilidad del proyecto.

Cuando el Municipio es prestador directo del servicio público de alcantarillado:

- Obtener los correspondientes permisos de vertimientos y/o de ocupación de cauce para los sistemas de conducción y tratamiento de aguas residuales. En caso de que se requiera, obtener la licencia ambiental.
- Presentar ante la autoridad ambiental competente el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), para su aprobación.
- Cumplir con los parámetros de vertimientos.
- Pagar la tasa retributiva.

Obligaciones de departamentos

- Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.
- Conceder subsidios, en su respectivo presupuesto, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y así cubrir sus necesidades básicas.
- Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras del servicio público y promover, cuando por razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.
- Coordinar y dirigir con la asesoría de las corporaciones autónomas regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Entre los principales problemas que enfrentan los municipios se encuentran la deficiente cobertura del servicio de alcantarillado y la falta o insuficiencia de sistemas de tratamiento de aguas servidas. De ello se deriva la descarga directa de éstas a fuentes hídricas o en algunos casos a cielo abierto o en pozos sépticos sin diseños ni construcción apropiadas. La cobertura nacional en alcantarillado en 2017 fue del 88,2%. Sin embargo, la cobertura rural fue tan sólo del 70,1%. Las principales causas son las deficiencias en presupuesto y la falta de capacidades técnicas para el diseño e implementación de este tipo de proyectos, entre otras.

Los impactos directos se relacionan con la salud de la población, la cual puede sufrir enfermedades como parasitosis, diarrea o fiebre tifoidea, entre otras asociadas a un saneamiento e higiene deficientes. De la misma forma, la generación de olores molestos puede causar fatiga olfativa y hasta problemas neurológicos en las poblaciones expuestas a ellos de manera constante. El vertimiento de aguas servidas sin tratamiento en fuentes hídricas puede superar la capacidad de autodepuración de las corrientes, agotando el oxígeno disuelto en el agua, imposibilitando la ocurrencia de vida en estos sistemas. De la misma forma, la contaminación de las fuentes hídricas afecta el acceso al agua en comunidades aguas abajo en las cuencas e imposibilitando su uso para el consumo humano y el uso para actividades agropecuarias.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Servicio público de alcantarillado
Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. Incluye las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos (Artículo 14.23 Ley 142 de 1994).

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Cambiar Objetivo No. 6: *Agua Limpia y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* En especial respecto de las metas para el 2030 de lograr acceso al saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos (6.2) y reducir la contaminación, eliminando el vertimiento y reduciendo a la mitad las aguas residuales sin tratar (6.3).

Cambiar Objetivo No. 1: *Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*, que como meta para 2030, propone garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan acceso a los servicios básicos (1.4).

Cambiar Objetivo No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades* y su meta de poner fin para el 2030 a las enfermedades transmitidas por el agua (3.3).

Cambiar Objetivo No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Ciudades y comunidades sostenibles. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles,* particularmente en relación con la meta de

contar para el año 2030 con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles (11.1).

Cambiar Objetivo No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles* y la meta de reducir significativamente para 2020 la liberación al agua y al suelo de productos químicos y desechos (12.4).

Cambiar Objetivo No. 14: *Vida submarina: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible* que propone para 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes.

REFERENCIAS

- Amaya Arias, A.M., Amaya Navas, O.D. (2017). Aspectos Ambientales de la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- CONPES 3810 DE 2014. Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural.
- CONPES 3463 DE 2007. Planes departamentales de agua y saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- García Pachón, M.P. (2017). Régimen jurídico de los vertimientos en Colombia: análisis desde el derecho ambiental y el derecho de aguas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- MADS (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/direccion-integral-de-recurso-hidrico/politica-nacional-para-la-gestion-integral-del-recurso-hidrico#documentos-de-interés.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2018). Plan Director de Agua y Saneamiento Básico. Visión estratégica 2018-2030. Disponible en la página web http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/Plan%20Director.pdf.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018). Progresos en el tratamiento de aguas residuales. Prueba piloto de la metodología de monitoreo y primeras constataciones sobre el indicador 6.3.1 de los ODS. Disponible en la página web https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275972/9789243514895-spa.pdf?ua=1.
- Procuraduría General de la Nación (2013). Memorando No. 21 de 2013 “Resolución 631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2018). Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2014-2017. Disponible en la página web https://www.superservicios.gov.co/publicaciones/acueducto-alcantarillado-y-aseo/informe-sectorial-cuatrienio-acueducto-y

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, artículos 311, 367 inciso 2, 368, 369.
- Ley 9 de 1979. "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias".
- 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", artículo 64 numeral 9, artículo 65 numerales 6 y 7.
- Ley 136 de 1994. "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", artículo 3 numeral 1.
- Ley 142 de 1994. "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", artículo 3 numerales 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, artículo 5 numeral 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, artículo 166.
- Ley 388 de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", artículo 8 numerales 2 y 9, artículo 14 numeral 6.
- Decreto Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", artículos 18, 69, 135 literales d, e, g, h; 137, 138, 139, 142, 143, 145, 188 numeral 2.
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", artículo 2.2.3.3.1.1 y siguientes (antes Decreto 3930 de 2010).
- Decreto 1898 de 2016. El cual reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales.
- Resolución 1433 de 2004. "Por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, y se adoptan otras determinaciones", artículo 4.
- Resolución 0330 de 2017. "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0660 de 2003, 1459 de 2006, 1447 de 2005 y 2320 de 2009".

Jurisprudencia

Corte constitucional.

- Sentencia SU-442 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Sentencia T-022 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Sentencia T-707 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Sentencia T-749 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-223 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Sentencia T-042 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-198 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-140 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.
- Sentencia T-406 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

4C

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

SERVICIOS PÚBLICOS

Residuos sólidos

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Residuos sólidos

Acciones para la gestión de los residuos sólidos: enfoque integral entre lo ambiental y los aspectos relacionados con el servicio público de aseo

De acuerdo con el informe del Banco Mundial denominado "Los desechos 2.0: Un panorama mundial de la gestión de desechos sólidos hasta 2050", en el mundo se generan anualmente 2010 millones de toneladas de desechos sólidos.

> Entretanto, según la Superintendencia de Servicios Públicos (2015), en Colombia para el año 2014, se generaron 13,8 millones de toneladas de residuos sólidos, lo que corresponde a un aproximado de 283 kilogramos per cápita, cifra que a 2030 podría ascender a 321 kilos por persona, si no se toman medidas adecuadas.

La problemática asociada a los rellenos sanitarios empezó siendo una cuestión eminentemente sanitaria, luego pasó a ser ambiental y hoy es un asunto transversal para los municipios como entes territoriales responsables de garantizar la prestación del servicio público de aseo.

Por su parte, sobre la disposición y aprovechamiento de los residuos sólidos domiciliarios, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Banco Mundial (2015), afirman que, en el país, el 83% de los residuos que se generan van a los rellenos sanitarios y solo el 17% es recuperado por recicladores para su reincorporación al ciclo productivo.

Sobre el particular, se calcula que, de los residuos sólidos totales generados, el 61,5% corresponde a residuos orgánicos, y el 30% está compuesto por materiales aprovechables, como plástico, papel, metales, etc. No obstante, como se indicó anteriormente, la mayoría de los residuos sólidos generados en el país terminan su ciclo de vida en los rellenos sanitarios.

Este aumento en la generación de residuos sólidos tiene grandes implicaciones, una de ellas relacionada con la demanda de suelo para ubicar sitios de disposición final (rellenos sanitarios), que a su vez producen impactos ambientales, asociados, por ejemplo, a la producción de gases de efecto invernadero. Dichos impactos se agudizan ante el déficit de coberturas en la prestación del servicio público de aseo, ya que, según la Encuesta de Calidad Vida de 2013, este servicio cubre el 97,8% en áreas urbanas, pero solo un 21,9% en áreas rurales.

Sobre el particular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la política pública de residuos sólidos establecida en el CONPES 3874 de 2016, contemplan que debe superarse el enfoque de economía lineal en esta materia, y pasar a un enfoque de economía circular[1] , donde se promueve que los residuos y el uso de los recursos se reduzcan al mínimo y que se conserven (reutilicen) dentro de la economía el mayor tiempo posible.

Igualmente, dicha política pública establece que la gestión de los residuos sólidos debe hacerse desde un enfoque integral entre lo ambiental

1. Recientemente el MADS lanzó la Estrategia Nacional de Economía Circular 2018-2022, con la cual se incentiva a productores, proveedores, consumidores y demás actores de los sistemas productivos y de consumo para que desarrollen e implementen nuevos modelos de negocio que incorporen la gestión de los residuos, el manejo eficiente de los materiales y el cambio en los estilos de vida de los ciudadanos.

y los aspectos relacionados netamente con el servicio público de aseo. Es por ello que, si esta política se lleva de manera adecuada en cada municipio, se tendrá un entorno limpio, con calles y fuentes de agua libres de basura; con condiciones adecuadas de salubridad; con prácticas de consumo que disminuyan la demanda sobre los recursos necesarios tales como materias primas; con menos presión sobre rellenos sanitarios, evitando el desbordamiento de su capacidad; con adecuada separación de los residuos sólidos, logrando su aprovechamiento, con participación e inclusión de la población recicladora en el esquema de prestación del servicio de aseo.

En este sentido, los alcaldes son los responsables de planificar y gestionar de manera integral los residuos sólidos, para lo cual deben liderar la formulación, adopción e implementación del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del municipio.

Podrán formularse PGIRS regionales, adoptados por dos o más municipios, distritos o por alguno de los esquemas asociativos territoriales contemplados en la Ley 1454 de 2011. En la implementación de la política de residuos sólidos, los departamentos deben prestar el apoyo necesario, desde su papel complementario, al igual que la Nación. Hoy es necesario diseñar PGIRS que respondan a las problemáticas ambientales, sociales, económicas y técnicas de los municipios. Este instrumento, se convierte en la guía de las actuaciones administrativas propias de la prestación del servicio público de aseo.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)
Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados (Artículo 2 Decreto 2981 del 2013).

Residuo sólido
Es cualquier objeto, material, sustancia o elemento principalmente sólido, resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. Igualmente, se considera como residuo sólido, aquel proveniente del barrido y limpieza de áreas y vías públicas, corte de césped y poda de árboles. Los residuos sólidos que no tienen características de peligrosidad se dividen en aprovechables y no aprovechables (Artículo 2 Decreto 2981 del 2013).

Servicio Público de Aseo
Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento (Artículo 14 Ley 142 de 1994).

La obligación de la prestación del servicio público de aseo corresponde a los municipios por mandato constitucional, que desarrolla la obligación en cabeza del ente territorial. En la implementación de la política de residuos sólidos, los departamentos deben prestar el apoyo necesario, desde su papel complementario, al igual que la Nación.

En este sentido los municipios y departamentos deben:

Obligaciones de municipios

- Elaborar, implementar y mantener actualizado el plan de manejo de residuos sólidos (PGIRS) según la metodología y componentes establecidos, observando el criterio de gradualidad, considerando la disponibilidad de los recursos y articulándolos con los planes de desarrollo municipales y los planes de ordenamiento territorial.
- Determinar la viabilidad de formular los PGIRS regionales, adoptados por dos o más municipios, distritos o por alguno de los esquemas asociativos territoriales contemplados en la Ley.
- Observar los lineamientos creados para la construcción de los PGIRS los cuales deben contener: una línea de base; los objetivos y metas; programas y proyectos para su implementación; el cronograma; el plan financiero; las etapas de implementación, evaluación y seguimiento; y finalmente la revisión y actualización del PGIRS cuando esta sea necesaria y justificada técnicamente.
- Adoptar para el PGIRS los siguientes programas:
  - Recolección, transporte y transferencia de residuos sólidos.
  - Barrido y limpieza de vías y áreas públicas.
  - Limpieza de playas costeras y ribereñas.
  - Corte de césped y poda de árboles en vías y áreas públicas.
  - Lavado de áreas públicas.
  - Aprovechamiento de residuos e inclusión de población recicladora en el esquema de prestación del servicio de aseo.
  - Disposición final de los residuos.
  - Gestión de residuos sólidos especiales.
  - Gestión de residuos de construcción y demolición.
  - Gestión de residuos sólidos en el área rural.
  - Gestión del riesgo.

- Conformar un grupo técnico interdisciplinario de profesionales con experiencia en servicios públicos, para la elaboración del PGIRS.
- Convocar y presidir el grupo coordinador, conformado por la autoridad ambiental, el esquema asociativo territorial, la comisión regional de competitividad, personas prestadoras del servicio público de aseo, agremiaciones del sector productivo, ONG, sector educativo, recicladores organizados y el director del grupo técnico.
- Garantizar la ejecución del PGIRS presentando al Concejo Municipal en el proyecto de presupuesto, la propuesta de recursos necesarios para la vigencia siguiente (cada año); incorporando los programas y proyectos del PGIRS en los planes de desarrollo; coordinando las acciones y los compromisos con los responsables de la ejecución del PGIRS; y cumpliendo los tiempos establecidos en el cronograma.

Hacer el seguimiento al respectivo PGIRS. Para tal fin deberá:

- Presentar al Concejo Municipal un informe sobre el estado de avance en el cumplimiento de las metas previstas en el PGIRS.
- Realizar una rendición anual de cuentas a la ciudadanía.
- Reportar anualmente los informes de seguimiento al Sistema Único de Información (SUI) administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y a la autoridad ambiental competente.
- Publicar los informes de seguimiento en la página web del municipio, distrito o del esquema asociativo territorial, según el caso, dentro del mes siguiente a su elaboración.
- Revisar y actualizar el PGIRS al inicio del período constitucional, y hacer los ajustes que técnicamente estén justificados. En caso de modificación, deberá expedir el correspondiente acto administrativo.
- Determinar en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), las áreas potenciales para la ubicación de infraestructuras destinadas a la gestión integral de residuos sólidos.
- Incorporar en el PGIRS el manejo de los residuos de construcción y demolición.
- Velar por la aplicación del Código de Policía en materia de residuos sólidos, por comportamientos contrarios a la habitabilidad, limpieza y recolección de residuos y escombros e imponer las medidas correctivas a quien incurra en aquellos.

- Tramitar las licencias y otras autorizaciones ambientales que pueden hacerse exigibles para las actividades de gestión y disposición final de residuos.
- Promover la utilización de pilas y/o acumuladores que contengan materiales menos contaminantes.
- Informar a los consumidores sobre la obligación de separar los residuos de pilas y/o acumuladores de los residuos sólidos domésticos para su entrega en puntos de recolección o mecanismos equivalentes.
- Apoyar el desarrollo de programas de divulgación y educación dirigidos a la comunidad y campañas de información establecidas por los productores, con el fin de orientar a los consumidores sobre la obligación de depositar los residuos de pilas y/o acumuladores, llantas usadas, residuos de bombillas, según los sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental.
- Implementar acciones orientadas a evitar el arrojo clandestino de llantas usadas en el espacio público.
- Fomentar el aprovechamiento de llantas usadas.
- Impulsar políticas dirigidas a promover estrategias de reencauche en su paque automotor y el de las empresas de servicios públicos, cuando sea viable.
- Informar a los consumidores sobre la obligación de separar los residuos de bombillas de los residuos sólidos domésticos para su entrega en puntos de recolección o mecanismos equivalentes.
- Informar a los consumidores sobre la obligación de separar los residuos o desechos posconsumo de plaguicidas de los demás residuos, para su entrega a los mecanismos establecidos por el fabricante o importador.
- Promover campañas de educación, cultura y sensibilización sobre el buen manejo de los aceites de cocina usados por parte de los generadores de estos.
- Facilitar alianzas con los gestores de aceites de cocina usados para mejorar la recolección y el manejo de los mismos.
- Apoyar la articulación entre las actividades de aprovechamiento establecidas por el municipio con los planes de gestión ambiental de residuos de envases y empaques a cargo de los productores.
- Fomentar el aprovechamiento de residuos de envases y empaques.
- Apoyar los programas de sensibilización, cultura ciudadana y mecanismos de comunicación en la gestión ambiental de residuos de envases y empaques.

Obligaciones de departamentos

- Son responsables en materia de prestación del servicio de aseo, en el marco de los principios subsidiariedad, concurrencia y coordinación establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política de:
- Promover los esquemas asociativos territoriales para la formulación de los PGIRS, con el fin de hacer más eficiente el manejo de los residuos sólidos.
- Promover estrategias de regionalización para la prestación supramunicipal del servicio público de aseo o de algunos de sus componentes (disposición final, recolección y transporte, etc.) con base en criterios económicos y técnicos.
- Revisar la viabilidad de destinar los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico, a proyectos de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos con impacto regional.
- Definir en los planes de desarrollo y para el caso del servicio público de aseo en los planes municipales o distritales para la gestión integral de residuos sólidos, las inversiones en infraestructura física que realicen los departamentos.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Uno de los principales problemas que enfrentan los entes territoriales en el momento de formular el PGIRS, bien sea directo prestador del servicio o no, es no contar con la información apropiada para la formulación de la línea base, por ejemplo, en cuanto a la generación de residuos. Es necesario contar con la información referente a la producción per cápita de residuos, la caracterización de residuos en la fuente por sector geográfico, así como en el sitio de disposición final, entre otros. La construcción de la línea base con información incompleta o imprecisa impide que el PGIRS, sus programas y proyectos puedan diseñarse adecuadamente.

La ineficiente reducción de residuos y la insuficiente promoción de su aprovechamiento, es otra dificultad común que enfrentan los municipios, ante la baja capacidad, tanto de equipos técnicos de los entes territoriales, como de contratistas. La planeación en la gestión de residuos debe estar orientada a la reducción en la generación de residuos y en promover el aprovechamiento de los mismos.

Entre los impactos asociados a la construcción inapropiada o inexacta de la línea de base del PGIRS, se pueden mencionar deficiencias en el ruteo y recolección de residuos por mal dimensionamiento de volúmenes de residuos actuales y proyectados; desconocimiento de la composición de residuos por deficiente caracterización y así, aumento de las posibilidades de un inadecuado transporte y disposición final. Entre los impactos del inadecuado o inexistente aprovechamiento de residuos se encuentran que, al no disminuir los residuos a disponer, se disminuye la vida útil de los rellenos sanitarios y se desaprovechan oportunidades de generar beneficios económicos y ambientales. Si se desborda la capacidad de los rellenos sanitarios, la inadecuada disposición de residuos puede tener

impactos en la salud de los ecosistemas, así como afectar la salud de comunidades humanas.

La gestión integral de residuos es, en últimas, uno de los componentes más importantes para que municipios y departamentos implementen modelos de economía circular, que a su vez son fundamentales para acelerar las transiciones hacia la sostenibilidad.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* En especial respecto de la meta para el 2030 de lograr acceso al saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos (6.2) y aumentar considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial (6.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1: *Fin de la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo,* que como meta para 2030 propone garantizar que todas las personas tengan acceso a los servicios básicos (1.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades,* que como una de sus metas propone, a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo.

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles,* particularmente en relación con la meta de contar para el año 2030 con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles (11.1).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles* y la meta de reducir significativamente para 2020, la liberación al agua y al suelo de productos químicos y desechos (12.4) y reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización (12.5).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, artículo 311, entre otros.
- Ley 142 de 1994. "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".
- Ley 1454 de 2011. "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".
- Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".
- Ley 1252 de 2008. "Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones."
- Ley 1672 de 2013. Sobre gestión Integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
- Decreto 1077 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", el cual compiló los siguientes decretos de importancia en la materia:
- Decreto 838 de 2005. "Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002. "Sobre la disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones".

- Decreto 2981 de 2013. "Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo".
- Decreto 780 de 206, reglamentario del sector de salud, que compila el Decreto 351 de 2014. "Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades".
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible".
- Resolución 754 de 2014. "Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos".
- Resolución 0472 del 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. "Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición (RCD) y se dictan otras disposiciones".
- Resolución 1326 de 2017, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que establece sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas.
- Resoluciones 1297 de 2010 y 2246 de 2017, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que establecen sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de residuos de pilas y acumuladores.
- Resoluciones 372 de 2009 y 361 de 2011 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre planes de devolución posconsumo de baterías usadas plomo ácido.
- Resolución 1511 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Bombillas y se adoptan otras disposiciones.
- Resolución 371 de 2009 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se establecen los Planes de Devolución de Fármacos y Medicamentos Vencidos.
- Resolución 1675 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Plaguicidas.
- Resolución 1407 de 2018, por la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamenta la gestión de residuos de envases y empaques en Colombia.
- Resolución 316 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se establecen disposiciones relacionadas con la gestión de los aceites de cocina usados.
- Resoluciones 668 de 2016 y 1397 de 208 que regulan el uso de bolsas plásticas en Colombia.
- Resolución 1407 de 2018, por la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio y metal.

Jurisprudencia

- Sentencia T- 724 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2015). Los desechos 2.0: Un panorama mundial de la gestión de desechos sólidos hasta 2050. Disponible en la página web https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317.
- CONPES 3874 DE 2016. Política Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- DNP y Banco Mundial (2015). Estrategia Nacional de Infraestructura. Sector Residuos Sólidos.
- Ministerio de Vivienda (2019). Programa Residuos Sólidos del Ministerio de Vivienda. Disponible en la página web http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-agua/programas/residuos-solidos.
- Procuraduría General de la Nación (2018). Memorando No. 005 de 2018 "Servicio Público de Aseo".
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2015). Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos.

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

5A

FACTORES DE DETERIORO Y CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Contaminación atmosférica

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Contaminación atmosférica

Acciones para garantizar una adecuada calidad del aire

En los últimos años, el equilibrio propio de la atmósfera se ha alterado de manera significativa, por cuenta de la contaminación causada principalmente por actividades de origen antrópico. Los efectos sobre la salud de los habitantes del planeta, en un buen porcentaje, tienen que ver con esta circunstancia.

Hoy en día de manera inequívoca, el deterioro de la calidad del aire se relaciona directamente con el aumento en la incidencia de un gran número de enfermedades como cardiopatías y accidentes cerebro vasculares (58%), enfermedades pulmonares e infecciones respiratorias (18%) y cáncer de pulmón (6%), e inclusive de muertes. Así lo ha reportado la Organización Mundial de la Salud (OMS), según la cual, el 91% de los 4,2 millones de muertes en el 2016, se asociaron con la contaminación del aire, especialmente en países de menores ingresos.

Dentro de las fuentes causantes, las fuentes móviles como vehículos- aportan el 80% de las partículas contaminantes. El resto corresponden a las fuentes fijas (IDEAM, 2018).

De hecho, de manera reciente ha sido necesario por parte de las autoridades municipales tomar medidas, como la suspensión de tráfico vehicular para contrarrestar la contaminación en ciudades como Bogotá y Medellín. Sin embargo, para mejorar esta situación de manera más contundente, deben adoptarse mejores tecnologías en torno al transporte con utilización de combustibles limpios y buenas prácticas en la industria.

El disfrute de un ambiente sano genera para el Estado la obligación de preservarlo, por ello se deben reglamentar, controlar y monitorear, las actividades generadoras de emisiones contaminantes, con el propósito de reducirlas a niveles compatibles con la salud y la conservación del medio ambiente.

Obligaciones de municipios

- A las alcaldías les corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y, por tanto, adelantar las obras públicas indispensables en el municipio y velar por la conservación del medio ambiente en el área de su jurisdicción.
- Ejercer dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales cuando los municipios, distritos o áreas metropolitanas tengan una población urbana igual o superior a un millón de habitantes, o cuando las normas así lo determinen. Es decir, cuando el municipio pueda constituir un gran centro urbano o autoridad ambiental urbana.
- Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación.
- Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población.
- Dictar medidas restrictivas de emisión de contaminantes a la atmósfera.
- Establecer, las reglas y criterios sobre protección del aire y dispersión de contaminantes que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano, rural y en los planes de desarrollo.
- Adelantar programas de arborización y reforestación.
- Ejercer funciones de control y vigilancia municipal o distrital de los fenómenos de contaminación atmosférica e imponer las medidas correctivas que en cada caso correspondan.
- Supervisar que los establecimientos comerciales que produzcan emisiones al aire cuenten con ductos o dispositivos que aseguren la adecuada dispersión de gases, vapores y partículas.
- Tomar medidas restrictivas a la circulación de automotores que por razón de su antigüedad, obsolescencia u otras razones, incidan en la contaminación del aire.

Obligaciones de departamentos

- Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana.
- Prestar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las autoridades ambientales y a los municipios, para la ejecución de programas de prevención y control de la contaminación atmosférica.
- Cooperar con los municipios y distritos, en el ejercicio de funciones de control y vigilancia de los fenómenos de contaminación atmosférica.
- Ejercer funciones de control y vigilancia departamental de la contaminación atmosférica ocasionada.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Contaminación

"Se entiende por contaminación, la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica" (artículo 8 Decreto-Ley 2811 de 1974).

Aire

"Es el fluido que forma la atmósfera de la Tierra, constituido por una mezcla gaseosa cuya composición es, cuando menos, de veinte por ciento (20%) de oxígeno, setenta y siete por ciento (77%) de nitrógeno y proporciones variables de gases inertes y vapor de agua, en relación volumétrica".

Tipos de contaminantes del aire

Son contaminantes de primer grado, aquellos que afectan la calidad del aíre o el nivel de inmisión, tales como el ozono troposférico o smog fotoquímico y sus precursores, el monóxido de carbono, el material particulado, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de azufre y el plomo.

Son contaminantes tóxicos de primer grado aquellos que emitidos, bien sea en forma rutinaria o de manera accidental, pueden causar cáncer, enfermedades agudas o defectos de nacimiento y mutaciones genéticas.

Son contaminantes de segundo grado, los que, sin afectar el nivel de inmisión, generan daño a la atmósfera, tales como los compuestos químicos capaces de contribuir a la disminución o destrucción de la capa estratosférica de ozono que rodea la Tierra, o las emisiones de contaminantes que, aun afectando el nivel de inmisión, contribuyen especialmente al agravamiento del "efecto invernadero", o cambio climático global.

Se entiende por contaminación primaria, la generada por contaminantes de primer grado; y por contaminación secundaria, la producida por contaminantes del segundo grado (artículo 2.2.5.1.2.1 del Decreto 1076 del 2015).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Claramente el principal problema de la falta de acciones para evitar o disminuir la contaminación atmosférica es el impacto sobre la salud de las personas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud, cerca del 14% de las muertes por infartos (que es la primera causa de muerte en Colombia), están relacionados con exposición a material particulado, el cual es producido por motores de combustión y por las emisiones de industrias y fábricas. Dichas partículas también son responsables del 17,6% de todas las muertes que se presentan en el país por enfermedad pulmonar obstructiva crónica. Al material particulado se le atribuyen unas 11 mil muertes al año, convirtiéndose en una de las principales causas de pérdida de años de vida saludable en Colombia. Todo esto afecta la productividad y causa pérdidas económicas que para Colombia se estiman en unos 585,000 millones de pesos cada año. Es importante mencionar que las poblaciones más vulnerables son por lo general las más expuestas a altos niveles de contaminación atmosférica.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar:* Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Como una de sus metas para 2030, incluye reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire (3.9).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* Prevé para 2030 minimizar la emisión de productos químicos (6.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7: *Energía asequible y no contaminante: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.* Propone de aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética (7.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.* Se propone como meta promover una industrialización sostenible (9.2) y al 2030 modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias (9.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenible: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* De aquí a 2030, propone reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire (11.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.* A 2020, propone lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos y reducir significativamente su liberación a la atmósfera (12.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.* Propone Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2). También propone mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana (13.3).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 49,79, 80, 305,311, 315 y 366.
- 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", artículos 65 y 66, entre otros.
- Ley 105 de 1993. "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones", artículo 2.
- Ley 688 de 2001. "Por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre y se dictan otras disposiciones", artículo 13.
- Ley 715 de 2001. "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", artículos 43 y 44.
- Decreto-Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", artículos 1, 2,8, 30, 75 y 191.
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", artículos 2.2.5.1.6.3., 2.2.5.1.6.4., 2.2.5.1.3.7., 2.2.5.1.4.4. y 2.2.5.1.6.6., entre otros.
- Decreto 1079 del 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte", artículos 2.2.1.1.2.1. y 2.2.1.1.2.2.
- Resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2254 de 2017. "Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones".
- Resolución 909 de 2008 que establece normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas. Modificada por la Resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2267 de 2018.

Jurisprudencia

Corte Constitucional

- Sentencia T-154 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- Sentencia T-080 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Consejo de Estado

- Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejera ponente: Maria Elizabeth García González. 05 de febrero 2015. Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00654-01(AP).Sentencia T-749 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-223 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Sentencia T-042 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-198 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-140 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.
- Sentencia T-406 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

REFERENCIAS

- CONPES 3943 de 2018. "Política para el mejoramiento de la calidad del aire".
- Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Disponible en la página web http://www.siac.gov.co.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). Contaminación atmosférica. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos ambientales-sectorial-y-urbana/gestion-del-aire/contaminacion-atmosferica.
- IDEAM (2016). Informes del estado de la calidad del aire en Colombia. Disponible en la página web http://www.ideam.gov.co/web/contaminacion-y-calidad-ambiental/informes-del-estado-de-la-calidad-del-aire-en-colombia.
- IDEAM (2018). Informe del estado de la calidad del aire en Colombia para 2017. Disponible en la página web http://www.ideam.gov.co/documents/24277/72621342/Presentaci%C3%B3n_Informe_Estado_Calidad_Aire+2017.pdf/8a58e842-bc3b-4c91-80ae-71a7188516fa.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (s.f.). Plan Integral de Gestión de la Calidad del Aire del Valle de Aburrá (PIGECA). Disponible en la página web. https://www.metropol.gov.co/ambiental/calidad-del-aire/Paginas/Gestion-integral/PIGECA.aspx.
- Procuraduría General de la Nación (2018). Memorando No. 006 de 2018. "Cumplimiento normas relativas al parque automotor como eje central para el mejoramiento de la calidad del aire".
- Procuraduría General de la Nación (2018). Memorando No. 016 de 2018 "Arborización urbana", de la Procuraduría General de la Nación.
- Organización Mundial de Salud (OMS). Calidad de aire y salud. Disponible en la página web https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health.

5B

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

FACTORES DE DETERIORO Y CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Olores ofensivos

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Olores ofensivos

Acciones para evitar la presencia de olores ofensivos: control y vigilancia de actividades

Según el documento denominado “Lineamiento para la vigilancia sanitaria y ambiental del impacto de los olores ofensivos en la salud y calidad de vida de las comunidades expuestas en áreas urbanas” del Ministerio de Salud y la Protección Social (2012), un olor ofensivo es el olor generado por sustancias o actividades industriales, comerciales o de servicio, que produce fastidio, aunque no cause daño a la salud humana. En efecto, diferentes tipos de actividades industriales inciden de manera en la presencia de problemáticas asociadas a la emisión de olores que impactan directamente en el bienestar y calidad de vida de las poblaciones asentadas en los diferentes municipios del territorio colombiano.

Sobre el particular, se tiene que las principales quejas presentadas por los ciudadanos en cuanto a los denominados olores ofensivos están relacionadas con aguas residuales bien sea en las plantas de tratamientos como en los vertimientos directos, rellenos sanitarios, industrias, fuentes hídricas, sector agrícola especialmente en la cría y explotación de animales, actividades ganaderas, plantas de beneficio animal y actividades de compostaje.

Otro factor relevante en la materia es el relacionado con los conflictos urbanísticos derivados de la indebida planificación del uso del suelo y la presión urbanística que sobrepasa la capacidad planificadora de los entes territoriales, generándose la presencia de este tipo de olores por el desarrollo de actividades en zonas aledañas a inmuebles de uso residencial. Estos aspectos deben considerarse en los planes de ordenamiento territorial, en particular las actividades productivas compatibles con los usos del suelo contemplados en las normas urbanísticas. Los olores ofensivos plantean enormes retos para los asentamientos humanos, pues por tratarse de un impacto ambiental invisible y de valoración subjetiva, se dificulta su manejo y control por parte de las autoridades.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Olor

Propiedad organoléptica perceptible por el órgano olfativo cuando inspira determinadas sustancias volátiles (Resolución 1541 de 2013).

Olor ofensivo

Es el olor generado por sustancias o actividades industriales, comerciales o de servicio, que produce fastidio, aunque no cause daño a la salud humana (Resolución 1541 de 2013).

En cumplimiento del mandato constitucional que declara el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidades sociales del Estado, corresponde a los alcaldes y gobernadores:

Obligaciones de municipios

- A la alcaldía le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, adelantar las obras públicas indispensables y velar por la conservación del medio ambiente en su jurisdicción.
- En municipios cuya población supere o sea igual a un millón de habitantes deben ejercer las mismas funciones de las corporaciones autónomas regionales dentro del perímetro urbano, o en los casos en que las normas creen distritos.
- Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población originada en el ruido, las basuras y los olores, entre otros.
- Vigilar y controlar los factores de riesgo para la salud, provenientes de establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, estadios, coliseos, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado y de abasto público.
- Dictar normas para la protección del aire dentro de su jurisdicción.
- Dictar medidas restrictivas de emisión de contaminantes a la atmósfera.
- Establecer las reglas y criterios sobre protección del aire y dispersión de contaminantes que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano, rural y en los planes de desarrollo.
- Ejercer funciones de control y vigilancia municipal o distrital de los fenómenos de contaminación atmosférica e imponer las medidas correctivas que en cada caso correspondan.
- Vigilar que los establecimientos comerciales que produzcan emisiones al aire, tales como restaurantes, lavanderías, o pequeños negocios, cuenten con ductos o dispositivos que aseguren la adecuada dispersión de los gases, vapores, partículas u olores, que impidan causar con ellos molestia a los vecinos y transeúntes.

- Determinar las reglas y condiciones de aplicación de las prohibiciones y restricciones al funcionamiento, en zonas habitadas y áreas urbanas, de instalaciones y establecimientos industriales y comerciales generadores de olores ofensivos, así como las que sean del caso respecto al desarrollo de otras actividades causantes de olores nauseabundos.
- Elaborar los planes de ordenamiento territorial teniendo en cuenta actividades que puedan generar olores ofensivos.

Obligaciones de departamentos

- Prestar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las autoridades ambientales y a los municipios, para la ejecución de programas de prevención y control de la contaminación atmosférica.
- Cooperar con las autoridades ambientales, los municipios y distritos, en el ejercicio de funciones de control y vigilancia de los fenómenos de contaminación atmosférica.
- Prestar apoyo administrativo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las autoridades ambientales y a los municipios y distritos, en el manejo de crisis ocasionadas por la declaratoria de niveles de prevención, alerta o emergencia.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Los olores ofensivos son típicamente causa de conflictos socio-ambientales tanto en los centros poblados como en las zonas periurbanas y rurales. Este tipo de contaminación disminuye significativamente la calidad de vida y el bienestar de las comunidades o grupos de personas afectadas, y causa tensiones sociales entre los ciudadanos y los sectores productivos. En muchos casos, los olores ofensivos son un síntoma de otros problemas de gestión ambiental que pueden causar afectaciones a la salud, a la economía o a la integridad ecológica de los ecosistemas circundantes. Atender los casos de olores ofensivos es fundamental para la convivencia pacífica de las comunidades.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.* Como una de sus metas para 2030, incluye reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire (3.9).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* Prevé para 2030 minimizar la emisión de productos químicos (6.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7: *Energía asequible y no contaminante: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.* Propone de aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética (7.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.* Se propone como meta promover una industrialización sostenible (9.2) y al 2030 modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales (9.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* De aquí a 2030, propone reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire (11.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.* A 2020, propone lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos y reducir significativamente su liberación a la atmósfera (12.4).

REFERENCIAS

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). Protocolo para el monitoreo, control y vigilancia de los olores ofensivos. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_particpacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/Protocolo_para_el_Monitoreo_Control_y_Vigilancia_de_Olores_Ofensiv.pdf.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2012). Lineamientos para la vigilancia sanitaria y ambiental del impacto de los olores ofensivos en la salud y calidad de vida de las comunidades expuestas en áreas urbanas. Disponible en la página web https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/impacto-olores-ofensivos-salud.pdf.
- IDEAM (2012). Informe del Estado de la Calidad del Aire en Colombia. Disponible en la página web http://www.ideam.gov.co/web/contaminacion-y-calidad-ambiental/informes-del-estado-de-la-calidad-del-aire-en-colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012). Gestión del aire. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/gestion-del-aire/contaminacion-atmosferica.
- Norma Técnica Colombiana - ICONTEC - NTC PRIO 6012 -

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 49, 79, 80, 305, 311, 315 y 366.
- 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", artículos 65 y 66.
- Ley 715 de 2001. "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", artículos 43 y 44.
- Decreto-Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", artículos 1, 2, 8, 30, 75 y 191.
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente", artículos: 2.2.5.1.3.4, 2.2.5.1.6.3., 2.2.5.1.6.4., 2.2.5.1.3.7., y 2.2.5.1.6.6.
- Resolución MADS 1541 del 2013 "Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones".
- Resolución MADS 2087 del 2014 "Por el cual se adopta el protocolo para el monitoreo control y vigilancia de los olores ofensivos".

Jurisprudencia

Corte Constitucional.

- Sentencia T-661 de 2012, M.P. Adriana M. Guillén Arango
- Sentencia T-197 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos
- Sentencia T-107 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- Sentencia T-179 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

5C

TERRITORIOS
SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales
para alcaldías y gobernaciones de Colombia

FACTORES DE DETERIORO
Y CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Contaminación por ruido

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Contaminación por ruido

Prevención, control y reducción de la contaminación acústica

El ruido es aquel sonido no deseado poco agradable e incluso dañino que modifica las condiciones que se consideran normales o tolerables en una cierta región. Cuando el ruido ambiental es excesivo, produce la llamada contaminación acústica, que por lo general tiene su origen en actividades antrópicas, derivadas de la vida propia de las grandes ciudades, como actividades industriales o comerciales, el tránsito de vehículos a motor y la reproducción de música a un volumen elevado.

> La Organización Mundial de la Salud (OMS) manifiesta que más de 43 millones de personas de entre 12 y 35 años padecen una pérdida auditiva incapacitante debido a diferentes causas.

Esta organización indica que el ruido excesivo es un riesgo para la salud, que contribuye a la generación de enfermedades cardiovasculares, la presión arterial alta y la fatiga. Asimismo, la OMS explica que la exposición al ruido durante la juventud contribuye a la pérdida de audición relacionada con la edad, y que existe una fuerte evidencia que los niños y los adultos que viven en entornos ruidosos pueden padecer un mayor estrés psicológico, ansiedad, perturbación del sueño, merma en el rendimiento cognitivo, y pérdida de productividad.

La OMS estableció unos límites en los que especifica los rangos que pueden poner en riesgo la salud de las personas; para el caso de los ambientes industriales, por ejemplo, la exposición a 70 decibeles durante 24 horas podría causar daño auditivo. Lo propio en el caso de ceremonias y eventos de entretenimiento en los que haya exposición a 100 decibeles durante 4 horas.

Con el fin de prevenir, controlar y reducir la contaminación acústica, es necesario que los municipios reglamenten el ordenamiento urbanístico del territorio, clasificando las áreas acústicas en función del uso predominante del suelo según sea: residencial, industrial, recreativo y de espectáculos, sanitario, académico, cultural, infraestructuras de transporte u otros equipamientos públicos, espacios naturales, así como terciario y mixtos.

En la materia particular, los mandatarios municipales y departamentales tienen los siguientes deberes:

Obligaciones de municipios

- A la alcaldía le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y, por tanto, adelantar las obras públicas indispensables en el municipio y velar por la conservación del medio ambiente en el área de su jurisdicción.
- Ejercer dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales cuando los municipios, distritos o áreas metropolitanas tengan una población urbana igual o superior a un millón de habitantes; o cuando las normas creen distritos especiales.
- Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación.
- Ejercer vigilancia y control sobre los factores de riesgo originados en los centros educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, estadios, coliseos, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público.
- Elaborar e implementar los mapas estratégicos de ruido, que permitan monitorear la exposición a este.
- Establecer, las reglas y criterios sobre protección del aire que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano, rural y en los planes de desarrollo.
- Ejercer funciones de control y vigilancia municipal o distrital de los fenómenos de contaminación acústica e imponer las medidas correctivas que en cada caso correspondan.
- Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido.
- Regular y restringir el tránsito de transporte en los sectores de tranquilidad y silencio, conforme a las normas municipales o distritales de uso del suelo.
- Adelantar programas de arborización y reforestación.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Contaminación por ruido
Cualquier emisión de sonido que afecte adversamente la salud o seguridad de los seres humanos, la propiedad o el disfrute de la misma (artículo 1 del Decreto 8321 de 1983).

Ruido continuo
Es aquel cuyo nivel de presión sonara permanece constante o casi constante, con fluctuaciones hasta de un (1) segundo, y que no presenta cambios repentinos durante su emisión (artículo 2 del Decreto 8321 de 1983).

Ruido impulsivo o de impacto
Es aquel cuyas variaciones en los niveles de presión sonora involucran calores máximos o intervalos mayores de uno por segundo. Cuando los intervalos son menores de un segundo, podrá considerarse el ruido como continuo (artículo 3 del Decreto 8321 de 1983).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

El ruido excesivo afecta la calidad de vida, el bienestar y la productividad de las personas, y puede causar múltiples afectaciones a la salud. El ruido también afecta a otros organismos, especialmente aquellos que dependen del sonido para comunicarse (como las aves) o para moverse (como es el caso de los murciélagos); muchas de estas especies cumplen funciones ecológicas importantes para actividades económicas como la agricultura o el turismo, aspecto por lo general poco valorado como uno de los impactos indirectos de la contaminación auditiva. En los centros urbanos la contaminación auditiva desvaloriza los predios y afecta las dinámicas sociales y económicas de las áreas expuestas. El ruido es otra causa de afectación a la convivencia pacífica de las comunidades.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.* Como una de sus metas para 2030, incluye reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire (3.9).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* Prevé para 2030 minimizar la emisión de productos químicos (6.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7: *Energía asequible y no contaminante: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.* Propone de aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética (7.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.* Se propone como meta promover una industrialización sostenible (9.2) y al 2030 modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para

que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales (9.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* De aquí a 2030, propone reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire (11.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.* A 2020, propone lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos y reducir significativamente su liberación a la atmósfera (12.4).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 49, 79, 80, 305, 311, 315 y 366.
- 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", artículos 65 y 66.
- Ley 715 de 2001. "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", artículos 43 y 44.
- Decreto-Ley 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", artículos 1, 2, 8, 30, 75 y 191.
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente", artículos: 2.2.5.1.3.4, 2.2.5.1.6.3., 2.2.5.1.6.4., 2.2.5.1.3.7., y 2.2.5.1.6.6.
- Resolución MADS 1541 del 2013 "Por la cual se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan otras disposiciones".
- Resolución MADS 2087 del 2014 "Por el cual se adopta el protocolo para el monitoreo control y vigilancia de los olores ofensivos".

Jurisprudencia

Corte Constitucional

- Sentencia T-661 de 2012, M.P. Adriana M. Guillén Arango
- Sentencia T-197 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos
- Sentencia T-107 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- Sentencia T-179 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

REFERENCIAS

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019). Protocolo para el monitoreo, control y vigilancia de los olores ofensivos. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_particpacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/Protocolo_para_el_Monitoreo_Control_y_Vigilancia_de_Olores_Ofensiv.pdf.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2012). Lineamientos para la vigilancia sanitaria y ambiental del impacto de los olores ofensivos en la salud y calidad de vida de las comunidades expuestas en áreas urbanas. Disponible en la página web https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/impacto-olores-ofensivos-salud.pdf.
- IDEAM (2012). Informe del Estado de la Calidad del Aire en Colombia. Disponible en la página web http://www.ideam.gov.co/web/contaminacion-y-calidad-ambiental/informes-del-estado-de-la-calidad-del-aire-en-colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012). Gestión del aire. Disponible en la página web http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/gestion-del-aire/contaminacion-atmosferica.
- Norma Técnica Colombiana-ICONTEC- NTC PRIO 6012 -

5D

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales
para alcaldías y gobernaciones de Colombia

FACTORES DE DETERIORO
Y CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Vertimientos

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Vertimientos

Acciones de protección del recurso hídrico y la calidad del agua

Si bien el suministro de agua apta para consumo humano debe ser una prioridad dentro de los fines esenciales del Estado, el adecuado tratamiento a que debe someterse el agua residual para su eliminación sin lesionar al medioambiente, ni afectar la salud pública, también lo es. Este tratamiento, realizado a través de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), debe cumplir con normas que permitan que el recurso hídrico receptor de las mismas no se vea afectado en su composición físico, química y microbiológica.

> De acuerdo con el Índice de Desempeño Ambiental (EPI) del 2018, a pesar de que Colombia es un país privilegiado con respecto a la disponibilidad de recursos naturales de su territorio, el manejo que se le está dando por parte de las comunidades y de las autoridades, es inadecuado.

Al incluirse dentro de esta medición la de vertimientos de aguas residuales, Colombia obtuvo resultados negativos, ubicándose en el puesto 85 entre 178 países estudiados, superado por Chile, Ecuador, Brasil y Uruguay. Esto significa un descenso importante ya que en informes previos, Colombia figuraba como el país con mejor desempeño ambiental de Suramérica y había ocupado el puesto número 10, dentro de los países mejor calificados en el mundo.

Es una realidad que los cuerpos hídricos suelen ser receptores de las aguas residuales resultantes de actividades tanto productivas como domiciliarias. De acuerdo con datos del IDEAM (2019), la carga contaminante de las actividades domésticas e industriales para el año 2016, medida como DBO (Demanda Biológica de Oxígeno), fue de 1.952.814 t/año, de la cual fue removida en sistemas de tratamiento de aguas residuales en un 42%. En cuanto al caudal de aguas residuales generado por los centros urbanos, se están arrojando a los cuerpos de agua cerca de 67m3/s. En este aspecto, Bogotá representa más del 15.3%, Antioquia el 13%, Valle del Cauca el 9.87% y los demás departamentos están por debajo del 5%. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MVCT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2004).

Estos porcentajes evidencian el grado de impacto sobre las corrientes hídricas y marcan una tendencia en regiones más industrializadas, lo que indica que la mayoría de las aguas utilizadas son vertidas a las fuentes hídricas sin tratamiento adecuado. De otra parte, sólo 541 municipios de los 1.122 registrados por el DANE, cuentan con algún tipo de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR).

La importancia para el medio natural radica en que el agua integra todos los ecosistemas y es fundamental para el sostenimiento y reproducción de la vida, siendo el componente más abundante en los seres vivos. Desde el preámbulo de la Constitución Política, se consagra la protección a la vida, que por extensión implica garantizar la preservación de las fuentes hídricas, siendo esta una prioridad para los gobernantes en todo el territorio colombiano.

Obligaciones de municipios

- Tramitar y mantener vigentes las concesiones y/o permisos para uso del recurso hídrico u ocupación de cauces o lechos para acueductos municipales y obras de infraestructura que adelanten.
- Obtener el permiso de vertimientos o el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), ante la autoridad ambiental competente.
- Incluir en los planes de ordenamiento territorial, la definición de usos del suelo de áreas aptas para la construcción de colectores-conductores y plantas para tratar las aguas residuales.
- Realizar los ajustes a los PSMV, de acuerdo con los requerimientos que hagan las autoridades ambientales competentes, como resultado de las evaluaciones semestrales y anuales a estos.

Obligaciones de departamentos

- Apoyar presupuestal y técnicamente a los municipios para la adopción de sus PSMV.
- Cofinanciar o ejecutar obras y proyectos para el tratamiento de aguas residuales de los municipios de su comprensión territorial.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Vertimiento
Descarga final a un cuerpo de agua, a un alcantarillado o suelo, de elementos, sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido (artículo 2.2.3.3.1.3 del Decreto 1076 del 2015).

Vertimiento puntual
El que se realiza a partir de un medio de conducción, del cual se puede precisar el punto exacto de descarga al cuerpo de agua, al alcantarillado o al suelo (artículo 2.2.3.3.1.3 del Decreto 1076 del 2015).

Vertimiento no puntual
Aquel en el cual no se puede precisar el punto exacto de descarga al cuerpo de agua o al suelo, tal es el caso de vertimientos provenientes de escorrentía, aplicación agroquímicos u otros similares (artículo 2.2.3.3.1.3 del Decreto 1076 del 2015).

Carga contaminante
Es el producto de la concentración másica de una sustancia por el caudal volumétrico del líquido que la contiene determinado en el mismo sitio. Se expresa en unidades de masa sobre tiempo (MinAgricultura, 2018).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Más de la mitad de los municipios de Colombia no cuentan con ningún tipo de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR, lo cual significa que los vertimientos se hacen directamente sobre los cuerpos de agua que a su vez son abastecedores de este recurso para otros municipios.

También es frecuente que los municipios pequeños, que son la mayoría en Colombia, no cuentan o tienen vencidas las concesiones de aguas para uso doméstico, que terminan en vertimientos luego de ser usadas.

La mala calidad de agua en Colombia tiene impactos directos sobre la salud de las personas, especialmente sobre comunidades rurales o poblaciones vulnerables que no tienen acceso a agua potable o que están directamente expuestas a cuerpos de agua contaminados. Esta situación es muy grave en áreas con vertimientos de metales pesados, especialmente mercurio. En muchos lugares el manejo inadecuado de vertimientos es fuente de conflictos socio-ambientales que afectan la convivencia pacífica de las comunidades y la prosperidad económica. La contaminación hídrica también tiene graves impactos sobre los ecosistemas acuáticos siendo una de las causas directas de pérdida de biodiversidad.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*. En especial respecto de las metas para el 2030 de lograr acceso al saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos (6.2) y reducir la contaminación, eliminando el vertimiento y reduciendo a la mitad las aguas residuales sin tratar (6.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1: *Fin a la pobreza: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo,* que como meta para 2030 propone garantizar que todas las personas tengan acceso a los servicios básicos (1.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades* y su meta para el 2030 de poner fin a las enfermedades transmitidas por el agua (3.3).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles,* particularmente en relación con la meta de contar para el año 2030 con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles (11.1).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles* y la meta de reducir significativamente para 2020 la liberación al agua y al suelo de productos químicos y desechos (12.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el Clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos* y la meta de Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales dada la relación entre los residuos líquidos y el calentamiento global (13.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 14: *Vida submarina: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible* que propone para 2025 prevenir y reducir significativamente la contaminación marina.

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política: Preámbulo, Art. 8.
- Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables): artículos 3, 32, 50, 51 y, 132 a 145.
- 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" artículos 1 (Num 4), 3 y, 63 y ss
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", artículos 2.2.3.3.1.1 y siguientes (recoge el Decreto Reglamentario 3930 de 2010 en su integridad).
- Resolución 1433 de 2004. "Por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, y se adoptan otras determinaciones".
- Resolución 631 de 2015. "Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones."
- Resolución 1207 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, "por la cual se adoptan disposiciones relacionadas con el uso de aguas residuales tratadas".

Jurisprudencia

Corte Constitucional

- Corte Constitucional Sentencia: Sentencia T-596 de 2017 MP: Alejandro Linares Cantillo.

Consejo de Estado

- Consejo de Estado, Sentencia sobre la descontaminación del río Bogotá del 28 de marzo del 2014, aclarada mediante auto de fecha 17 de julio de 2014 CP: Marco Antonio Velilla Moreno.

REFERENCIAS

- Conpes 3177 de 2002. "Acciones prioritarias y lineamientos para la formulación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales".
- MADS (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH). Disponible en la página web https://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/direccion-integral-de-recurso-hidrico/politica-nacional-para-la-gestion-integral-del-recurso-hidrico.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MVCT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004). Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales Municipales en Colombia. Disponible en la página web http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/plan_nacional_de_manejo_de_aguas_residuales_municipales_en_colombia.pdf.
- Ministerio de Desarrollo Económico (2000). Política Pública para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Universidad de Yale, Universidad de Columbia y Foro Económico Mundial (2018). Índice de desempeño ambiental. Disponible en la página web https://epi.envirocenter.yale.edu/.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) (2017). Estudio Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado.

5E

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

FACTORES DE DETERIORO Y CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Contaminación visual

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Contaminación visual

Acciones para evitar la contaminación visual

Se considera que hay contaminación visual cuando cualquier elemento o circunstancia, percibido por la vista, genera un impacto negativo en la estética y en la armonía del paisaje, rural o urbano, así como una afectación en sus diferentes componentes, ya sea sobre el color, la morfología o la distribución espacial de las estructuras naturales o antrópicas, afectando de manera nociva al ser humano.

La expansión de las urbes contemporáneas, al igual que la presión ejercida por la creciente demanda proveniente de la industria, la vivienda, la recreación, el comercio, entre otros, son causa directa de la aparición de elementos que perturban la visual paisajística.

La contaminación visual puede venir de diversas fuentes: los avisos publicitarios; las intervenciones del suelo a cielo abierto, como los rellenos sanitarios, las excavaciones para construcciones, canteras, y minas; los tendidos de cables, de cualquier naturaleza; los postes, las antenas, los grafitis, los inmuebles abandonados y desvencijados, y muchísimos más que ocasionan una afectación perjudicial, que interrumpe y distorsiona el paisaje.

Cuando esto ocurre, la capacidad del cerebro humano para procesar las imágenes se excede frente a la necesidad de filtrar una gran cantidad de estímulos visuales que desbordan los límites de la salud. Esto se refleja en alteraciones del sistema nervioso, trastornos de atención, estrés, frustración, dolor de cabeza, mal humor, ansiedad, excitación, irritación, con consecuencias especialmente nocivas sobre las personas con alguna discapacidad y sobre los niños y los ancianos; además puede generar peligrosas distracciones en los conductores. Esta afectación también alcanza a especímenes de fauna doméstica y silvestre. El exceso de anuncios y el colorido exagerado, en el caso de la fauna silvestre hacen que estos huyan o se aíslen alterando así su equilibrio vital.

No obstante todo lo anterior, la contaminación visual es uno de los tipos de contaminación que menos llama la atención, puesto que aún no es percibida por gran parte de las personas como un problema ambiental.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Publicidad exterior visual
se refiere al medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas (Artículo 1 Ley 140 de 1994).

Obligaciones de municipios

- Regular lo relacionado con la publicidad exterior visual.
- Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones ambientales determinantes de dicha situación, relacionadas con la contaminación visual.
- Efectuar revisiones periódicas a toda Publicidad Exterior Visual ubicada en el territorio de su jurisdicción, de tal forma que no presente condiciones de suciedad, inseguridad o deterioro.
- Iniciar acciones administrativas de oficio, para determinar si la Publicidad Exterior Visual se ajusta a la Ley y en caso contrario, promover la acción popular ante los jueces competentes para solicitar la remoción o modificación de esta.
- Sancionar a la persona natural o jurídica que utilice la Publicidad Exterior Visual en lugares prohibidos; aplicar la multa al anunciante en primer lugar, o incluso a los dueños, arrendatarios o usuarios del inmueble que permitan la colocación de dicha publicidad, cuando no se pueda determinar al propietario de la Publicidad Exterior Visual.
- Ordenar el retiro de la Publicidad Exterior Visual en propiedad privada, sin el consentimiento del propietario o poseedor, en el término de 24 horas después de recibida la notificación.

Obligaciones de departamentos

- Ejercer vigilancia y control, sobre los factores de riesgo para la salud, en establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, así como transporte público, estadios, coliseos, bares, tabernas, supermercados y plazas de mercado.
- Zonificar el uso del suelo urbano, rural y en los planes de desarrollo.
- Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana.
- Ejercer poder de policía extraordinario para la prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

La falta de un marco normativo sistemático en materia de contaminación visual limita las posibilidades de atención integral a este problema, ya que la Ley 140 de 1994 se limita a la publicidad exterior visual y no considera otros aspectos que son relevantes y que pueden afectar el bienestar de las personas e impactar a otros organismos. Esto hace que en general las autoridades responsables no realicen un control suficiente a esta problemática, que en muchos casos se normaliza a pesar de los impactos que genera. Es claro también que los planes de desarrollo de muchos municipios no incluyen el tema de la contaminación visual, ni tienen en cuenta este aspecto con respecto a la realidad o particularidades culturales, sociales, económicas y ecológicas de cada territorio. Es frecuente que se da prioridad a intereses particulares por encima del bien común. Es fundamental resaltar que la contaminación visual, a pesar de no ser muy reconocida, causa trastornos en el sentido de la ubicación y la percepción de los aspectos arquitectónicos, estéticos y culturales de la ciudad, además de desorden arquitectónico y pérdida de la armonía constructiva. Es una causa de pérdida y disminución del disfrute, uso y goce del espacio público, causando también perturbación y distracción de peatones y conductores. La contaminación visual deteriora la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos, y es fuente de conflictos y tensiones sociales, entre los ciudadanos, los sectores productivos y las autoridades.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.* De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo (3.9).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.* Se propone como meta al 2030 modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales (9.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* De aquí a 2030, propone aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países (11.3) y reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire (11.6).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política: Artículos: 1, 2, 49, 79, 80, 305, 311, 315 y 366.
- Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables): artículos 1, 2, 3,8, 28,30, 188, 302,303,304, y 328.
- 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" artículos. 1, 65 y 66.
- Ley 140 de 1994. "Por la cual se reglamenta la publicidad exterior visual".
- Ley 472 de 1998. "Ejercicio de las acciones populares y de grupo".
- Ley 175 de 2001." (...) recursos y competencias (..)para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros". artículos: 43 y 44.
- Decreto 1076 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", artículos 2.2.2.3.1.3, 2.2.1.7.1.1. 2.2.10.1.1.2., 2.2.3.3.2.10, 2.2.5.1.6.3., 2.2.5.1.6.4., 2.2.5.1.3.7., 2.2.5.1.4.4. y 2.2.5.1.6.6.
- Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", artículos 12,13,14, 115, 135, 139 y 140.

Jurisprudencia

Corte Constitucional

- Sentencia C-535 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Sentencia T-317 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Sentencia C-064 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Consejo De Estado

- Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejera ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta 26 de abril 2007. Radicación número 25000-23-24-000-2005-00504-01(AP).
- Consejo De Estado. Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. 4 de septiembre 2018. Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP).

REFERENCIAS

- Contraloría General de Santiago de Cali (2013). Informe macro a la evaluación a la contaminación visual exterior por ubicación de vallas publicitarias y otro. Disponible en la página web http://archivos.contraloriacali.gov.co/colecciones/download/%5B%26quot%3BInforme.contaminacion.visual.pdf%26quot%3B%2C%26quot%3BInformecontaminacionvisual%26quot%3B%2C%26quot%3Bpdf%26quot%3B%2C%26quot%3B771%26quot%3B%2C%26quot%3B52b1bbdaad5c6%26quot%3B%5D.
- Méndez Velandia, C. (2013). La contaminación visual de los espacios públicos. Disponible en la página web https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/27882.

6A

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL

Exploración y explotación ilícita de minerales

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Exploración y explotación ilícita de minerales

Estrategias que conducen al control de la explotación ilícita de minerales

De acuerdo con lo establecido en el Código de Minas, los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.

Entretanto, las actividades mineras están clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande, tal como lo explica el documento denominado "Normatividad general para el control a la explotación ilícita de minerales" del Ministerio de Minas y Energía (2017):

- Las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno Nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración, solo se tendrán en cuenta las hectáreas.
- Se puede ejercer la actividad minera sin contar con título minero únicamente mediante la figura del barequeo y/o extracción ocasional de minerales industriales, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley.

No obstante, en los escenarios contemplados en el marco normativo, la extracción ilícita de minerales se ha acrecentado de manera exponencial, trayendo consigo un sinnúmero de problemas de orden social, económico y ambiental, debido a la continuidad y permanencia de actividades extractivas sin la observancia de la normatividad existente.

Vale la pena resaltar, que de acuerdo con las cifras emitidas por la Contraloría General de la República en su Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016-2017, que también incluye cifras emitidas por el Ministerio de Defensa Nacional, las explotaciones mineras ilícitas representan cerca del 63% del número total de las actividades mineras y ocurren en 25 departamentos del territorio nacional. Asimismo, los minerales que concentran la mayor parte de la explotación ilícita de minerales son: carbón (40%), materiales de construcción (60%) y metales preciosos (85%).

Por su parte, según datos de la Defensoría del Pueblo (2015), la explotación ilícita de minerales genera ganancias por 7.1 billones de pesos al año, evidenciándose que los negocios derivados de la explotación ilegal superan en 3.9 veces al narcotráfico.

Dicha incidencia se ve reflejada en la alta degradación de los ecosistemas debido al gran impacto ambiental que producen las actividades ilegales, relacionadas principalmente con: modificación del paisaje; remoción de capas de cobertura vegetal y material orgánico; contaminación del recurso hídrico y suelos; pérdida de biodiversidad; contaminación atmosférica; etc. , generándose a su vez una rotura de la interrelación ecosistémica de la cual también hace parte la especie humana.

El régimen legal colombiano, estipula obligaciones precisas en la materia, dirigida a los entes territoriales, las cuales se encuentran incorporadas, entre otras normas, en la Ley 685 de 2001 o Código de Minas; Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía, etc., a saber:

Obligaciones de municipios

- Incluir el componente minero en los planes de ordenamiento territorial (POT), planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) o esquemas de ordenamiento territorial (EOT).
- Suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.
- Efectuar el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan.
- Realizar decomiso provisional de los minerales cuando su procedencia sea ilícita, dando aviso a las demás autoridades con competencias en la materia.
- Suspender la ocupación, despojo de terceros o perturbación que se realice en áreas objeto de un título minero legalmente conferido, haciendo uso de la figura denominada amparo administrativo.
- Realizar el cierre de las plantas de beneficio de oro que se encuentren en zonas prohibidas o que no cumplan con la normativa ambiental vigente.
- Ejercer la facultad a prevención en materia sancionatoria ambiental.
- Conocer de las labores de prospección que se adelantan en su municipio.
- Fijar caución cuando se haga prospección de minerales en su municipio.
- Realizar el registro de barequeros.
- Ejercer funciones como primera autoridad de policía.
- Conocer las solicitudes de medidas de amparo administrativo para su respectiva ejecución.

Obligaciones de departamentos

- Ejercer autoridad de policía en materia minera.
- Conocer en segunda instancia, los recursos que se interpongan contra las decisiones del alcalde frente a la orden de desalojo y de suspensión de las labores mineras del perturbador.
- Ejercer las funciones de tramitación y celebración de contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución, previa delegación por parte de la autoridad minera.
- Ejercer la facultad a prevención en materia sancionatoria ambiental.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Exploración y explotación ilícita de minerales
Actividad exploratoria o de extracción de minerales, bien sean de propiedad de la Nación o de particulares, que se desarrolla sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de la propiedad privada donde se ubique el proyecto (Artículo 159, Ley 685 de 2001).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Ley 599 de 2000. "Por la cual se expide el Código Penal".
- Ley 685 de 2001. "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", artículos 34, 35, 38, 41, 48, 156, 161, 164 306, 307, 313.
- Ley 1333 de 2009. "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", artículo 2.
- Ley 1658 de 2013. "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones", artículo 9.
- Ley 1801 de 2016. "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", artículos 105, 106, 108, 198, 203, 204.
- Decisión número 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, artículo 6° y el artículo 106 de la Ley 1450 de 201 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y su desarrollo a través del Decreto 2235 de 2012, compilado en el 1070 de 2015.

Jurisprudencia

- Sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia SU-133 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

La extracción ilícita de minerales es una de las principales causas de destrucción ambiental, contaminación, pérdida de biodiversidad y afectación de las dinámicas sociales y culturales en Colombia. Se trata de una actividad que destruye por completo los ecosistemas, afectando el subsuelo, suelo, sistemas hídricos, geomorfología y por supuesto toda la biota asociada. Los pasivos ambientales de la extracción ilícita de minerales son enormes y requieren ingentes esfuerzos e inversiones para su recuperación. Adicionalmente, se trata de actividades que, por cuenta de la contaminación de fuentes hídricas con mercurio y otros metales pesados, puede afectar a muchas comunidades en áreas incluso lejanas a los sitios intervenidos. El mercurio, en particular, queda en suelos y sedimentos y se acumula en la cadena trófica, por lo cual afecta también los medios de vida de poblaciones locales.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 8: *Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.* Allí se establece como meta para el 2030, mejorar progresivamente la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del ambiente (8.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 9: *Industria, Innovación e Infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación* y su meta para 2030 en el sentido de reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales (9.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles,* que fija como meta para el 2020 lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera (12.4). Para el 2030 se propone lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales (12.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad,* principalmente en cuanto se relaciona con las siguientes metas: Para 2020 velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales (15.1); Para 2030, velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible (15.4); Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción (15.5).

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República (2018). Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016-2017. Disponible en la página web https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales?p_p_id=110_INSTANCE_qGuMx1g0tMaE&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_110_INSTANCE_qGuMx1g0tMaE_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&_110_INSTANCE_qGuMx1g0tMaE_fileEntryId=780706.
- Defensoría del Pueblo (2015). La minería sin control, un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Disponible en la página web http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformedeMinerIa2016.pdf.
- Defensoría del Pueblo (2018). Informe especial: economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Disponible en la página web http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7604/Defensor%C3%Ada-recomienda-impulsar-pol%C3%Adtica-integral-contra-miner%C3%Ada-ilegal-con-enfoque-en-DDHH-MINER%C3%8DA-Defensor%C3%Ada-derechos-SAT.htm.
- Ministerio de Minas y Energía (2017). Normatividad general para el control a la explotación ilícita de minerales. Disponible en la página web https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/23876760/120417_cartillla_norma_ctrl_explotacion_ilicita.pdf/3ª88a8ce-8e17-415d-ac6b-87f474cc304d.
- Procuraduría General de la Nación (2011). Minería Ilegal en Colombia – Informe Preventivo. Disponible en la página web https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf.
- Procuraduría General de la Nación (2016). La Minería y los Hidrocarburos en Colombia: una mirada desde el Ministerio Público, Ed. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Procuraduría General de la Nación (2018). Manual de Derecho Ambiental, un recorrido por la normativa y las actuaciones promovidas por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.

6B

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL

Pasivos ambientales

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Pasivos ambientales

Prevenir y remediar la existencia de pasivos en el territorio

No existe en Colombia un marco regulatorio expresamente referido a los pasivos ambientales y la gestión que, sobre los mismos, debe darse por parte de las entidades del Estado y los particulares. Esta ausencia de un marco regulatorio puede acarrear un primer problema: la falta de unidad de criterio en cuanto a cuándo un impacto negativo causado sobre el ambiente y los recursos naturales debe ser considerado como un pasivo ambiental.

No por ello podría entenderse que el asunto no amerita una atención especial y urgente, en la que necesariamente deben entenderse involucradas las entidades territoriales.

Una consultoría contratada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2015 partió de información secundaria para realizar un inventario inicial de áreas en sospecha, en las que potencialmente podrían configurarse pasivos ambientales, identificando un total de 1.843 puntos, de los cuales solo 673 reportan geo-referenciación (36.5% de la información total). Esta escasa información sobre la ubicación de posibles pasivos ambientales, dificulta las labores de planificación a nivel nacional de una estrategia de priorización y distribución de recursos económicos para enfrentar la problemática. Entre las principales causas de pasivos ambientales, se pudieron identificar la extracción minera, derrames de hidrocarburos por transporte y derrames de hidrocarburos por actos terroristas.

Para hacer frente a los problemas asociados a esta problemática, un primer paso consiste en ampliar la información relacionada con la existencia de pasivos en el territorio y siempre que sea posible, la determinación de los posibles responsables para efectos de hacer exigible su intervención adecuada. Por su parte, y siempre que no se logre determinar los responsables, es necesario prever los recursos necesarios para formular y ejecutar planes de intervención que aseguren la recuperación ambiental de las áreas afectadas.

Pero además de la gestión que debe realizarse sobre los pasivos ya generados, es necesario establecer mecanismos para evitar que se generen futuros pasivos ambientales. Lo anterior será posible en la medida en que, en el desarrollo de proyectos productivos de cualquier naturaleza, se hagan exigibles las previsiones técnicas y presupuestales que resulten necesarias para asegurar una gestión ambiental apropiada y oportuna para la restauración del territorio y de los recursos naturales, que pueden verse afectados con la intervención.

Obligaciones de municipios

- Prever las medidas técnicas y presupuestales necesarias para evitar la generación de pasivos ambientales al interior del municipio y en los que la responsabilidad pueda ser atribuible a las autoridades municipales.
- En coordinación con las autoridades ambientales, ejercer labores de seguimiento y control necesarias para evitar que se generen nuevos pasivos ambientales en su jurisdicción.
- Adelantar, a través del alcalde municipal, las actividades que son necesarias para identificar la existencia de pasivos ambientales en su jurisdicción y sus posibles responsables.
- En coordinación con las autoridades ambientales y sectoriales, participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales previamente identificados, sobre los que no sea posible determinar un responsable.
- Asignar recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.

Obligaciones de departamentos

- Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.
- Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales, proyectos de intervención de pasivos ambientales.
- Asignar recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del Departamento.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Como se explica en el texto introductorio, no existe una definición legal del concepto de pasivo ambiental. El Proyecto de Ley que se tramita en relación con este tema y los que en el mismo sentido se han elaborado a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, proveen las siguientes definiciones (Congreso de la República, 2018):

Pasivo Ambiental

Se entiende por pasivo ambiental la afectación ambiental ubicada y delimitada geográficamente, que no fue oportuna o adecuadamente mitigada, compensada, corregida o reparada, causada por actividades antrópicas y que puede generar un riesgo a la salud humana o al ambiente.

Pasivo Ambiental Configurado

Es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa o judicial.

Pasivo Ambiental Contingente

Es aquel que no ha sido configurado pero que, debido al conocimiento histórico que se tiene sobre la actividad que se realiza, es posible determinar cuáles serán los efectos de dicha actividad y los pasivos ambientales que se puedan llegar a configurar en el futuro.

Pasivo Ambiental Huérfano

Es Pasivo Ambiental Huérfano aquel respecto del cual no es posible determinar quién es el responsable de haberlo causado o, habiéndose determinado quien es el responsable, se ha demostrado que éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir los costos de intervención.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Los pasivos ambientales tienen un efecto acumulativo y su no intervención oportuna puede ocasionar graves efectos sobre el ambiente, los recursos naturales renovables y la salud de las personas, siendo además un factor de riesgo de desastres.

La intervención de los pasivos generalmente demanda esfuerzos significativos de carácter económico y soporte técnico. En la medida en que no se intervenga oportunamente un pasivo ambiental y no se logre determinar los responsables, la responsabilidad sobre su intervención puede recaer en las entidades estatales.

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, artículos 80 y 88.
- Ley 99 de 1993, artículos 64 y 65.
- Ley 1333 de 2009. “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 472 de 1998. “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”
- Decreto Ley 2811 de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. Artículos 34 y siguientes.
- Ley 9 de 1979. “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”. Artículos 22 y siguientes.
- Ley 1801 de 2016. “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.
- Decreto 1076 de 2015, reglamentario único del sector ambiente. En especial en los apartes que compilan el Decreto 2041 de 2014, sobre licenciamiento ambiental. Aplicable en el cierre y abandono de proyectos sometidos a licencia.
- Ley 685 de 2001. “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.* Como meta para el 2030 se establece reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo (3.9).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* En especial respecto de la meta para el 2030 de lograr acceso al saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos (6.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 8: *Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.* En especial en lo relacionado con la meta de mejorar de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre modalidades de Consumo y Producción Sostenibles (8.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles,* particularmente en relación con la meta de reducir significativamente al 2030, el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres (11.5).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo* y producción sostenibles y la meta de reducir significativamente para 2020 la liberación al agua y al suelo de productos químicos y desechos (12.4) y reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización (12.5).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13: *Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos,* dada la relación entre los residuos líquidos y el calentamiento global y la meta consistente en fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países (13.1).

REFERENCIAS

- Ministerio de Ambiente – INNOVA (2015). Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia. Diseño de instrumentos específicos de la estrategia, Bogotá D.C.
- Congreso de la República (2018). Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones". Disponible a través del siguiente enlace: http://www.andi.com.co/Uploads/P.L.056-2017C%20(PASIVOS%20AMBIENTALES).pdf.
- Arango Aramburo, M.; Y. Olaya (2012). Problemática de los pasivos ambientales mineros en Colombia. Gestión y Ambiente [S.l.], v. 15, n. 3, p. 125-133. Disponible a través del siguiente enlace: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/36286/37829>.

6C

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL

Residuos peligrosos

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Residuos peligrosos

Reducir la generación y asegurar la gestión integral de los RESPEL

La responsabilidad a cargo del Estado sobre la recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos encuentra una excepción tratándose de todos aquellos residuos que, por características fisicoquímicas o por su volumen, demandan un manejo especial. En este sentido y desde la expedición del Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente, con el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 9 de 1979, se previó de manera general la posibilidad de que para ciertos residuos estas responsabilidades se mantuvieran cargo de quien los produce.

En estas corrientes de residuos de manejo diferenciado, merecen especial atención los residuos peligrosos (RESPEL), por ser aquellos residuos que tienen mayor potencialidad de producir efectos adversos para el ambiente y la salud de las personas.

Este tema no es un asunto menor. De acuerdo con el Informe Nacional de Residuos y Desechos Peligrosos elaborado por el IDEAM en 2017, para ese año la generación de residuos o desechos peligrosos fue de 489.058 toneladas; sin embargo, como el mismo estudio describe, "desde este año se tiene en cuenta en la fórmula de estimación de la generación, la cantidad de residuos tratados por el generador, que para el 2017 fueron 99.535 toneladas. No obstante, teniendo en cuenta los mismos criterios de cálculo de la fórmula de generación en el año 2016 y 2017, (para hacer las cifras comparables), el incremento en la generación de RESPEL del país fue del 28%".

Por la misma peligrosidad de los RESPEL, en ningún caso puede ser admisible su disposición final sin haber sido sometidos al tratamiento previo que en cada caso corresponda. Como ya se ha advertido, este tratamiento y demás actividades ligadas a la gestión integral adecuada de este tipo de residuos, son una responsabilidad que en primera medida debe recaer en quien los produce, entendiendo como tal, no solo al generador directo del respectivo residuo, sino también, bajo el concepto de responsabilidad extendida del productor, al fabricante o importador del producto o sustancia a partir del cual el residuo se genera.

Ahora bien, que la responsabilidad sobre la gestión integral del residuo se traslade al generador y al productor, no necesariamente equivale a afirmar que se trate de un tema ajeno a las responsabilidades del Estado y, para el caso concreto, de las entidades territoriales.

Por una parte, los departamentos y municipios pueden con frecuencia estar llamados a constituirse en generadores de sus propios residuos peligrosos, tales como los que se generan de la prestación de servicios de salud. Por otra parte, las normas que regulan la materia imponen a las entidades del Estado una serie de responsabilidades para asegurar la gestión de estos residuos, no solo en los aspectos relacionados con su tratamiento y disposición final adecuados, sino también en lo relacionado con la prevención, el aprovechamiento y desarrollo de las actividades de seguimiento y control.

En esta medida, el tema de los residuos de manejo diferenciado no puede ser ajeno a los planes para la gestión integral de residuos sólidos (PGIRS) que corresponde formular, adoptar e implementar a los municipios.

Obligaciones de municipios

- A través de los PGIRS y otros instrumentos de planificación, promover acciones para reducir la generación de RESPEL en su jurisdicción e incentivar el aprovechamiento adecuado de los que se generen.
- Identificar y localizar áreas potenciales para la ubicación de infraestructura para el manejo de residuos o desechos peligrosos en los planes de ordenamiento territorial (POT), planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) y esquemas de ordenamiento territorial (EOT) según sea el caso.
- Apoyar programas de gestión integral de residuos o desechos peligrosos que establezcan los generadores de residuos o desechos peligrosos, así como las autoridades ambientales.
- Apoyar la realización de campañas de sensibilización, divulgación, educación e investigación con el fin de promover la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos.
- Informar a los consumidores sobre la obligación de separar los residuos peligrosos y entregarlos a los sistemas de devolución posconsumo, cuando estos se encuentren implementados.
- Apoyar en el ejercicio de las labores de vigilancia y control sobre la generación y gestión de los residuos peligrosos, velando entre otras cosas para que los RESPEL no sean transportados y dispuestos con los residuos ordinarios.
- Asegurar la gestión integral, hasta aprovechamiento o disposición final adecuada a través de un gestor autorizado, sobre los residuos peligrosos que el respectivo municipio genere en el cumplimiento de sus funciones.
- Hacer la inscripción en el registro de generadores de RESPEL, siempre que corresponda.

Obligaciones de departamentos

- Promover los esquemas asociativos territoriales para la formulación de los PGIRS, con el fin de hacer más eficiente el manejo de los residuos sólidos.

- Apoyar programas de gestión integral de residuos o desechos peligrosos que establezcan los generadores de residuos o desechos peligrosos, así como las autoridades ambientales.
- Apoyar la realización de campañas de sensibilización, divulgación, educación e investigación con el fin de promover la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos.
- Asegurar la gestión integral, hasta aprovechamiento o disposición final adecuada a través de un gestor autorizado, sobre los residuos peligrosos que el respectivo municipio genere en el cumplimiento de sus funciones.
- Hacer la inscripción en el registro de generadores de RESPEL, siempre que corresponda.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Residuo Peligroso
Es aquel residuo o desecho que, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas o radiactivas, puede causar riesgos, daños o efectos no deseados, directos e indirectos, a la salud humana y el ambiente. Así mismo, se considerará residuo peligroso los empaques, envases y embalajes que estuvieron en contacto con ellos (Artículo 3º de la Ley 1252 de 2998 y Artículo 2.2.6.1.1.3 del Decreto 1076 de 2015).

Plan de gestión de devolución de productos posconsumo
Instrumento de gestión que contiene el conjunto de reglas, acciones, procedimientos y medios dispuestos para facilitar la devolución y acopio de productos posconsumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos, con el fin de que sean enviados a instalaciones en las que se sujetarán a procesos que permitirán su aprovechamiento y/o valorización, tratamiento y/o disposición final controlada (Artículos 2.2.6.1.4.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015).

Responsabilidad extendida del productor
Las obligaciones que se imponen al productor (fabricante o importador) de un producto determinado, se extienden a todo lo largo de las diferentes etapas de su ciclo de vida (Artículo 9 de la Ley 1252 de 2008).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Un número significativo de los residuos peligrosos que se generan en el país sigue sin recibir el tratamiento que les corresponde y son dispuestos como residuos ordinarios en rellenos sanitarios o en áreas no autorizadas. El anterior problema puede ser consecuencia de la falta de información o de conciencia de los consumidores, que no realizan separación en la fuente de estos residuos, imposibilitando la gestión adecuada y generando riesgo de contaminación a otros residuos que entran en contacto.

Aunque los RESPEL sean separados, con frecuencia no se encuentran a mano los medios para su gestión adecuada, incrementando los costos que deben ser asumidos por el generador. Igualmente, faltan incentivos y otros instrumentos que promuevan la reducción y el aprovechamiento de estos residuos, en el plano de las iniciativas en materia de economía circular.

Todas estas circunstancias conllevan una inadecuada gestión y disposición final de los residuos peligrosos que puede afectar de manera grave el ambiente y la salud humana.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.* En especial respecto de la meta para el 2030 de lograr acceso al saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos (6.2) y aumentar considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial (6.3).

REFERENCIAS

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015). Política ambiental para la gestión integral de Residuos Peligrosos. Disponible en página web: http://quimicos.minambiente.gov.co/index.php/politica-ambiental-para-la-gestion-integral-de-residuos-peligrosos.

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 3: *Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.* Como meta para el 2030 se establece reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo (3.9).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles,* particularmente en relación con la meta de contar para el año 2030 con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles (11.1).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles* y la meta de reducir significativamente para 2020 la liberación al agua y al suelo de productos químicos y desechos (12.4) y reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización (12.5).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, artículo 81.
- Ley 1252 de 2008, "Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones."
- Decreto Ley 2811 de 1974, "Por el cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables". Artículos 34 y siguientes.
- Ley 9 de 1979. "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias". Artículos 22 y siguientes.
- Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".
- Ley 1672 de 2013. "Por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones".
- Ley 253 de 1996 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989".
- Leyes 1892 de 2018. "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Minamata sobre el mercurio, hecho en Kumamoto (Japón) el 10 de octubre de 2013".
- Ley 1658 de 2013. "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 780 de 206. Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social (compila el Decreto 351 de 2014 "Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades").
- Decreto 1076 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (en especial en los apartes que compilan el Decreto 4741 de 2005, sobre residuos peligrosos y la exigibilidad de licencia ambiental para la gestión de RESPEL).
- Decreto 1713 de 2002 "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos".
- Resolución 754 de 2014 "Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos".
- Resoluciones 1297 de 2010 y 2246 de 2017, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que establecen sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de residuos de pilas y acumuladores.
- Resoluciones 372 de 2009 y 361 de 2011 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre planes de devolución posconsumo de baterías usadas plomo ácido.
- Resolución 1511 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Bombillas y se adoptan otras disposiciones.
- Resolución 371 de 2009 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la cual se establecen los Planes de Devolución de Fármacos y Medicamentos Vencidos.
- Resolución 1675 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Plaguicidas.
- Resolución 1362 de 2007. "Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para el Registro de Generadores de RESPEL".

Jurisprudencia

- Corte Constitucional. Sentencia T 227 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

6D

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL

Educación ambiental

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Educación ambiental

Estrategias de implementación de la política nacional de educación ambiental: concientización de la importancia de garantizar y gozar de un ambiente sano

El origen de varias de las problemáticas ambientales presentes en la actualidad puede encontrarse en la insuficiente educación ambiental y la poca o inexistente conciencia en las personas, acerca de la interrelación entre las actividades humanas y el impacto sobre el medioambiente.

La educación ambiental se destaca como un principio rector para la protección de los recursos naturales de nuestro planeta. Estos principios fueron consolidados por primera vez, a nivel mundial, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972) y posteriormente en el Programa 21 de las Nacionales Unidas, donde se estipuló que, la educación ambiental, tiene como objetivo "aumentar la capacidad de las poblaciones para abordar cuestiones ambientales".

En este sentido, como mandato constitucional, Colombia ha incorporado la educación ambiental de manera gradual en diferentes disposiciones del ordenamiento jurídico, como herramienta útil al conocimiento y a la protección ambiental, destacando algunas estrategias de la Política Nacional de Educación Ambiental. Un ejemplo lo constituyen los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA), los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES) y los Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (PROCEDA).

Desde el año 2012 se cuenta con la Ley 1549 de 2012, orientada a fortalecer la educación ambiental y a incorporarla en el desarrollo territorial. Sin embargo, según Informe de la Procuraduría General de la Nación (2016), el 50% de las autoridades ambientales no habían fomentado ni acompañado ningún PROCEDA en los municipios de su jurisdicción, por falta de recursos o por falta de continuidad en las actividades.

Las entidades territoriales y las autoridades ambientales deben, por lo tanto, articular los proyectos de educación ambiental con base en las características propias de cada región e incorporarlos en los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo y demás instrumentos de planificación municipal y departamental. Resulta imprescindible contar con la participación de los gobernadores y de los alcaldes para construir una cultura ambiental para el desarrollo sostenible, la protección a los recursos hídricos, la biodiversidad y la adaptación al cambio climático.

La inclusión de la dimensión ambiental en la educación desde temprana edad incidirá directamente sobre el futuro del medio ambiente, de los recursos naturales y del planeta en general.

La educación ambiental se fundamenta en los artículos 67, 70, 79 y 95 de la Constitución Política de 1991, que establece que es un derecho de todo ciudadano formarse en la protección del ambiente, para aportar en la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano.

Obligaciones de municipios

- Incluir en el Plan de Desarrollo y en el presupuesto anual, las partidas necesarias para la ejecución de planes, programas, proyectos y acciones, encaminados al fortalecimiento de la institucionalización de la Política Nacional de Educación Ambiental.
- Como entidad territorial, desarrollar instrumentos técnico-políticos, que contextualicen la política de educación ambiental y la adecúen a las necesidades de construcción de una cultura ambiental para el desarrollo sostenible y participar técnica y financieramente en el acompañamiento e implementación de los PRAE, PROCEDA y CIDEA.
- Generar y apoyar mecanismos para el cumplimiento, seguimiento y control de las acciones que se implementen en el marco de la Política de Educación Ambiental.
- Garantizar que, en todos los establecimientos oficiales o privados, la enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, sea de obligatorio cumplimiento.
- Desarrollar y coordinar las políticas, planes, programas y acciones en educación ambiental, que propongan las entidades gubernamentales de su jurisdicción, a través de las secretarías de educación.
- Apoyar la coordinación y control de ejecución de los PRAE en los establecimientos educativos de cada jurisdicción; asesorar el diseño, la ejecución de planes y programas de formación continuada de docentes, así como la difusión de las mejores experiencias e investigaciones sobre educación ambiental y sus resultados, a cargo de las Secretarías de Educación.
- Así mismo, las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales, como parte de los Consejos Ambientales deberán crear un CIDEA para coordinar las acciones intersectoriales e interinstitucionales, a nivel territorial y como parte de los sistemas de información ambiental.

- Informar acerca de los avances en materia ambiental y de educación ambiental, de las entidades territoriales de las respectivas jurisdicciones.
- Los Consejos Ambientales de las entidades territoriales deben verificar el desarrollo de las políticas nacionales, regionales o locales en materia de educación ambiental, manteniendo comunicación con las juntas Departamentales de Educación, las Juntas Distritales de Educación y las Juntas Municipales de Educación.
- Promover la realización de jornadas ambientales y campañas de educación con participación de la comunidad y motivar su participación con sugerencias e iniciativas relacionadas con el medio ambiente.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (CIDEA)
Son espacios intersectoriales para aunar esfuerzos técnicos, financieros y de proyección, en pro de una cultura ética en el manejo sostenible del ambiente. Su principal objetivo es la definición y gestión de planes de educación ambiental, para contextualizar la Política Nacional de Educación Ambiental y adecuarla a las necesidades de mejoramiento de los perfiles ambientales, regionales y locales (Ministerio de Educación Nacional, 2005).

Proyectos Ambientales Escolares (PRAE)
Son proyectos pedagógicos que promueven el análisis y la comprensión de los problemas y las potencialidades ambientales locales, regionales y nacionales, y generan espacios de participación para implementar soluciones acordes con las dinámicas naturales y socioculturales (Ministerio de Educación Nacional, 2005).

Proyecto Ciudadano de Educación Ambiental (PROCEDA)
Busca gestionar y realizar acciones que contribuyan a la resolución de problemas y al fortalecimiento de potencialidades ambientales, enmarcado en las estrategias de la Política Nacional de Educación Ambiental (Ministerio de Educación Nacional, 2005).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

En general se observa poco fomento o acompañamiento a los PROCEDA. En ocasiones se puede presentar poca coordinación entre las entidades que conforman el SINA y los grupos u organizaciones que representan a la comunidad, que se refleja en la escasa implementación de proyectos de educación ambiental a nivel local.

La falta o deficiente educación ambiental en los municipios conduce a que las problemáticas ambientales se afronten de manera reactiva, cuando ya se han presentado daños o impactos sobre los recursos naturales y/o las comunidades. También incrementa los conflictos socio-ambientales, acentúa los problemas ambientales y retrasa la implementación de soluciones integrales y participativas. Además de la inevitable degradación ambiental (con sus consecuencias sociales, económicas, culturales y ecológicas), la falta de educación ambiental se convierte en un impedimento para el disfrute pleno del derecho constitucional a un ambiente sano.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 4: *Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos,* que incorpora como meta para 2030 asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible (4.7).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, Artículo 67.
- Decreto-Ley 2811 de 1974. "Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". Artículos 14, 15, 16 y 17.
- Decreto-Ley 1337 de 1978. "Por el cual se reglamentan los artículos 14 y 17 del Decreto – Ley 2811 de 1974".
- 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". Artículos 5 y 31.
- Ley 115 de 1994. "Por la cual se expide la Ley General de Educación". Artículos 5, 14, 21, 22, 23 y 32.
- Decreto 1743 de 1994. "Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente".
- Ley 1549 de 2012. "Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial".

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.* Como metas incluye asegurar para 2030 que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (12.8).

REFERENCIAS

- Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Educación Nacional (2002). Política Nacional de Educación Ambiental. Disponible en la página web http://cmap.upb.edu.co/rid=1195259861703_152904399_919/politi-ca_educacion_amb.pdf.
- Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Educación, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo; Cultura; Defensa; Interior; Justicia y del Derecho; Minas y Energía; Salud y Protección Social; Trabajo; Vivienda, Ciudad y Territorio; y Transporte (2011). Agenda Intersectorial de Educación Ambiental y Comunicación 2010-2014. Disponible en la página web http://www.corporinoquia.gov.co/files/Educaci%C3%B3n%20y%20cultura%20ambiental/AGENDA_INTERSECTORIAL_2012.PDF.
- Ministerio de Educación Nacional (2005). Revista Altablero 36. Disponible en la página web https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-90893.html.
- Procuraduría General de la Nación (2009). Directiva No. 007 de octubre de 2009. "Ejercicio de control preventivo en relación con el cumplimiento de la política nacional de educación ambiental".
- Procuraduría General de la Nación (2013). Directiva No. 001 de febrero 2013. "Cumplimiento de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial".
- Procuraduría General de la Nación (2016). Informe Preventivo "La educación ambiental en Colombia: Gestión de los Ministerios y las CAR vigencia 2010 – 2014".
- Procuraduría General de la Nación (2018). Memorando No. 003 de enero 2018. "Alcance de las metas establecidas en la política nacional de educación ambiental".

6E

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL

Fauna doméstica

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Fauna doméstica

Acciones y estrategias para garantizar y promover la protección, defensa y respeto hacia los animales

Si bien el concepto de "animales", comprende los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera que sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad, los marcos e instrumentos para su protección varían, generando en algunos casos vacíos e incertidumbres jurídicas o administrativas. Tal puede ser el caso de la fauna doméstica, que requiere de marcos regulatorios específicos diferentes a los que aplican para otros tipos de fauna, especialmente la fauna silvestre.

Es por ello que, de acuerdo con la tendencia mundial de respeto y consideración hacia el medio ambiente y por lo tanto a todos los seres vivos, los medios de amparo han venido fortaleciéndose a la luz de principios universalmente reconocidos. Estos principios establecen la satisfacción de las necesidades mínimas de bienestar de los animales relacionadas con el hambre, la sed, el dolor, la enfermedad, el miedo y el comportamiento natural.

De ahí que, en 1972, el país dispuso la obligación de conformar juntas para la defensa de los animales en todos los municipios, como un primer paso, hacia la protección y bienestar animal. Posteriormente, en el año 2016, se profirió una nueva normatividad que versa sobre la protección y bienestar animal, en cabeza, tanto del Estado, como de los particulares, reconociendo a los animales su calidad de seres sintientes, incorporando los principios que deben fundamentar la relación hombre/animal, tipificando el maltrato animal como delito y fijando competencias en la materia.

Sobre el particular, cabe resaltar que de acuerdo con cifras citadas por el Departamento Nacional de Planeación (2017), a nivel mundial 3/4 de los perros del mundo no tienen un hogar (750.000 millones); 60.000 millones de animales son criados para sacrificio en condiciones de cautiverio y sufrimiento y 3.000 animales mueren cada segundo por prácticas crueles; entretanto, para el año 2016, en Colombia, cerca de dos millones de animales deambulaban por las calles de las ciudades de Bogotá, Cartagena, Medellín y Cali.

En la materia existen una serie de obligaciones en cabeza de los mandatarios municipales y departamentales, a saber:

Obligaciones de municipios

- Crear Juntas Defensoras de Animales, destinando el espacio y el presupuesto necesario para su funcionamiento.
- Realizar campañas de educación orientadas a la protección y cuidado de la fauna doméstica.
- Promover y orientar la participación ciudadana desde las juntas de protección animal hacia actividades que estimulen la protección, la defensa y el respeto hacia los animales.
- Conocer de las contravenciones, entendidas como los actos dañinos y de crueldad contra los animales que menoscaben su salud o integridad física.
- Trasladar a la Fiscalía, el conocimiento de los casos en los cuales se haya causado la muerte o lesiones graves sobre el animal.
- Aprehender preventivamente al animal que esté siendo objeto de maltrato.
- Atender cualquier denuncia en las 24 horas siguientes a su presentación.
- Disponer de un coso municipal, hogar de paso público o privado o centro de bienestar animal.
- Promover la adopción de animales en estado de abandono.
- Contar con un mecanismo de información acerca de los animales encontrados deambulando.
- Contar con un censo de caninos potencialmente peligrosos y exigir su registro.
- Reglamentar el transporte público de mascotas.
- Promover campañas de vacunación y esterilización masiva para animales.
- Adoptar políticas públicas de protección y bienestar animal.
- Elaborar y adoptar planes, programas y proyectos ambientales que incluyan el control la preservación y defensa del patrimonio ecológico.

Obligaciones de departamentos

- Otorgar personería jurídica a las Juntas Defensoras de Animales, así como llevar el registro de sus miembros y de su representante legal.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Juntas Defensoras de Animales

Juntas conformadas en cada municipio, con el objetivo de promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos y el abandono injustificado de tales animales (Ley 5 de 1972).

Coso municipal

Son establecimientos destinados al albergue o tenencia transitoria de animales callejeros, y su esencia es facilitar el cumplimiento de la función policiva de competencia de los municipios para la vigilancia sobre uso de las vías y del espacio público (Ministerio de Salud, 2014).

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

En general existe un desconocimiento de las leyes de protección y bienestar animal, y una falta de previsión de recursos para la realización de campañas de vacunación, esterilización, adopción. Usualmente no existen cosos municipales o albergues para animales en condición de abandono, lo cual, entre otros aspectos, aumenta el riesgo de presencia y propagación de enfermedades zoonóticas.

En muchos municipios y centros poblados se observa un aumento de la población de fauna callejera, así como de poblaciones que con el tiempo se convierten en ferales, presentando riesgos directos para las personas y para la fauna local.

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Ley 5 de 1972. “Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.”
- Decreto 497 de 1973. “Por el cual se reglamenta la ley 5 de 1972”.
- Ley 9 de 1979. “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”.
- Ley 84 de 1989. “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”.
- 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”, artículo 65.
- Ley 1774 de 2016. “Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1801 de 2016. “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, artículos 116 a 134.

Jurisprudencia.

- Sentencia C-666 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Sentencia C- 889 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

REFERENCIAS

- Departamento Nacional de Planeación. (2017) Política Pública de Protección Animal. Disponible en la página web https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/PPT%20Evento%20CONPES%20digital%20lanzamiento%202017.pdf.
- Ministerio de Salud (2014). Lineamientos para el funcionamiento de los centros de zoonosis en el territorio nacional. Disponible en la página web https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/lineamiento-funcionamiento-centros-zoonosis-territorio-nacional.pdf.
- Procuraduría General de la Nación (2016). Juntas Defensora de Animales – Informe Preventivo. Disponible en la página web https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/INFORME%20LEY%205A.pdf.
- Procuraduría General de la Nación (2014). Memorando No. 0012 de 2014 "Cumplimiento de la Ley 5ª de 1972 sobre Juntas Protectoras de Animales y sus decretos reglamentarios".
- Procuraduría General de la Nación (2014). Memorando No. 013 de 2014 "Cumplimiento de la Ley 84 de 1989 – Estatuto Nacional de Protección Animal".
- Procuraduría General de la Nación (2016). Memorando No. 026 de 2016 "Cumplimiento de la Ley 1774 de 2016 –"Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones".
- Procuraduría General de la Nación (2018). Memorando 001 de 2018 "Perros potencialmente peligrosos – Cumplimiento del Estatuto de Protección Animal – Ley 1774 de 2016 y del nuevo Código de Policía – Ley 1801 de 2016" de la Procuraduría General de la Nación.
- Secretaría Distrital de Ambiente (2014). Política Pública Distrital e Protección y Bienestar Animal 2014-2018. Disponible en la página web http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/politica-de-bienestar-animal.

6F

TERRITORIOS SOSTENIBLES

Guía de obligaciones ambientales para alcaldías y gobernaciones de Colombia

OTROS ASUNTOS DE RELEVANCIA PARA LA AGENDA AMBIENTAL URBANA Y REGIONAL

Régimen Sancionatorio Ambiental

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Régimen sancionatorio ambiental

Las entidades territoriales y el régimen sancionatorio ambientales

La potestad sancionatoria de la administración es una atribución propia que consiste en la viabilidad jurídica para la imposición de sanciones a los particulares y a funcionarios que infrinjan sus disposiciones. Establece una serie de condiciones concurrentes, a través de las cuales promueve para los asociados la tranquilidad, seguridad, prosperidad en un marco jurídico legal y constitucional. Es decir, busca asegurar los fines del estado en lo que la Corte Constitucional ha definido como "principio fundante de la organización estatal" (Sentencia C-818 de 2005).

El derecho ambiental tiene la necesidad de apoyarse en mecanismos punitivos, aunque sus objetivos son fundamentalmente preventivos. Es justamente a partir de la amenaza de sanción, que se procura evitar que se produzcan los supuestos que dan lugar al castigo. Es por esto que, la represión lleva implícita siempre una vocación de prevención.

En el caso de Colombia, el proceso sancionatorio ambiental está regulado a través de la Ley 1333 de 2009. La mencionada Ley dispone dos vías para iniciar el proceso sancionatorio ambiental. Por un lado, infracción normativa y por otro, el daño ambiental o las dos, pueden ser concomitantes. A manera de ilustración, la potestad sancionatoria ha sido asignada a las autoridades ambientales de carácter nacional (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, Parques Nacionales Naturales - PNN), regional (corporaciones autónomas regionales - CAR y corporaciones de desarrollo sostenible - CDS) y local (grandes centros urbanos y establecimientos públicos ambientales). El régimen sancionatorio ambiental y su relación con las entidades territoriales se da en tres temas concretos.

En primer lugar, cuando el municipio, por su categoría, pueda crear autoridades ambientales urbanas, ésta será la competencia para impartir el régimen sancionatorio ambiental en lo urbano. Actualmente existen los siguientes: Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C, Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA) de Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Barranquilla Verde, Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (EPA), Departamento Administrativo Distrital para la Sostenibilidad Ambiental de Santa Marta y el Área Metropolitana de Bucaramanga.

En segundo lugar, los municipios y departamentos han sido investidos por la Ley 1333 del 2009, de unas facultades a prevención para la imposición de medidas preventivas cuando se tenga conocimiento de comportamientos contrarios a la preservación ambiental, entre ellos los relacionados con el agua, la flora, la fauna, el aire, las áreas de especial protección ambiental (artículo 2 Ley 1333 del 2009). Estas facultades tienen como pretensión inicial dotar de herramientas eficaces para el ejercicio de la potestad sancionatoria. Dichas medidas preventivas son taxativas y están enlistadas en la Ley así: "amonestación escrita; decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestre; suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos" (artículo 36). Y finalmente, los municipios son objeto de control sancionatorio ambiental. Es decir, también son objeto de investigaciones sancionatorias ambientales por parte de las autoridades que tienen potestad sancionatoria, en concreto, de las corporaciones autónomas regionales competentes en razón al factor territorial.

El artículo 80 de la Constitución Política dispuso que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.

Obligaciones de municipios

- Los municipios y distritos quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental.
- Imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.
- Las autoridades de policía (los inspectores de policía y los corregidores, las autoridades de policía especiales para medio ambiente, los comandantes de estación y centros de atención inmediata de policía), podrán imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en la Ley 1333 de 2009 por los comportamientos señalados en el Código Nacional de Policía y Convivencia.
- Una vez se haya impuesto la medida preventiva deberán dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma, tal como lo ordena el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009.
- Dictar, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.
- Dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.
- Prohibir en sus respectivos municipios y gobernaciones, la tenencia de fauna silvestre en cautiverio.
- Garantizar que las acciones de control y vigilancia sobre el tráfico y tenencia de fauna silvestre estén incluidas en los planes de acción de la policía municipal.

Obligaciones de departamentos

- Los departamentos quedan investidos a prevención de la respectiva potestad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en esta Ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

Muchos municipios y departamentos tienen que iniciar los procesos de mejoramiento de la red terciaria vial y para ello, acuden a la compra de material triturado, extraído de canteras, muchos de ellos aprovechado de forma artesanal, desconociendo las exigencias legales previstas en el ordenamiento jurídico, que para el caso en concreto se requiere la obtención de licencia ambiental y el título minero respectivo. En general, son muchas otras las circunstancias en las que las entidades territoriales pueden ser objeto de investigación ambiental, caso de manejo de residuos y vertimientos y del desarrollo de otras obras civiles, deforestación, entre otras.

EJEMPLOS DE PROBLEMAS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Muchos municipios y departamentos desconocen su competencia en cuanto a prevención ambiental y la relevancia y magnitud de la misma, entendiéndose que todos los municipios son autoridades ambientales y tienen potestad sancionatoria. Es frecuente que no exista una adecuada articulación de la autoridad ambiental con los municipios de su jurisdicción, lo cual hace que se desconozcan los impactos administrativos del precario manejo de los recursos naturales. El no cumplimiento de estas obligaciones relacionadas con el régimen sancionatorio indudablemente crea condiciones favorables para la degradación ambiental y todos los impactos asociados. Es fundamental que los departamentos y municipios valoren los beneficios económicos, sociales y ambientales de la adopción de medidas preventivas adecuadas y a tiempo, en vez de la aplicación de sanciones cuando los daños ya se han hecho, especialmente cuando dichos daños son difíciles o imposibles de reparar.

CONCEPTOS IMPORTANTES

Infracción ambiental

Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales, Renovables Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente (artículo 5 Ley 1333 del 2009).

Daño ambiental

Es el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes" (artículo 42 Ley 99 de 1993).

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 4: *Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.* Entre sus metas para 2030 incluye asegurar la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación y los estilos de vida sostenibles (4.7).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 6: *Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para*

todos. Especialmente las metas de asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce (6.4) y proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con este recurso (6.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 8: *Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos* y su meta para 2030 de procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del ambiente (8.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: *Ciudades y Comunidades Sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.* Como meta para 2030, propone reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos (11.6).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 12: *Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.* Como una de sus metas prevé lograr para el 2030 la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales (12.2).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 14: *Vida submarina: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.* De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas (14.4).

Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 15: *Vida de ecosistemas terrestres: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.* Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial (15.2).

NORMAS Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE

Normas

- Constitución Política, artículos 80.
- 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"., artículo 65.
- Ley 1333 de 2009. "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".
- Ley 1801 de 2016. "por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", artículo 97.

Jurisprudencia

- Sentencia C-035 de 1999. MP Antonio Barrera Carbonell.
- Sentencia C-818 de 2005. MP Rodrigo Escobar Gil.

REFERENCIAS

- Álvarez Pinzón, G.L. (2010). Infracciones en materia ambiental. En AA.VV., "Nuevo régimen sancionatorio ambiental". Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 205- 249.
- Álvarez Pinzón, G.L. (2019). Titularidad de la potestad sancionatoria: Un análisis de la competencia a prevención. En: "Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009" Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 419-461.
- Amaya Navas, O. (2013). Reflexiones sobre la participación del ministerio público en el proceso sancionatorio ambiental. En AA.VV., "Derecho Sancionatorio Ambiental" Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 213-227.
- Guzmán Jiménez, L.F. y Ubajoa Osso, J.D. (2019). Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. En: "Procedimiento sancionatorio ambiental 10 años de la Ley 1333 de 2009". Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 419-461.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

ACCIONES
DE CAMBIO
POR EL PLANETA