

La Procuraduría General de la Nación y su papel en la protección de los recursos naturales

OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
PROCURADOR DELEGADO PARA ASUNTOS
AMBIENTALES Y AGRARIOS

La Procuraduría General de la Nación tiene entre sus funciones y competencias constitucionales y legales, la defensa de los derechos colectivos, entre los cuales se ubica, estratégicamente, el derecho a gozar de un ambiente sano.

Esta responsabilidad frente a la salvaguarda y cuidado de los recursos naturales renovables es desarrollada a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, que ejerce un control fundamentalmente preventivo a la administración pública ambiental, y cuyo objetivo no es otro que velar por la conservación y uso sostenible del entorno y de los ecosistemas dentro del territorio.

Atendiendo este escenario, y la incorporación de estas funciones y competencias previstas por el marco legal, la procuraduría delegada traduce su misión en algunos de los siguientes escenarios: ejerce control de carácter preventivo, y de control de gestión en las entidades responsables del manejo ambiental; interviene ante autoridades administrativas y judiciales; es órgano vigilante y observador del actuar de la Administración pública que realiza control de legalidad, y vela por la aplicación del ordenamiento jurídico.

Para acometer la función misional de control en la gestión ambiental la entidad cuenta en la actualidad con 31 procuradores judiciales ambientales y agrarios, y con un equipo de profesionales en diferentes áreas del conocimiento, teniendo en cuenta el carácter interdisciplinario del tema.



María Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

La catedrática Wangari Maathai, ecologista keniana (1940-2011), que fue Nobel de paz en 2004 por promover en África un desarrollo social, económico y cultural ecológicamente viable, mencionó que «La paz en la tierra depende de nuestra capacidad para garantizar la supervivencia de nuestro medio ambiente». La profesora Maathai creó el movimiento Cinturón Verde.

NÚMERO 21 • FEBRERO DE 2015

**El juez contencioso
administrativo y la
protección del medio
ambiente**

4

**Los recursos hídricos
en el antropoceno:
presente y futuro**

18

**Autorizaciones
ambientales y la Ley de
Restitución de Tierras**

39

**Impacto de la constitución
del resguardo Kankuamo**

46

**Una visión de la minería
y la madera, renglones
productivos esenciales del
Chocó**

50

**Educación ambiental, una
forma de crear conciencia
sostenible**

56

**La gestión del riesgo de
desastres, un desafío
institucional**

61

**El control preventivo de
gestión a la Reserva de
Biosfera Seaflower**

68

**Institucionalidad y
situación del sector
agropecuario**

84

Novedades editoriales



Recobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud 2006-2012.
Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y Seguridad Social. Ediciones IEMP

PVP \$40.000.00

innova, marca registrada. Resolución
00056862 de 2012 de la Superintendencia
de Industria y Comercio

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador general de la nación

Martha Isabel Castañeda Curvelo

Viceprocuradora general de la nación

Christian José Mora Padilla

Director Instituto de Estudios
del Ministerio Público - PGN

Dirección general

Christian José Mora Padilla

**Coordinación editorial
y corrección de textos**

Mónica Vega Solano

Comité editorial

Luis Enrique Martínez Ballén
Carlos Humberto García Orrego
Carmenza Carreño Gómez
Mónica Vega Solano

Diagramación

Diana Carolina Chacón Enciso
Diseñadora gráfica IEMP

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Editor

Instituto de Estudios
del Ministerio Público
Bogotá, carrera 5 - 15 - 80 piso 16
PBX: 587 8750 Ext. 11621
www.procuraduria.gov.co/iemp



IEMP Colombia



@IEMP_Colombia



Instituto de Estudios del
Ministerio Público IEMP



Instituto de Estudios del
Ministerio Público IEMP

Los contenidos del presente
boletín son responsabilidad
exclusiva de los autores.

De otra parte, la forma de materializar la función preventiva se evidencia a través de los informes que permanentemente se realizan, en los que han quedado plasmados contenidos ambientales estratégicos que han sido objeto de valoraciones, análisis y recomendaciones dirigidas a las entidades y a personas involucradas en la gestión ambiental. Muchos de los informes preventivos son convertidos en publicaciones que han sido entregadas al público en general, gracias al eficiente apoyo prestado por el IEMP. Dicho sea de paso, el Instituto se ha convertido en un aliado estratégico de esta procuraduría delegada, tal como se refleja en el presente boletín dedicado exclusivamente al tema ambiental.

Los artículos que conforman esta edición, constituyen un aporte a la construcción de conocimientos relacionados con el ambiente, elaborados por servidores de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, y de expertos nacionales —incluidas autoridades ambientales— e internacionales,

a quienes se agradece la valiosa colaboración, ya que desde su experiencia y saberes plantean cuestiones fundamentales para la gestión pública de los recursos naturales renovables.

Los lectores de **INNOVA** podrán encontrar en el contenido de este número, entre otros, análisis relacionados con los instrumentos de control como la licencia ambiental, el rol jugado por la educación como instrumento necesario para la conservación del ambiente, el desarrollo de energías renovables, los impactos de la minería en el medio ambiente, la disposición adecuada de residuos sólidos, la protección a la identidad étnica y cultural de las comunidades indígenas, el manejo y conservación de la biodiversidad, la protección de ecosistemas de gran importancia como la Reserva de Biosfera Seaflower y la cuenca del río Magdalena, y las buenas prácticas como las estrategias de pago por servicios ambientales.

Así mismo, resulta de gran importancia la participación de las corporaciones

autónomas regionales (CAR) de Boyacá (Corpoboyacá), y de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare), que socializan y presentan exitosas experiencias tanto en el valle de Sogamoso, como con el programa BanCO2, respectivamente. Estos dos casos muestran una adecuada gestión por parte de las autoridades ambientales en el país.

Reconocimiento especial merece el magistrado del Consejo de Estado, Marco Antonio Velilla, quien a propósito del artículo relacionado con la jurisdicción administrativa y el papel que juega en la defensa del medio ambiente, hace un recuento riguroso de la sentencia sobre el río Bogotá proferida por ese alto tribunal. De igual manera, gratitud al profesor Antonio Embid Irujo, catedrático de la Universidad de Zaragoza en España, quien aporta a la publicación un magistral documento sobre la evolución del derecho humano al agua.

Queda entonces, así, dispuesto este trabajo de orden institucional y académico que pretende convertir sus contenidos en una herramienta de consulta, y en objeto de análisis para seguir concretando con eficacia la labor de la Procuraduría General de la Nación, en cabeza del jefe del ministerio público, Alejandro Ordóñez Maldonado, en pro de un ambiente sano y sostenible.

Finalmente, es importante consignar que en materia ambiental este ente de control contribuye a la discusión y construcción de políticas públicas en temas de gran preocupación global como la adaptación al cambio climático, un régimen justo de trato animal, y la seguridad alimentaria, entre otros. Esos son algunos retos para el presente año. **i**



Mi territorio está herido. ¿Y el tuyo?

María Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

El derecho a un ambiente sano y el deber de preservarlo



CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA

DIRECTOR IEMP

Es claro que todos esperamos que los derechos, en cualquier ámbito de la vida, sean garantizados por los Estados; y que la normativa en los países, y las autoridades encargadas de hacerla cumplir, proteja, con efectividad, los acuerdos que la humanidad ha establecido no solo en materia de derechos fundamentales para los seres humanos (civiles y políticos), sino también aquellos de segunda y tercera generación.

El derecho a un ambiente sano, consagrado en la Carta Política de 1991, recoge la voluntad de las sociedades, a nivel mundial, de lograr, además de la seguridad alimentaria, la posibilidad de gozar de los recursos naturales del planeta. Este verbo, que tiene diversas acepciones para la Real Academia Española (RAE): «Tener y poseer algo útil y agradable», «Tener gusto, complacencia y alegría de algo», «Sentir placer, experimentar suaves y gratas emociones», «Pasarlo bien, disfrutar con alguien o algo», nos lleva a analizar qué implican estos significados y cuáles son los límites que evitan que el deleite se convierta en depredación.

En este contexto es preciso hablar del deber, que establece el marco por el que transita el goce consciente, basado en el reconocimiento de apreciar, valorar y proteger aquello que nos es grato como poder saborear el agua y los alimentos que produce la tierra, respirar el aire que, gratuitamente, brinda el gigante azul que habitamos, contemplar a cada ser humano como una creación que requirió millones de años para existir —por eso es triste que se arrebate una vida en un segundo—, y a cada elemento de la naturaleza como un bien que precisa y merece toda nuestra gratitud y respeto.

Esto no es nuevo. Pero nos ha costado tanto comprenderlo. Conocemos mucho del tema, o al menos eso creemos, porque tenemos demasiada y constante información; y se nos dificulta seguir la línea establecida desde hace décadas por quienes



Maria Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

► Para el año 2015 el IEMP incluyó en el Plan Operativo Anual (POA) dos investigaciones en la línea ambiental, a saber: gestión del riesgo de desastres, derecho e interés general; y la minería de oro en Colombia en zonas de frontera con Brasil y Venezuela.

se han dedicado a estudiar y recomendar a la humanidad acciones concretas que no sigan lacerando a la Tierra. Nos cuesta asimilar que la vida no es una: la mía o la suya. No es necesario recordar las necesidades básicas que millones de seres humanos padecen.

Retomando los términos de derecho y deber, recordemos algo que parece nimio pero que es el pilar del equilibrio en todas las relaciones, y es que la primera facultad no puede existir sin la segunda; esto es, no podemos tener, poseer, complacernos, sentir placer, pasarla bien y disfrutar infringiendo las obligaciones que implícitamente nos hacen parte de un todo. No estamos solos. El deber no compromete solo a los gobiernos y a la sociedad civil. La responsabilidad no puede seguir siendo mirada de soslayo, ni seguir convencidos de que lo que yo hago es lo correcto y quienes están equivocados son los otros.

«La vida es sagrada», como lo ha manifestado siempre el profesor Antanas Mockus. Debe ser venerada. Y todo aquello que da vida y permite la supervivencia, por ende —si somos coherentes—, también debe ser respetado. El aire, los animales, el líquido esparcido por todo el planeta transformado en mar, río, quebrada, laguna; las

plantas, los minerales, en fin, tantos colores que al mirarlos en silencio invitan a meditar en las heridas que intencional o desprevencionalmente hemos propiciado en contra de la Tierra. Odiamos, en ocasiones, los desastres producidos por la naturaleza que, no actúa sin consideración, simplemente reacciona a los cambios producidos por el hombre, o sigue el ciclo que por años ha tenido y que, por no prevenir y tomar medidas a tiempo, terminan afectando nuestras propiedades y llevándose, muchas veces, la vida humana. Pero, reitero, la naturaleza estaba allí antes de llegar nosotros.

Este especial de **INNOVA** no es casualidad. El IEMP, desde tiempo atrás, se ha preocupado por el medio ambiente y la gestión del riesgo de desastres. En la línea del componente ambiental se han llevado a cabo investigaciones importantes focalizadas no solo a la conservación del ambiente, sino también a la prevención de factores asociados a calamidades como las inundaciones o la contaminación, y a la resiliencia de quienes han padecido los embates del clima. Asimismo, se han entregado recomendaciones para la formulación de políticas públicas al Gobierno nacional con el fin de aportar en la salvaguarda de la vida que es sagrada.

Agradecemos la confianza en el IEMP, y en esta publicación, del procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Oscar Darío Amaya Navas, y de todo el equipo de trabajo que le acompaña, que nos entregan sin contraprestación alguna toda la sabiduría acumulada a través del estudio y la praxis en materia de medio ambiente; y nuestra entera gratitud por el aprendizaje adquirido en la elaboración de este documento. Esperamos que nuestros lectores sean tocados por cada texto e imagen que incluye **INNOVA**, como nos conmovió a quienes hicimos parte de este proceso.

Finalmente, como es usual cada inicio de año, en el próximo número de **INNOVA** espere el especial del informe de gestión 2014 del IEMP y la proyección para este año. **i**



El juez contencioso administrativo y la protección del medio ambiente

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
MAGISTRADO DEL CONSEJO DE ESTADO

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política imponen como deberes del Estado, y por tanto del operador jurídico, en relación con el derecho de todos a un ambiente sano, entre otros, los siguientes deberes: (i) proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines; (ii) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y (iii) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Aunque habitualmente se considera que es una función de la Administración la preservación de los recursos naturales,

es claro que la Constitución Política al establecer en las normas citadas la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, exige, además, que el juez administrativo al analizar casos del sector pueda vencer la desidia en que se suele caer en la adopción de medidas ambientales.¹

Adicionalmente, esos deberes incluyen unas finalidades precisas en cuyo logro está comprometido el operador jurídico quien, para ello, debe asumir un nuevo rol como lo expresa Néstor Cafferatta,² pues la naturaleza del litigio

ambiental,³ por envolver una variable axiológica, obliga al Juez a salir de su papel pasivo y asumir la responsabilidad por el fortalecimiento de la relación entre el derecho y la vida.

Añade Cafferatta que, en los procesos ambientales, el juez es:

(...) director inmediato y no distante, que maneja poderes-deberes de uso inapla-
zable, que busca la verdad jurídica y que en temas de especial connotación social, no sólo aguarda la puntual satisfacción de las cargas probatorias dinámicas y de colaboración real de los interesados, sino que, además, llega a comportarse como cabal investigador, si bien lo que él obtenga a través de ese rol deberá ser puesto bilateralmente a disposición, observación y control de las partes.

¹ Jacobsen G. (2013, 30 de abril). «Daño ambiental, omissão do Estado e sustentabilidade: desafios para a construção de um Estado de Direito Ambiental e de um Estado Transnacional Ambiental». *Revista de doutrina TRF4*. N.º 63. Brasil. Recuperado de (2014, 11 de diciembre) [http://www.revistadouttrina.trf4.jus.br/artigos/edicao053/GilsonJ_Joaol.html](http://www.revistadouttrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadouttrina.trf4.jus.br/artigos/edicao053/GilsonJ_Joaol.html)

² Cafferatta N. *El rol del juez*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Jurisprudencia ambiental. Selección y análisis de casos relevantes en América Latina. Serie de documentos sobre derecho ambiental. N.º 16.

³ Baur F. (1982, julio – septiembre). «O papel ativo do juiz». *Revista de processo*. N.º 27.



El juez para tutelar los bienes ambientales, como lo precisa Marga Inge Tessler,⁴ debe, por tanto, ser menos conservador apartándose del paradigma tradicional, neutro y fragmentado en la valoración del caso y pasar a un paradigma sistémico, consciente de que tiene un deber propio y un poder de dirección, orientados a dar cumplimiento a las finalidades constitucionales de las obligaciones estatales en la protección del medio ambiente.

Por otra parte, el juez adquiere un nuevo papel, el de docente, lo que hace que sus decisiones deban incluir, además de la solución a la controversia, una enseñanza conducente a promover la educación ecológica y a concientizar al público respecto de la preservación del medio ambiente.⁵

El operador judicial debe entonces estar en capacidad de comprender la complejidad, pluricausalidad y multidimensionalidad, planetariedad, intergeneracionalidad y solidaridad que permean los problemas ambientales⁶ que, usualmente, trascienden lo meramente jurídico, para adoptar un papel activo que, como lo advierte Cafferatta, implica desarrollar, dentro de un marco lógico, una tutela que permita una actuación a la vez preventiva, continua, eficaz, enérgica, anticipatoria, temprana, dinámica, rápida, flexible, vigorosa

y colaboradora, y mitigadora en aquellos aspectos en que la acción de la naturaleza y, en especial, la actividad antropocéntrica, han puesto en riesgo los ecosistemas cuyo valor para la preservación del agua como un derecho humano, y del equilibrio ecológico que la sustenta, son indiscutibles.

Es entonces indispensable que el juez administrativo en materia ambiental tenga la audacia de incursionar en los diferentes ámbitos relacionados con el objeto de su estudio, buscando nutrirse de otras disciplinas como la economía, la ingeniería, la biología, entre otras, y procurando entender la problemática de las regiones y los actores involucrados.

Acción popular para la protección del río Bogotá

En la adopción de una decisión relacionada con una cuenca hídrica, el operador judicial en materia ambiental debe superar varios problemas: (i) establecer las conexiones entre las especificidades del sistema hídrico y el de ordenamiento territorial, dada su influencia recíproca; (ii) someter las relaciones interinstitucionales a una repartición de las competencias; (iii) buscar consolidar una masa crítica financiera suficiente que ningún nivel puede alcanzar por él mismo, en un ámbito donde se requieren grandes inversiones; (iv) evitar las contradicciones entre los diferentes niveles de los entes nacionales, regionales, distritales y municipales a partir del principio de corresponsabilidad; (v) propiciar una labor educativa para garantizar la participación de todos en la protección de los recursos hídricos; (v) superar la inconciencia de muchos



► «(...) en el caso del río Bogotá la problemática que debió contemplar el Consejo de Estado se refirió», entre otros aspectos, «(...) [a] la inexistencia de una política única en relación con la recuperación del río (...)».

con relación al impacto de sus decisiones sobre el sistema hídrico, y la interconexión que existe entre los ríos Bogotá y Magdalena, y los ecosistemas del Caribe donde este último desemboca.

En concreto, en el caso del río Bogotá la problemática que debió contemplar el Consejo de Estado se refirió, principalmente, a: (i) la inexistencia de una política única en relación con la recuperación del río Bogotá; (ii) la existencia de una dispersión de recursos y esfuerzos en materia de información, planeación, gestión, coordinación interinstitucional de proyectos y recursos tecnológicos financieros y humanos, cuya armonización es necesaria en virtud de a) la superposición de actores contaminadores, autoridades y competencias; b) la poca integración interinstitucional y la fragilidad de la policía ambiental; y (iii) el incumplimiento de la normativa ambiental en las diferentes problemáticas que se presentan en las cuencas alta, media y baja, así como en el conjunto de la cuenca por la alteración grave del sistema y la pérdida de biodiversidad.

Así, para abordar esas dificultades, fue necesario interactuar con los diversos actores estatales relacionados con la cuenca, que se debía proteger, mediante una serie de reuniones académicas, con la presencia y participación de expertos de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, que fueron enriqueciendo la comprensión de la complejidad del río y sus ecosistemas para lograr, finalmente, a través de la sentencia, un direccionamiento jurídico no impositivo de las conductas que lleve a una integración de esfuerzos que posibilite en el corto, mediano y largo plazo la descontaminación y preservación de la cuenca del río Bogotá, así como la construcción de un acervo informativo que propicie el conocimiento de los ecosistemas y permita, cuando sea necesario valorar un daño, establecer los parámetros para esa valoración y determinar la medida de la reparación.

Esta fue la perspectiva con la cual se abordó el análisis de la acción popular interpuesta para la protección del río Bo-

4 Tessler, M. (2008, abril – junio). «O juiz e a tutela ambiental: a fundamentação das sentenças». *Revista CEJ*. Año XII, n.º 41, PP. 4-10. Brasília. Brasil. Recuperado de (2014, 11 de diciembre) <http://www2.cjfus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/1017/1183>

5 Nalini J. (s. f.) «Magistratura e meio ambiente». Brasil. Recuperado de (2015, 7 de enero) <http://www.pge.sp.gov.br/centrodestudos/revistaspge/revista2/artigo7.htm>

6 Passos de Freitas V. (s. f.). «El poder judicial y el derecho ambiental en Brasil». Brasil. Recuperado de (2015, 7 de enero) www.ibraju.org.br

gotá, y de ello da cuenta el presente trabajo.

Como se ha señalado, la solución no podía construirse a partir de esfuerzos desarticulados, sino como un programa de gestión integral que involucre las cuencas alta, media y baja, cada una de las cuales tiene sus propias características y problemáticas.

La cuenca alta a lo largo de 145 km tiene la descarga de 27 municipios que aportan el 13% de la carga orgánica. En la cuenca media (68 km), Bogotá aporta el 84% del total de contaminación del río que lleva su nombre —en términos de carga orgánica. Además de la descarga de 14 municipios que aportan el 3% de dicha carga, la cuenca baja cuenta con 14 municipios más a lo largo de 123 km.

Los derechos colectivos que estaba llamado a proteger el juez contencioso eran: al agua, al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la seguridad y salubridad públicas, al aprovechamiento adecuado de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, al acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, a la seguridad y prevención de desastres previsible y a la seguridad alimentaria.

El operador judicial orientó su labor a la gestión integral del sistema hídrico del río Bogotá, y al mejoramiento continuo de la calidad de vida de sus habitantes, tomando en cuenta el macrosistema, el sistema hídrico y el sistema de ordenamiento territorial y usos del suelo.

Así, la decisión judicial para la protección de la cuenca del río Bogotá requirió, por tanto, la elaboración de una estrategia sistémica e integra-

dora de esfuerzos institucionales para la recuperación y protección de la cuenca y la región hídrica de esta corriente de agua.

Decisión judicial para la protección del río

1. El reforzamiento de la gestión y coordinación interinstitucional que incluyó las siguientes órdenes: a) la constitución provisional del Consejo Estratégico de Cuenca Hidrográfica (CECH), que se convertirá en una gerencia estratégica de cuenca mediante proyecto de ley que deberá presentar el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Sostenible, y que dará lugar a una solución definitiva; b) la articulación del Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (Pomca) en cabeza de la corporación autónoma regional (CAR) con (i) todos los proyectos de adecuación hidráulica y recuperación ambiental del río Bogotá; (ii) el Plan de Gestión Ambiental (PGA) de la Secretaría Distrital de Ambiente; y (iii) el Plan Departamental de Aguas (PDA) de la Gobernación de Cundinamarca, las Evaluaciones Regionales del Agua (ERA) del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), y los demás instrumentos normativos para la gestión integral de la cuenca hidrográfica, y c) la constitución de tres consejos de cuenca: alta, media y baja.

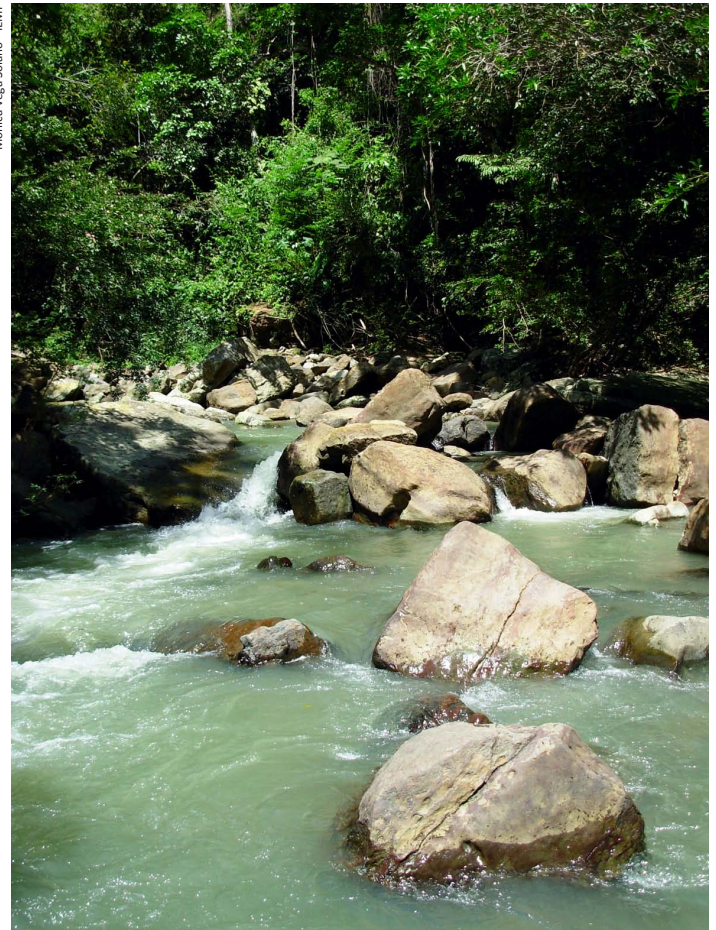
2. El reforzamiento del sistema de información de la cuenca para lo cual se ordenó: a) la constitución temporal del Observatorio Regional Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Río Bogotá (Obarbo) —actualmente existe el observatorio distrital—; b) la constitución en forma tempo-

ral del Sistema de Información Ambiental SIGICA río Bogotá. Lo anterior, debe llevar a una solución definitiva que debe incluirse en un proyecto de ley mediante el cual se ha de crear el Sistema Regional Común de Información Ambiental, con el objeto de tomar decisiones interinstitucionales para toda la cuenca; c) la realización de inventarios: (i) de las áreas de manejo del Decreto 2811 de 1974 referente a los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos; (ii) de las zonas donde se requiere iniciar procesos de reforestación protectora; (iii) de las áreas de importancia estratégica; (iv) de las áreas excluidas de la minería; (v) de los

Pasivos Ambientales Mineros (PAM); y (vi) de los humedales y zonas de amortiguación de crecientes. Igualmente, se ordenó la realización de un censo de las personas y/o empresas que realicen actividades industriales y de curtiembres. Adicionalmente, se ordenó que el CECH cree, en 24 meses, un sistema de Evaluación del Riesgo y de Valoración del Daño Ambiental, al igual que la implementación de un Sistema de Auditoría Ambiental dentro de los 12 meses siguientes a los 24 anteriores.

3. El reforzamiento de la inversión como instrumento para lo cual se ordenó: 1) constituir un Fondo Común de Co-financiamiento (Focof). La CAR

Mónica Vega Solano - IEMP



«Los derechos colectivos que estaba llamado a proteger el juez contencioso eran: al agua, al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la seguridad y salubridad públicas, al aprovechamiento adecuado de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, al acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, a la seguridad y prevención de desastres previsible y a la seguridad alimentaria».



Mónica Vega Solano - IEMP

► «El fallo en la acción popular del río Bogotá es apenas una muestra de las dificultades que encuentra el operador judicial en materia ambiental, y de la importancia de la actividad de la administración de justicia en la protección (...)». La decisión judicial no solo ordena al Distrito Capital tomar medidas para la recuperación de la corriente fluvial (aporta el 84% del total de contaminación del río «en términos de carga orgánica»), sino también a los entes territoriales por los que atraviesa la corriente de agua.

ya tiene a su cargo el Fondo de Inversiones para la Adecuación del Río Bogotá (Fiab); 2) que el Gobierno nacional, en forma inmediata, estudie la efectividad de los impuestos tasas, contribuciones y demás gravámenes existentes para la protección del ambiente; y 3) modificar los parámetros de los instrumentos económicos: tasas retributivas, compensatorias y la utilización de aguas. Lo anterior, debe conducir a una solución definitiva a través del proyecto de ley que debe presentar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, donde se deben integrar los recursos interinstitucionales, para desarrollar la estrategia que beneficie al río.

4. El reforzamiento del Sistema de Planeación de la Cuenca para lo cual se ordenó a la CAR: (i) actualizar de manera

inmediata el Pomca, y hacer la articulación con los instrumentos de planeación existentes; (ii) asesorar al Distrito Capital, y a los entes territoriales aferentes del río Bogotá, en el actual proceso de modificación de los Planes de Ordenamiento territorial (POT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), así como en su articulación con el Pomca. Adicionalmente, se ordenó al Distrito Capital y a los entes territoriales aferentes del río Bogotá, ajustar los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS). Lo anterior, debe conducir a la creación de un Sistema Regional Común de Planeación para adoptar las decisiones interinstitucionales para toda la cuenca, mediante un proyecto de ley que ha de

presentar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

5. La realización de obras de ingeniería donde se ordenó al Distrito Capital, y a la Empresa de Acueducto de Bogotá (EAB), la ampliación de la actual Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Salitre en caudal y capacidad de tratamiento; la construcción de la PTAR Canoas, 2.ª planta de tratamiento (secundario con desinfección); la construcción de la estación elevadora para la generación de energía; la construcción cofinanciada, en tres años, del Parque Ecoeficiente Industrial para las curtimbres de Villapinzón y Chocontá, con el propósito de tratar las aguas residuales, y brindar asistencia técnica para cumplir con normas de vertimientos; construcción cofinanciada, en tres años, del Parque Ecoeficiente Industrial para las curtimbres de San Benito con el propósito de tratar las aguas residuales, y asistencia técnica para cumplir con normas de vertimientos; la elaboración, en seis meses, del plan para identificación y corrección de las conexiones erradas del sistema sanitario al sistema pluvial de la ciudad; se ordenó al Distrito Capital y a la EAB elaborar, en seis meses, el plan para rehabilitación de redes; se ordenó realizar, revisar y/o ajustar los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado; y se solicitó a la cartera del sector la inscripción de la limitación de dominio en el folio de matrícula inmobiliaria del predial.

6. Para integrar los esfuerzos comunes en materia de educación e investigación se ordenó al CECH que, en seis meses, comience la capacitación dirigida a las autoridades de la cuenca para sensibilizar y actualizar a los funcionarios en las normas, manejo y protección de

la flora y la fauna silvestre, los ecosistemas en general, y el sistema de gestión integral de la cuenca del río Bogotá; así mismo, que mientras se crea la Gerencia de Cuenca, con el apoyo del Ministerio de Educación y del departamento de Cundinamarca, comience la capacitación dirigida a los habitantes de las áreas que integran la cuenca hidrográfica en el manejo de residuos sólidos. Además, se ordenó al Ministerio de Ambiente y al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) priorizar líneas de investigación.

7. Finalmente, se propusieron estrategias para la evaluación y seguimiento de la sentencia en el eje interinstitucional, el de calidad de agua, el de educación y participación, el de tecnología e infraestructura y el de uso del suelo.

El conocimiento y la coordinación

El fallo en la acción popular del río Bogotá es apenas una muestra de las dificultades que encuentra el operador judicial en materia ambiental, y de la importancia de la actividad de la administración de justicia en la protección del medio ambiente, lo cual ha obligado a los jueces a incursionar en un campo complejo que va más allá de la mera interpretación de la ley, teniendo en cuenta que la elaboración de las decisiones se debe articular a partir de la una construcción colectiva y participativa, apoyada en la arquitectura de lo interdisciplinario, pues es en la interrelación entre los diferentes saberes, y en la coordinación interinstitucional, donde se pueden generar cambios que garanticen el futuro de la vida en el planeta. **1**

Territorialidad campesina y étnica, y goce efectivo de derechos en las reservas forestales nacionales

SONIA SANCLEMENTE PARRADO,¹ MARTHA LUCÍA POVEDA SUÁREZ,² MANUEL CAMARGO ABELLO,³ GERMÁN RÍOS,⁴ JUAN GUILLERMO SÁNCHEZ,⁵ HOLVER ARANGO ÁLVAREZ,⁶ MARIA E. CASTAÑO QUINTERO,⁷ ISABEL C. CORREA TAMAYO⁸ Y JORGE CANO ÁLVAREZ⁹

El texto que sigue es una síntesis de uno de los capítulos del documento *Elementos de diagnóstico y perspectivas de la gestión pública de las reservas forestales nacionales de la Ley 2 de 1959*, trabajo conjunto entre la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios; la iniciativa ciudadana, social e interinstitucional Agenda por los Bosques y la Gente de San Lucas, y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia),¹⁰ como parte de la función preventiva de la Procuraduría en torno a la situación social y ambiental de las reservas.

Las siete Zonas de Reserva Forestal (ZRF) fueron creadas en 1959 con el propósito de proteger los bosques y desarrollar la economía forestal del país. Cincuenta y cinco años después de su creación es oportuno revisar en qué estado se encuentran las reservas, qué tanto se ha cumplido el objetivo por el cual fueron creadas, qué situaciones a resolver se presentan hoy, qué modificaciones deberían producirse en la política pública para alcanzar la finalidad de las reservas,

teniendo en cuenta la inmensidad y diversidad de estas.

Este espacio de **INNOVA** lo aprovechamos, además, para invitar a realizar pronunciamientos y aportes en torno a los elementos sugeridos en este documento, con el fin de enriquecer el análisis y las definiciones de política pública en torno a la gestión de las reservas forestales nacionales.

Legitimidad de la territorialidad campesina y étnica en las reservas

Las reservas forestales nacionales objeto de este análisis fueron creadas, como ya se señaló, a través de la Ley 2 de 1959, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Se presume que, al momento de determinar la delimitación de las siete zonas, no existió una caracterización de la población al interior de las mismas, por el contrario, se pensó que se trataba de territorios inhabitados. Por otro lado, el Estado no realizó con posterioridad a la creación de las reservas acciones tendientes a prevenir o evitar poblamientos posteriores a los existentes.

Es así como, con el paso del tiempo, las reservas forestales nacionales han emergido en dos sentidos: territorio campesino y étnico; gran parte de ellas han sido efectivamente pobladas por esas comunidades. En el caso de los indígenas, en su inmensa mayoría, son pobladores precolombinos con todos los derechos que ello conlleva. En el caso de las comunidades negras, hacen presencia en los territorios de las reservas —en especial en la del Pacífico— desde hace al menos 300 años, lo cual mereció reconocimiento constitucional en 1991. De esta forma, en la Asamblea Nacional Constituyente de ese año, se abrieron las puertas para que la realización de sus derechos, incluido el derecho al territorio, se pudiesen dar sin necesidad de sustraer áreas de las reservas.

Mónica Vega Solano - IEMP



► Las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) en Colombia son siete, a saber: la del Pacífico, la Central, la del río Magdalena, la Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, del Cocuy y la de Amazonía.

En cuanto al campesinado, la diversidad de tiempos de presencia en las reservas puede oscilar desde casos inmemoriales hasta poblamientos recientes. En casos como la reserva del río Magdalena hay evidencias de poblamiento campesino que se remontan hasta hace, al menos, unos 50 años; pero, sucesivamente, llegaron varias oleadas de pobladores campesinos hasta hace unos 25 años.

El campesinado ha llegado a las reservas por falta de tierras en otros lugares, en donde los mejores terrenos se concentraron en pocas manos. En muchos casos, atendieron el ambiente de invitación creado por el propio Estado a través de legislación como la Ley 200 de 1936, o como lo hizo el Pacto de Chicoral que invitaba a poblar esos territorios, pues los procesos de redistribución de la tierra en sus lugares de origen no avanzaron.¹¹ El campesinado también llegó buscando refugio en varios momentos

¹ Abogada, especialista en derecho ambiental y en derechos humanos. Profesional Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

² Ingeniera química. Profesional Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

³ Ingeniero agrónomo, especialista en preservación de recursos hídricos y suelos. Profesional Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

⁴ Abogado.

⁵ Economista. Agenda por San Lucas.

⁶ Ingeniero forestal. Agenda por San Lucas.

⁷ Ingeniero forestal. Agenda por San Lucas.

⁸ Abogada. Agenda por San Lucas.

⁹ Ingeniero forestal, experto en Sistemas de Información Geográfica (SIG).

¹⁰ Salvo los profesionales de la Procuraduría, varios de los autores prestaron servicios en Corantioquia durante algún tiempo para el desarrollo del documento. Todos ellos a la vez han sido impulsores de la Agenda por San Lucas.

¹¹ Un caso notorio fue el llamado Proyecto Darién que promovió la colonización «dirigida» del Bajo Atrato. Ver al respecto Villa (2011).

en los que la guerra los expulsó de sus lugares de origen.

Por un lado el Estado crea unas reservas para la protección de ciertos recursos, por el otro, razones como el poblamiento efectivo y las causas que lo motivaron, enseñan la legitimidad del derecho a la tierra que les asiste a los pobladores en las reservas forestales, pues allí construyeron su *hábitat*, se organizaron políticamente con la anuencia del mismo Estado, desarrollaron vías, equipamientos y redes de apoyo para hacer posible su vida.

Tales circunstancias muestran que los baldíos ya ocupados tienen la vocación de ser formalizados a quienes los habitan en los tamaños propios de la economía campesina, cuya definición es el objeto de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

En el caso de los territorios étnicos, la magnitud del territorio tiene otra fuente de legitimidad; en primer lugar, el reconocimiento a la ocupación ancestral tradicional; adicionalmente, cuando la comunidad tenga déficit territorial, se debería acudir al criterio de la necesidad efectiva actual y futura de la respectiva comunidad.

Es por ello que al abordar la cuestión de la tenencia rural en las reservas es prioritario, en primer lugar, habilitar legalmente la posibilidad de titularles a las familias campesinas que vienen ocupando el territorio por más de cinco años. De ninguna manera es una invitación o proposición a llevar nuevos pobladores a las reservas. Con esta perspectiva lo que se busca es saldar una deuda social que tiene el Estado con centenares de miles de familias campesinas, cuyo goce efectivo de derechos se ha visto restringido al prohibir la formalización de la tenencia en las reservas.

Lo anterior, debe acompañarse también de un mayor esfuerzo por formalizar y fortalecer el derecho de las comunidades étnicas que hoy están en situación de informalidad, pues ello también lesiona el goce efectivo de los derechos que les pertenecen.

Un elemento de debate frente a esa proposición proviene del legítimo temor de lo que la formalización de la tenencia podría generar a las familias campesinas,

simplemente, un mercado de tierras, producto del cual terminen abandonando el territorio al vender o ser presionados para la venta.

Algunas respuestas ya se han construido ante ese temor, por ejemplo:

- Se ha recordado que el mercado de tierras en las reservas forestales nacionales ya existe. La formalización de la tenencia campesina puede introducir dinámicas adicionales, pero ya hoy existen, es una realidad que no podría atribuirse al hecho de que se facultara la formalización al campesinado. Sería un error persistir en negarle los derechos al campesinado por un hecho que de todos modos los afecta: el actual mercado de tierras en las reservas también desplaza familias campesinas, que muchas veces son empujadas a vender a menor precio, que a la vez es determinado por la marginalidad de sus tierras. Una sin salida, un doble círculo de marginalidad que no se soluciona con la negación del derecho a la formalización de la tenencia campesina.
- La ley ha previsto una salida a la anterior situación: ninguna persona puede acumular tierra de origen baldío en tamaño superior a una UAF (inciso 9.º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994). Esta solución es extraordinaria. Hoy el Estado colombiano, en particular el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)

—pero también el conjunto de instituciones del sector agrario, órganos de control y entidades territoriales— tienen en dicha norma un valioso instrumento de democracia en la tenencia rural originada en predios baldíos. Es decir, desde el punto de vista jurídico la precaución adoptada en 1994 es inmejorable. Lo que se requiere es acción, voluntad para evitar sucesivas concentraciones de la tenencia rural de origen baldío y revisar casos extremos de concentración con el fin de lograr su reversión en favor de la dotación de tierras al campesinado.

- También se ha aprendido que no basta la formalización de la tenencia para facilitar la estabilidad del poblamiento campesino. Al mercado de tierras, que termina expulsando al campesinado haya o no formalidad de la tenencia, también debe hacerse frente mediante el apoyo a la producción de los predios de las familias campesinas, y mediante el impulso a entornos de paz con calidad y accesibilidad a la educación, la salud, las tecnologías de la información, al mejoramiento de vivienda, a los espacios deportivos y de recreación, a las posibilidades de intercambio y organización. Muchas voces han señalado esta perspectiva, pues no basta la solidez de la norma legal que hoy proscribía la acumulación de baldíos por encima de una UAF para sustentar la estabilidad del poblamiento campesino.

Cortesía Carlos Eduardo Vega Solano



► «(...) abordar la cuestión de la tenencia rural en las reservas es prioritario, en primer lugar, habilitar legalmente la posibilidad de titularles a las familias campesinas que vienen ocupando el territorio por más de cinco años. De ninguna manera es una invitación o proposición a llevar nuevos pobladores a las reservas. Con esta perspectiva lo que se busca es saldar una deuda social que tiene el Estado con centenares de miles de familias campesinas, cuyo goce efectivo de derechos se ha visto restringido al prohibir la formalización de la tenencia en las reservas».

- También se ha sugerido como parte de la solución la creación de zonas de reserva campesina (ZRC). La cualidad que más se ha expuesto en su favor es que en dichas zonas no es posible la acumulación de baldíos, en virtud de su reglamentación legal. Aunque es común esta apreciación, se ha visto que esa cualidad no es exclusiva de dichas zonas. El fundamento legal de esa característica opera, afortunadamente, en todo territorio baldío (inciso 9.º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994).
- Desde luego, procesos organizativos de las comunidades campesinas son necesarios para poder crear instrumentos de convivencia en los territorios, organizar y orientar la producción, la transformación y el mercadeo, así como ganar capacidad en los diferentes ámbitos de relación. En este sentido, son variadas las alternativas de organización que pueden adoptar las comunidades campesinas. Sin organización, en diferentes niveles, difícilmente se crearán las redes de trabajo que reclama el propósito de paz y calidad de la vida rural.

Cadena de negaciones de derechos en las reservas forestales

Los derechos constitucionales no deben supeditarse a un requisito como la formalización del derecho a la tierra de los pobladores rurales. La formalización —

se insiste— es en sí misma un derecho, pero no se puede incurrir en que, por falta de realización de ese derecho, se nieguen los demás. Situaciones inconstitucionales de esa índole se están dando en las reservas.

El artículo 64 de la Constitución Política establece que es un deber «(...) del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa(...)», y a derechos como educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros, con el fin de mejorar sus ingresos y calidad de vida.

Las siguientes son algunas de las negaciones a superar, en ciertos casos necesariamente a través de una reforma legal o de decisiones jurisprudenciales de carácter constitucional:

- Como consecuencia de la escasa o nula formalidad del derecho de propiedad en las reservas, de entrada se está negando el acceso a incentivos como el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), así como la posibilidad de acceder a créditos u otro tipo de inversiones que exigen, en primer lugar, probar la propiedad. Ello, afecta tanto a comunidades étnicas a las que no se les ha formalizado su territorio como al campesinado, al cual, en la práctica, es al que está dirigida la prohibición de titular la tierra en las reservas (artículo 209 del Código Ambiental).

- Por otro lado, surgió la figura de los baldíos inadjudicables (parágrafo del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1.º de la Ley 1728 de 2014).¹² En virtud de esa figura, las explotaciones petroleras y de otros fósiles útiles —salvo canteras y salinas—, y los retiros a las vías nacionales, tienen el derecho de ocupar el territorio campesino sin reconocer el derecho a la tierra, sin pagar servidumbres y sin reconocer mejoras a las familias ocupantes. Ese privilegio se extiende no solo al área de ocupación directa en el caso de la explotación petrolera, sino también a un radio de hasta 2,5 kilómetros, área en la cual la ley prohíbe adjudicarle al campesinado los baldíos, así estén ocupados decenas de años atrás, y así los campesinos sean víctimas del conflicto por desplazamiento forzado. Esta discriminación, afortunadamente, no aplica a los territorios étnicos.

- El conflicto social que plantea la regulación de baldíos inadjudicables, al desconocer el derecho del campesinado a la tierra, es uno, de entre varios conflictos, que presenta la legislación agraria actual a la luz de la realidad del poblamiento de los baldíos. Gran parte de la legislación y de la política agraria está basada en suponer que el término legal de baldío corresponde en realidad a un territorio vacío de gente. Estos son algunos casos de ese conflicto:

✓ Es evidente la existencia de un mercado de tierras informal en las reservas forestales nacionales: aunque está prohibido, o no lo reconoce la ley agraria, las familias campesinas que han ocupado el territorio, por diversas razones, han tenido que vender su tierra, adquirirla en otros lugares, los fundadores de las familias han muerto y surge el derecho de herencia, se hacen donaciones entre familias, amigos, en fin, todo tipo de transacciones. Es necesario pensar en este motor de las transacciones: las familias llevan decenas de años haciendo allí su patrimonio y, por razón del conflicto,



Mónica Vega Solano - IEMP

- Por el conflicto armado en Colombia millones de personas han tenido que abandonar y vender sus tierras. «Aunque hubiere sido posible retornar por cesación del conflicto, ello no siempre es apetecido: el desplazamiento transforma la cultura, las relaciones, la economía, las expectativas de las familias desplazadas, así que las transacciones comerciales sobre los baldíos que estaban ocupando les son imperiosas pues, al fin y al cabo, el bien que ocupan es su patrimonio»

¹² Es necesario destacar que la Ley 1728 de 2014 representa, sin embargo, un avance en relación con la norma original de la Ley 160 de 1994, en la cual la inadjudicabilidad se extendía hasta 5000 metros de toda explotación minera, áreas contiguas a los parques naturales y otras infraestructuras, además de las vías.

Cortesía Carlos Alberto Peleáz



Martha Lucía Poveda Suárez - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

► «Es perentorio animar los procesos de conservación de los bosques, su restauración, para lo cual es necesario ganar la absoluta confianza de los pobladores de los territorios baldíos, en particular los de las reservas. Obligar al campesinado a una intermediación a través de instituciones estatales o tratar como minusvalía esos derechos en el mercado de bonos de carbono, pone en riesgo el vigor de iniciativas como los proyectos REDD+».

tuvieron que abandonar y vender. Aunque hubiere sido posible retornar por cesación del conflicto, ello no siempre es apetecido: el desplazamiento transforma la cultura, las relaciones, la economía, las expectativas de las familias desplazadas, así que las transacciones comerciales sobre los baldíos que estaban ocupando les son imperiosas pues, al fin y al cabo, el bien que ocupan es su patrimonio.

✓ También se ha visto, en el debate público, el reconocimiento a los beneficios económicos en el mercado de carbono por almacenamiento y evitación de la liberación de este elemento, y cómo los derechos del campesinado tienden a ser tratados de manera que son discriminados por el hecho de que sus tierras son baldíos o porque están en reserva forestal nacional. La plenitud del derecho de las familias campesinas no debería ser cuestionada en ese ámbito de las relaciones sociales que hoy surgen con cierto vigor ante la preocupación por el cambio climático.

Es perentorio animar los procesos de conservación de los bosques, su restauración, para lo cual es necesario ganar la absoluta confianza de los pobladores de los territorios baldíos, en particular los de las reservas. Obligar al campesinado a una intermediación a través de instituciones estatales o tratar como minusvalía esos

derechos en el mercado de bonos de carbono, pone en riesgo el vigor de iniciativas como los proyectos REDD+.¹³

✓ Igual sucede con los permisos forestales, ya que las autoridades ambientales los conceden a quien se los solicite sin considerar que en el territorio hay pobladores cuya ocupación —desde hace decenas de años— debería respetarse.

En resumen, gran parte del conflicto agrario y ambiental en torno a las reservas forestales nacionales, y el campesinado que las puebla, debería resolverse reconociendo que la ocupación genera un derecho y no es una mera expectativa, y que de ahí a formalizar ese derecho como título de propiedad la carga es pública, estatal, por lo cual esa omisión no debe traer consecuencias negativas para los demás derechos del campesinado.

El trámite de sustracción de las reservas se ha visto como una salida para concretar el derecho de propiedad del campesinado de las reservas, sin embargo, ha devenido en una paradoja: tal y como están las cosas la sustracción debería surtir para toda el área ocupada en las reservas, de tal forma que algunas quedarían muy reducidas, salvo aquellas en donde predomina la territorialidad étnica

nica cuyo traslape no tiene conflicto legal con las reservas.

De ahí que autorizar legalmente el traslape entre derechos territoriales del campesinado y reservas es, en varios sentidos, lo adecuado:

- Se conserva y renueva la figura de las reservas, que en ese caso se caracterizarían por ser inclusivas socialmente lo que eleva su legitimidad.
- Se evita el desgaste del trámite de sustracción cuyo costo y tiempo son una carga innecesaria, si se piensa en que las sustracciones no pueden tener otro objetivo ambiental que recuperar y conservar la vocación forestal de los suelos sustraídos, es decir, el mismo objetivo de las reservas. Si se debe trabajar por el mismo objetivo, ¿qué propósito tiene la sustracción?
- Se ha respondido la anterior cuestión diciendo que la sustracción tiene por objeto entregar al campesinado las áreas que perdieron su bosque. Ese error afortunadamente ya ha sido detectado: si la sustracción es para titular al campesinado solo lo deforestado, entonces se le estaría dando una señal equívoca, se le estaría diciendo ¡hay que deforestar para poder sustraer la tierra de las reservas! Afortunadamente ya hay un amplio consenso en que esa es una pésima señal.

A manera de conclusión se puede afirmar que en la construcción de la paz y la convivencia en Colombia, las definiciones referentes a las reservas forestales nacionales son una pieza esencial, cuyo derrotero debería ser la contribución a la dignidad de la población campesina y étnica que allí ha construido su territorialidad.

De otro lado, dejar la planificación y acción sobre las reservas en unas pocas instituciones es un error. Puesta en mira una resignificación del papel que deben jugar las reservas forestales —como espacios de conservación y restauración, uso sostenible, realización de derechos, reparación de sus habitantes por las secuelas del conflicto armado, territorios de paz y de institucionalidad— una amplia convergencia social e interinstitucional es la que debería fijar y recorrer los derroteros, ojalá llevados a la política pública. 

¹³ Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques.

Colombia debe prepararse para el litigio ambiental

ALONSO PÍO FERNÁNDEZ ANGARITA¹

PROCURADOR JUDICIAL II

AMBIENTAL Y AGRARIO

PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS

AMBIENTALES Y AGRARIOS

Para quienes tenemos la fortuna de ser abogados, desde los albores de nuestra carrera se nos enseñó que los romanos establecieron y defendieron el principio *alterum non laedere*, que en buen romance significa no dañar al otro, postulado que, por fortuna nuestra, aún pervive en estos días. A partir de esa máxima, cualquier régimen de responsabilidad por objetivo o subjetivo que sea sabrá cómo comportarse ante eventuales daños que se inflijan contra el medio ambiente, pero para tamaña tarea resulta apenas oportuno establecer qué entendemos, o debe-

mos entender, por daño, y para ello surge la necesidad de considerar que el daño ambiental regularmente es colectivo y, adicionalmente, recae sobre una comunidad que no tiene la obligación de soportarlo; o llegar a engendrar una lesión concreta a un particular.

Pretender una definición de daño ambiental es por demás decirlo pretencioso y arriesgado, pues depende del bien jurídico tutelado —diríamos los abogados—, pero en realidad obedece a los elementos biofísicos y socioeconómicos lesionados. El daño ambiental que interesa sin mayores eufemismos es el que impacta la salud, la relación de vida, el que compromete el bienestar propio y de las futuras generaciones como consecuencia de la lesión a los elementos biofísicos del entorno; es, entonces, una alteración que modifica negativamente a este último y el equilibrio natural de un ecosistema.

Ahora bien, si consideramos que constitucionalmente está previsto como

un derecho colectivo el gozar de un ambiente sano,² y que las autoridades están llamadas a amparar y garantizar el goce y disfrute de los derechos, creencias y libertades³ consagradas en la Carta Política, pues nos vemos forzados a establecer que todo daño ambiental *per se* conlleva a la afectación de un derecho colectivo, así resulte directamente afectada una persona o un grupo en particular, lo importante allí, entonces, es determinar el tratamiento diferencial que se le debe dar a la reparación y resarcimiento generado por el daño; es decir, la responsabilidad ambiental en cabeza del generador del perjuicio. Es así entonces que cuando el daño recae sobre derechos de un particular, el conflicto ha de ser resuelto por la jurisdicción ordinaria para establecer la responsabilidad civil; sin embargo, en tratándose de bienes ajenos a la propiedad privada, tales como un parque natural o un baldío, será menester recurrir a la jurisdicción contenciosa, y siempre, en ambos casos, si es requerido, no se debe descartar el ejercicio de la acción penal.

Ahora bien, el daño ambiental que trasciende al mundo de la juridicidad debe ser importante, o mejor, debe tener capacidad suficiente para lesionar seriamente los recursos naturales y, también, debe ser cierto; esta última condición pareciera reñir con el principio de precaución, sin embargo no es así, pues aquí estamos describiendo una condición del daño dejando a un lado los potenciales o previsibles daños de una actividad. En resumidas cuentas, el daño debe ser probado de tal suerte que no haya duda acerca de su ocurrencia y de los efectos nocivos relevantes que generó; no obstante, gracias al fenómeno de la resiliencia de los ecosistemas y dependiendo del componente ambiental afectado, es necesario determinar unos niveles o indicadores diferenciales de afectación denominados por la doctrina como umbrales para la determinación del daño.

Pero ¿cómo lograr diferenciar el daño ecológico puro? Esto es, ¿el daño que padece un ecosistema independientemente

¹ Abogado, magister en gestión ambiental y en derecho administrativo; especialista en gestión ambiental y manejo del riesgo, en gestión pública, y derecho de sociedades. Profesor de las cátedras de derecho constitucional colombiano y organismos del Estado de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá D.C.

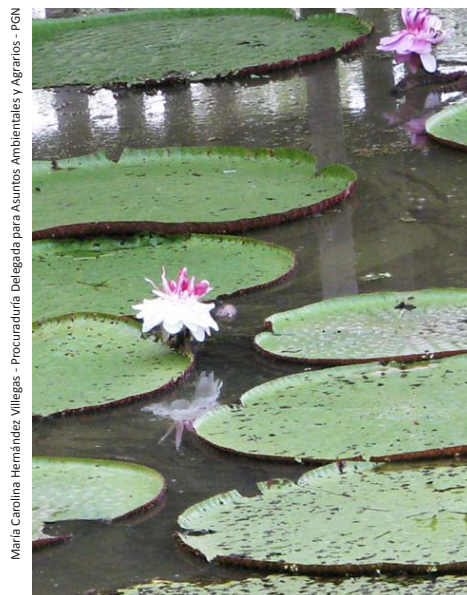


En la foto botadero de cielo abierto de Leticia, Amazonas, kilómetro 4,5, Los Lagos.

² Artículo 79. Constitución Política de Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991.

³ Artículo 2.ª Constitución Política de Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991.

del daño que padece su titular o titulares? En la práctica, se ha recurrido a la personalización o humanización del daño, ponerle doliente, buscar la manera de que ese daño afecte la esfera privada de las personas, así —y solo así— podríamos, en principio, distinguir el uno del otro y proceder a su reparación, situación no menos difícil; tradicionalmente se logra a través de dos sistemas: uno conocido como la externalización del daño, caso en cual el sujeto contaminante, al no recibir reclamaciones de una comunidad por el daño en un ecosistema, este no forma parte de los costos de producción de un bien o servicio; el otro, el ideal —por demás decirlo—, consiste en que el agente contaminador asume los costos generados por la contaminación reparando e indemnizando a las víctimas.



► «El Estado colombiano es titular del medio ambiente así como de los demás derechos colectivos conexos, y una forma idónea y elemental para su amparo es la creación de la jurisdicción ambiental (...)».

Causalidad entre el daño y el agente generador

Hasta el momento nos hemos ocupado del daño, su definición, condiciones y, brevemente, hemos visto como suelen asumir los contaminadores los costos a la hora de reparar los daños. Pues bien, ahora debemos detenernos en un elemento adicional y necesario para establecer la responsabilidad, y es el nexo, cópula o relación de causalidad entre el daño y el agente que lo generó. Podría afirmarse, sin lugar a dudas, que una de las actividades más difíciles para las autoridades ambientales y los operadores judiciales es, justamente, establecer esa relación de causalidad entre el daño y el hecho generador. Por ello, se ha recurrido a diferentes soluciones algunas legislativas y otras jurisprudenciales, que van desde la exoneración de la víctima ante la prueba del nexo, como sucede en la afectación por exposición a fuentes radioactivas o nucleares, o la inversión de la carga de la prueba, situación que de contera genera una presunción del daño al agente que se indilga.

Las anteriores situaciones son motivadas por la existencia de unos elementos de deterioro o distorsión de la determinación del nexo causal, dentro de los cuales destacamos i) el tiempo que se genera entre el hecho generador del daño y el daño mismo; ii) la concurrencia

de fuentes del daño ambiental, esto no es nada diferente a la coincidencia en un mismo entorno o ecosistema de diferentes agentes que deterioran la calidad *v.gr.* del aire, suelo y agua; iii) la distancia entre el sitio que resulte afectado y la fuente generadora del daño, como suele darse en un río aguas abajo por los vertimientos recibidos sin un tratamiento previo, y iv) el conocimiento o desconocimiento de un ecosistema previo a la ocurrencia del daño, razón de más para insistir en la rigurosidad científica y técnica del tema ambiental.

Pero... ¿y cómo es la cosa? Pues en Colombia para determinar la responsabilidad ambiental no existe propiamente un régimen de responsabilidad objetiva, porque se aprecia el grado de culpa y/o dolo del agente generador del daño y es preciso siempre demostrar ese vínculo causal entre el daño y el hecho generador; sin embargo, el juicio de reproche hecho por la autoridad ambiental y/u operador judicial no se limita a determinar si se está cumpliendo o no con el ordenamiento jurídico sino que va más allá, pues así exista un estricto apego a la norma de demostrarse un daño el agente infractor está llamado a repararlo. Así, se logra enmendar esa deuda de cuando imperaba la responsabilidad subjetiva pura y simple que se resumía en que «no hay responsabilidad sin culpa».

De otra parte, no podemos dejar a un lado sendos pilares de la responsabilidad ambiental en Colombia, son estos el principio de la precaución y de prevención previstos en la Ley 99 de 1993.⁴ El de precaución asume su rol ante situaciones que —debido a la carencia de certeza de que una actividad cause o no daño— lo recomendable será no permitir la ejecución de esa actividad de la que se desconocen sus consecuencias; por otra parte, en el principio de la prevención efectivamente se pronostica la ocurrencia de un daño, se anticipa la existencia de un riesgo y una alta probabilidad de ocurrencia, y justo por ello la actividad se autoriza asumiendo el agente el riesgo como propio.

Para finalizar, es necesario considerar que sin perjuicio de las buenas intenciones que tienen nuestros legisladores, operadores judiciales, autoridades ambientales, las ONG, la ciudadanía y autoridades en general, resulta oportuno considerar la creación de una jurisdicción ambiental. No podemos seguir extractando apartes de la responsabilidad civil para aplicarlas a la responsabilidad ambiental. Hay una nueva realidad: existen conflictos del sector que merecen y reclaman un tratamiento diferente, donde si bien hay unas autoridades ambientales conocedoras de su actividad misional, no puede predicarse lo mismo de los operadores judiciales, que como ya se anotó son jueces civiles, administrativos y hasta penales quienes terminan, definiendo, con base en su propia percepción, asuntos ambientales que deben ser vistos y resueltos transversalmente.

Colombia debe asumir una actitud consecuente con los postulados ambientales previstos en la Constitución del 91 y nuestro ordenamiento, por eso debe prepararse para el litigio ambiental. El Estado colombiano es titular del medio ambiente así como de los demás derechos colectivos conexos, y una forma idónea y elemental para su amparo es la creación de la jurisdicción ambiental, nos lo merecemos y se lo merecen nuestras futuras generaciones; la impunidad ambiental, así como los excesos en los estrados judiciales, entristece y disuade a los ciudadanos de recurrir ante el juez para dirimir sus diferencias. **i**

4 Artículo 1.º, numerales 3, 7 y 8.

El derecho humano al agua y el saneamiento básico

ANTONIO EMBID IRUJO¹

Desde el punto de vista jurídico, las reflexiones y tratamientos doctrinales sobre el derecho humano al agua aparecen crecientemente desde que en 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales² aprobara la conocida Observación n.º 15 que hizo una interpretación jurídica del derecho a la salud y a la vida, según la regulación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, deduciendo que el agua y el saneamiento básico eran un derecho humano implícito en ellos y, por tanto, debían gozar de la protección regulada en el pacto.

A partir de ese momento los tratamientos jurídicos han sido crecientes, y mucho más desde que el 28 de julio de 2010 la Asamblea de Naciones Unidas aprobara una recomendación sobre la existencia y protección de ese derecho.

El último dato de evidente trascendencia es el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), que tuvo lugar en Río de Janeiro durante los días 20 a 22 de junio de 2012, donde puede leerse en el punto 121:

Reafirmamos³ nuestros compromisos relativos al derecho humano al agua potable y el saneamiento, que ha de hacerse efecti-

vo gradualmente en beneficio de nuestra población, respetando plenamente nuestra soberanía nacional. Resaltamos también nuestro compromiso con el Decenio Internacional para la Acción «El agua fuente de vida» (2005-2015).

Ese párrafo se incluye dentro de otros (119 a 124 inclusive) dedicados al «agua y al saneamiento».

El necesario componente nacional del derecho humano al agua

Como se habrá podido observar por la breve enumeración de referencias internacionales anteriores, la base jurídica internacionalista del derecho humano al agua es, ciertamente, bastante endeble. Algún

tratado internacional lo contempla para la aplicación a los prisioneros de guerra, o a formas sectoriales de comprender al hombre —casi como aislado—, pero no hay proclamaciones en un tratado de validez general ni contenidos claros que deducir de esas hipotéticas referencias generales.

Por tanto, no es extraño que debamos referirnos al necesario componente nacional del derecho humano al agua que, además, lo está teniendo plenamente en la actualidad. Dicho componente, tratándose de un derecho, puede provenir de fuentes legislativas, incluyendo las constitucionales o jurisprudenciales.

El ámbito de regulación nacional a nivel constitucional cuenta con distintas referencias como la Constitución de la república sudafricana, la de Uganda, Uruguay, Bolivia y Ecuador, y la última de todas ellas —en mi conocimiento— la reforma constitucional de México realizada en 2012 que afecta al artículo 4.º de dicho texto.

Pero los reconocimientos constitucionales necesitan, imprescindiblemente, de desarrollo legislativo para que pueda tener lugar una verdadera concreción de los perfiles del derecho que en las constituciones es esencial y naturalmente limitado. Eso ha sucedido en el caso de la república sudafricana con una ley del año 2000; en Ecuador desde la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del agua de agosto de 2014; pero aún no ha tenido tal concreción legislativa en el caso de México —ni en otros países con reconocimiento constitucional—, aunque la reforma total de la legislación de aguas donde se incluiría la regulación del derecho humano al agua y el saneamiento básico ha sido repetidamente anunciada.

En cuanto a pronunciamientos jurisprudenciales existen unos cuantos —no demasiados— pero siempre son tendientes a, cómo no, llevar a cabo decisiones con relación a casos concretos que se someten al juicio de los tribunales. En Argentina, Colombia y otros países latinoamericanos existen decisiones judiciales, en muchos casos relativas a problemáticas de los derechos indígenas, que es la primordial preocupación de dichas sentencias.

El último caso de evidente importancia jurídica que conozco es la decisión de la Corte Suprema de Justicia de Argentina,

Mónica Vega Solano - IEMP



► El documento Conpes 3463 de 2007 aprobó «(...) los lineamientos para la estructuración, la financiación y la ejecución de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los cuales se constituyen en la estrategia principal para implementar la política sectorial del Gobierno Nacional». Recuperado de (2014, 18 de diciembre) https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2007/conpes_3463_2007.pdf

¹ Catedrático de derecho administrativo, Universidad de Zaragoza (España). Miembro de consejos de redacción de varias revistas: *Justicia administrativa*, *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, *Revista aragonesa de Administración pública*, *European journal for education law and policy* e *International journal of water resources development*.

² «El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) se estableció en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) asignadas a este Consejo en la parte IV (...)». Recuperado por Innova de (2014, 15 de diciembre) <http://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteDerechosEconomicosSocialesCulturales-CESCR.htm>

³ El plural utilizado debe entenderse en relación a la forma de expresión del punto 1 del documento donde se dice que «Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, habiéndonos reunido en Río de Janeiro (Brasil) entre el 20 y 22 de junio de 2012, con la plena participación de la sociedad civil, renovamos nuestro compromiso en pro del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras». El resalte tipográfico es mío.



Mónica Vega Solano - IEMP

► «Para la vigencia 2013 el promedio de calificación en Cobertura en Agua Potable se ubicó en 50,5 puntos de un conjunto de 913 municipios analizados lo cual evidencia una concentración en las categorías extremas, que pueden estar generadas por los esquemas regionales para la prestación del servicio a través de los Planes Departamentales de Agua (PDA), en consecuencia se espera que en las siguientes vigencias, una vez superada la fase de diseño del PDA, sea posible evaluar el impacto del esquema y los proyectos e inversión para identificar la eficiencia en el manejo de los recursos del sector tanto a nivel municipal como departamental (...).». Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Estudios Territoriales (2014). «Cobertura de agua», en Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013. P. 74. Bogotá D. C.

del 2 de diciembre de 2014, en la que el supuesto de hecho es la existencia de altos niveles de arsénico detectados en un lugar bonaerense, y en la que se afirma que el derecho humano al agua es un derecho colectivo y no individual, y se mantiene la medida cautelar ordenada por jueces de inferior nivel —que, por cierto, no daban tratamiento de derecho colectivo sino individual al derecho humano al agua—, que ordenaban el suministro de agua potable a los particulares, a las entidades educativas y asistenciales para satisfacer las necesidades básicas de consumo e higiene personal hasta que se llegue a una solución de fondo.

¿Cómo concretar de manera efectiva el derecho humano al agua?

Como indicaba, solo una acción legislativa me parece idónea para dar solución a las múltiples cuestiones que el derecho humano al agua plantea; lo otro, no son sino paliativos

parciales en relación a una situación que merece, por su importancia, un tratamiento normativo de orden general. En esa hipotética ley —lo ideal sería que la ley nacional de aguas tratara también del derecho humano al agua— deberían regularse cuestiones como:

- a. En qué consiste el derecho humano al agua. En realidad lo preferible sería hacer un tratamiento dividido en dos derechos. Por un lado el derecho humano al abastecimiento de agua y, por otro lado, al saneamiento básico. La ley trataría del contenido general de ambos.
- b. Las entidades que están obligadas a realizar las prestaciones adecuadas para cumplir los derechos referidos. Normalmente ello supone hablar, en mayor parte, de los municipios, pero sería muy adecuado tratar también la situación de los concesionarios de los servicios públicos correspondientes, en el caso de que existan.
- c. La relación de estos derechos con el sistema de tarifas

establecido para la prestación de dichos servicios públicos. Derecho humano no es equivalente a gratuidad pero sí, en todo caso, a prestación por un precio asequible y, claramente, en el caso de que alguien tampoco pueda pagar ese precio, a la prestación sin costo alguno. Naturalmente esto debería estar vinculado a las correspondientes averiguaciones sobre el estado de pobreza de los individuos concretos. En ese contexto, sería muy deseable una afirmación normativa sobre la imposibilidad de cortar el suministro de agua que se considere incluido en el derecho humano por imposibilidad de pago de la correspondiente tarifa.

d. Aseguramiento de un nivel de protección y garantía del derecho humano al agua. Esto solo puede ser llevado a cabo de forma completa por el poder judicial, que sea independiente, sólidamente estructurado y sin ninguna servidumbre hacia los poderes políticos y económicos. **i**

BanCO2: proyecto de paz, equilibrio y compensación entre el hombre y el medio ambiente

CARLOS MARIO ZULUAGA GÓMEZ
CORPORACIÓN AUTÓNOMA
REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS
RÍOS NEGRO Y NARE (CORNARE)

BanCO2 es un proyecto para el pago por servicios ecosistémicos que se entrega a los campesinos «tesoreros» de la naturaleza, y que personas naturales o empresas pueden realizar como compensación por su huella de carbono; es decir, la contaminación y el deterioro que, a raíz de actividades cotidianas y productivas, le ocasionan al planeta.

Su objetivo principal está orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos cuya mayor riqueza es la naturaleza, y que trabajan por la conservación y protección de los bosques y las zonas de interés que proveen dichos «servicios del ecosistema».

Este modelo, creado por Cornare y operado por la Corporación para el Manejo Sostenible de los Bosques (Másbosques), obedece a una sencilla ecuación: personas naturales y empresas comprometidas con

el medio ambiente y el desarrollo social, realizan un pago anual a una familia campesina de su preferencia, previamente georreferenciada, que posee bosques y zonas de interés ecosistémico. En este acuerdo, dicha familia se compromete a conservar y proteger estas áreas boscosas que prestan servicios ecosistémicos.

BanCO2, una alternativa real

Los servicios ecosistémicos fueron definidos en el año 2005 por la Evaluación de

los Ecosistemas del Milenio,¹ organizada por las Naciones Unidas, que hacen referencia a los beneficios que directa o indirectamente obtiene el ser humano de los ecosistemas, a saber: el agua y los alimentos que se constituyen como be-

¹ «La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) es un programa de trabajo internacional diseñado para satisfacer las necesidades que tienen los responsables de la toma de decisiones y el público general, de información científica acerca de las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las opciones para responder a esos cambios». Recuperado por Innova de (2014, 18 de diciembre) <http://www.unep.org/maweb/es/index.aspx>

neficios directos, y los beneficios indirectos se relacionan con el funcionamiento de procesos del ecosistema que genera los servicios directos (agua y alimentos) como el proceso de fotosíntesis, y la formación y almacenamiento de materia orgánica; el ciclo de nutrientes; la creación y asimilación del suelo, y la neutralización de desechos tóxicos.

Por cientos de años la humanidad no le dio importancia a la generación de estos servicios puesto que se consideraban inagotables. Actualmente, es clara la necesidad de conservar los ecosistemas en el mejor estado, ya que de los servicios ambientales depende la supervivencia del planeta y sus habitantes.

BanCO₂ representa una alternativa real para compensar desde una acción individual el deterioro que causamos sobre los recursos naturales, y la garantía de que el ecosistema se mantenga en condiciones saludables para prestar los servicios ecosistémicos de los cuales se sustenta la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia del ser humano.

A través de este proyecto, Cornare encontró una oportunidad ideal para contribuir a la utopía del posconflicto, con una estrategia sólida que pone al servicio de seres humanos mejores condiciones de vida, a partir de una riqueza natural que por años han conservado a costa de su sacrificio y sin otros beneficios tangibles que los que otorgan a comunidades enteras.

No basta con movilizarse, simbólicamente, ¡necesitamos tomar acciones ya!

El calentamiento global, la escasez de agua y sequías repentinas, el deterioro de la capa de ozono, la alteración de los ecosistemas y de la biodiversidad en fauna y flora, son solo algunos de los efectos que día a día sufre el planeta derivados de una acelerada sociedad de consumo, la cual reduce la concientización por el cuidado de los recursos naturales y, en el mejor de los casos, la movilización que diversas iniciativas y organizaciones emprenden año tras año.

Colombia es un país de contrastes y de paisajes excepcionales. A pesar de

Recuperado (2015, 8 de enero) de 2015 http://www.cornare.gov.co/



que nuestra nación cubre solo un 0.7% de la superficie del planeta, Colombia es hogar de aproximadamente el 10% de las plantas y animales que habitan la tierra, incluyendo por lo menos 1800 especies de aves, además de una alta variedad de anfibios y orquídeas, según las cifras arrojadas por la ONG World Wildlife Fund (WWF). Adicionalmente, el país posee un tercio de las especies de plantas de la tierra y un 12% de los vertebrados terrestres que no existen en ningún otro lugar del mundo.

Sin embargo, la Organización de Naciones Unidas (ONU) reporta que nuestro territorio pierde alrededor de 2000 kilómetros cuadrados de bosque nativo cada año, pérdidas que afectan no solo al componente vegetal, sino también a todos los elementos que hacen parte del ecosistema, pues se estima que la mitad del bosque Colombiano está habitado por comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes que dependen de los diferentes recursos naturales para sobrevivir en un 70%, aproximadamente.

Estos ecosistemas son esenciales para el desarrollo sostenible y para la obten-

ción de productos y servicios, incluyendo la producción y regulación del agua, las fuentes de productos maderables y no maderables útiles para el sustento de las familias que habitan este tipo de biomas, además de ser claves en la regulación de los patrones del clima mediante la captura de CO₂.

Hoy, BanCO₂ materializa una posibilidad concreta y fácil para transformar las intenciones en hechos. Compensar la huella de carbono humana, que aumenta sin pausa, está al alcance de un clic y con el respaldo de grandes organizaciones del país. Para hacerlo, se debe ingresar a la página web www.banco2.com, calcular la huella de carbono y compensar a una familia asociada y comprometida con el cuidado de los bosques y zonas de interés ecosistémico.

Todas las transacciones bancarias necesarias para compensar mediante Banco2.com se realizan a través de una reconocida entidad financiera. El dinero pagado se consigna directamente a la cuenta de la familia elegida, sin ningún intermediario y con posibilidad de verificación con una llamada telefónica al titular de la familia asociada a quien se compensa.

Recuperado (2015, 8 de enero) http://banco2.com/



¿Qué beneficios genera pagar servicios ecosistémicos?

Al compensar la huella de carbono con BanCO2 no solo se genera un positivo impacto social y ambiental, sino que permite obtener algunos beneficios:

Para empresas. Además de calcular la huella de carbono sin ningún costo a través de Cornare, las empresas que compensan con el pago de servicios ecosistémicos obtienen un 100% de deducción de dicho valor en su declaración de renta, de acuerdo con el artículo 125 del Estatuto Tributario.

Para personas naturales. Si la compensación realizada es de \$80000 en adelante, BanCO2 otorga al compensador una Tarjeta Ambiental BanCO2 con la cual puede obtener descuentos en más de 90 establecimientos comerciales aliados y, adicionalmente, puede también obtener beneficios tributarios, al igual que las empresas, en caso de declarar renta.

Resultados

- Gracias a la contribución que BanCO2 ha hecho para mejorar la calidad de vida de cientos de campesinos involucrando áreas relacionadas con el agua, el saneamiento, el medio ambiente y las energías renovables, Cornare obtuvo el reconocimiento como líder del modelo que ya empieza a replicarse en diferentes corporaciones autónomas regionales del país.
- BanCO2 se posiciona en el país como modelo eficaz de pago por servicios ecosistémicos.
- El proyecto es reconocido a nivel nacional por la protección de los recursos naturales y por mejorar la calidad de vida de los campesinos.
- BanCO2 ha recibido dos importantes reconocimientos que certifican la carta de presentación del modelo ambiental y social que ha traspasado las fronteras nacionales: la Distinción Fenalco Solidario Categoría Nacional, y el Reconocimiento Álvaro Pardo Sánchez a la Responsabilidad Social y Ambiental, otorgado por la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (Acodal).
- Los indicadores que posicionan a BanCO2 como una alternativa ambiental en el país nos hablan de 384 familias be-



«(...) la Organización de Naciones Unidas (ONU) reporta que nuestro territorio pierde alrededor de 2000 kilómetros cuadrados de bosque nativo cada año, pérdidas que afectan no solo al componente vegetal, sino también a todos los elementos que hacen parte del ecosistema (...).»

neciciadas; 8 604 hectáreas de bosques y zonas de interés ecosistémico protegidas; cerca de 2 000 millones de pesos invertidos para el pago a campesinos, por parte de Empresas, Instituciones y Ciudadanos y 69 613 visitas a la página web.

- BanCO2 cuenta con un Comité de Buen Gobierno encargado de las políticas, seguimiento y administración del proyecto, conformado por Bancolombia, Icontec, Fenalco, Asocolflores – Antioquia, Gobernación de Antioquia, Delegada del Ministerio de Medio Ambiente ante Cornare, Conservación Internacional, Cornare y Másbosques.
- Los campesinos que se asocian son bancarizados, accediendo a mecanismos idóneos para el pago de las compensaciones a través de Bancolombia con el programa Ahorro a la Mano, evitando la intermediación y los costos financieros. Además, cuentan con servicios exequiales, seguros de vida y accidentes, a través de Servicios Pre – exequiales PREVER.
- El proyecto está siendo replicado por diferentes corporaciones autónomas regionales en todo el país. Desde hace dos meses se encuentra en funcionamiento en Cormacarena, en el departamento del Meta.

Conclusiones

- BanCO2 es una apuesta al postconflicto, sustentado en la protección de

zonas de interés ecosistémico –bosques, páramos, humedales, cuencas que abastecen acueductos poblacionales y reservas de la sociedad civil– como riqueza natural de los campesinos que poseen terrenos con este tipo de características.

- BanCO2 es una opción de compensación de huella de carbono para personas naturales y empresarios que deseen generar un impacto positivo al medio ambiente y a la población campesina de nuestra región.
- Gracias a la concepción y estructuración de BanCO2, su modelo puede ser replicado en cualquier corporación autónoma regional del país, contando con la asesoría y acompañamiento de Cornare. 

Bibliografía o Referencias

- Millennium Ecosystem Assessment (MEA). 2005. Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Island Press, Washington. 155pp.
- Colombia - Forest Conservation and Sustainability in the Heart of the Colombian Amazon Project: resettlement plan (Vol. 1 of 4): Marco de procedimiento para el manejo de restricciones involuntarias en el acceso a los recursos naturales en áreas de Reserva Forestal de la Amazonia (Spanish). Informe publicado por el Banco Mundial. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2014/08/20235222/colombia-forest-conservation-sustainability-heart-colombian-amazon-project-resettlement-plan-vol-1-4-marco-de-procedimiento-para-el-manejo-de-restricciones-involuntarias-en-el-acceso-los-recursos-naturales-en-areas-de-reserva-forestal-de-la-amazonia>
- Colombia - Forest Conservation and Sustainability in the Heart of the Colombian Amazon Project: resettlement plan (Vol. 4 of 4): Manual para la delimitación y zonificación de zonas amortiguadoras (Spanish). Informe publicado por El Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/09/20235307/colombia-forest-conservation-sustainability-heart-colombian-amazon-project-resettlement-plan-vol-4-4-manual-para-la-delimitacion-y-zonificacion-de-zonas-amortiguadoras>
- Colombia. Artículo publicado por World Wildlife Fund for Nature disponible en http://www.wwf.org.uk/where_we_work/south_america/colombia_forest/

Redes sociales de BanCO2

- Plataforma virtual para la compensación: www.banco2.com
- Facebook: <https://www.facebook.com/banco2>
- Twitter: https://twitter.com/ban_co2
- Youtube: <https://www.youtube.com/user/el-BanCO2>
- Soundcloud: <https://soundcloud.com/banco2>



Los recursos hídricos en el antropoceno: presente y futuro

ANDRÉS PÁEZ RAMÍREZ¹

ASESOR PROCURADURÍA DELEGADA

PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

El presente artículo hace una aproximación hacia la evaluación de los conflictos que presentan hoy los recursos hídricos a nivel mundial y, de manera particular, en Colombia. Así mismo, evidencia desde las teorías «Gaia» y «autopoiesis», cómo estos conflictos redundan en otros sistemas que afectan distintos componentes de la vida en el planeta y las formas de desarrollo humano, en un mundo cambiante, lleno de interacciones inespecíficas no lineales.

Lo anterior, promovido por la ineficiencia administrativa de gobiernos y sectores gremiales incapaces de otorgar una gestión integral a los recursos hídricos, la cual redundará en un bienestar ecosistémico y humano.

1. Introducción

De acuerdo con la Evaluación de Ecosistemas del Milenio² los sistemas naturales en todo el mundo han sido transformados de manera considerable en los últimos 50 años, lo que supone una pérdida de biodiversidad considerable que de manera directa afecta a las sociedades humanas en todo el orbe, debido a las alteraciones funcionales y estructurales de carácter negativo que esto conlleva; entre las más relevantes, estarían la alteración y pérdida de bienes y servicios ambientales (provisión, soporte y regulación). En este sentido, uno de los servicios am-

bientales más importantes que ha sido alterado, dada la transformación de los ecosistemas, resulta ser el ciclo hidrológico (servicio ecosistémico de soporte). En palabras de Duarte (2006):

Las interacciones entre clima e hidrología son tan estrechas que cualquier cambio afecta en una doble dirección. Por un lado, los cambios en las variables climáticas (e.g. temperatura y precipitación) producen impactos significativos en los recursos hídricos, y a partir de éstos en las sociedades y los ecosistemas. Por otro, los cambios inducidos por el ser humano en los recursos hídricos (e.g. embalses, sistemas de irrigación, sobreexplotación de acuíferos) influyen en las condiciones climáticas. Tanto el clima como el ciclo del agua son complejos, sujetos a relaciones causa-efecto y acción-reacción no proporcionales y, por tanto, resulta extremadamente complejo determinar los impactos directos que se derivan de perturbaciones en la hidrosfera.³

El párrafo anterior explica de manera sencilla, pero contundente, la intrincada relación que existe entre el clima y el ciclo hidrológico evidenciando, de esta manera, el funcionamiento de las teorías Gaia (Lovelock, 1972) y Autopoiesis (Maturana *et al.* 1980)⁴ que muchos sectores gremiales, políticos y económicos a nivel mundial aún no logran comprender, forjando una ineficiente administración del recurso hídrico y los ecosistemas que lo generan y regulan.

Lo descrito en líneas precedentes, se evidencia en múltiples estudios de alto rigor científico los cuales entre sus apartes señalan:⁵

(...) de los servicios de los ecosistemas examinados por esta Evaluación, aproximadamente el 60% (15 de 24) se están degradando o se usan de manera no sostenible, con

⁴ Lovelock, J. (2010). *Geophysiology, the science of Gaia*. The Gaia hypothesis postulates that the climate and chemical composition of the Earth's surface environment is, and has been, regulated at a state tolerable for the biota. This notion was introduced in 1972 and 1973 (Lovelock, 1972; Margulis and Lovelock, 1974; Lovelock and Margulis, 1973).

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Op. cit.*; numerales I y II. PNUMA (2012). «GEO-5: Perspectivas del medio ambiente mundial. Resumen para responsables de políticas»; numeral III.

³ Duarte, C. *et al.* 2006. *Cambio global: impacto de la actividad humana sobre el sistema tierra*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España.



► «(...) los cambios inducidos por el ser humano en los recursos hídricos (e.g. embalses, sistemas de irrigación, sobreexplotación de acuíferos) influyen en las condiciones climáticas». Duarte (2006).

¹ Ecólogo, Magister en Gestión Ambiental (MGA), especialista en gerencia del medio ambiente y prevención de desastres; exbecario de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), en el Programa Gestión y Políticas Ambientales para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile, 2007. Autor de múltiples publicaciones de carácter ambiental.

² Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2005. *Evaluación de los ecosistemas del milenio. Informe de síntesis*. «Strengthening capacity to manage ecosystems sustainably for human well-being».

inclusión del agua dulce, la pesca de captura, la purificación del aire y del agua (...).

(...) se ha establecido, aunque los datos son incompletos, que los cambios que se han hecho en los ecosistemas están aumentando la probabilidad de cambios no lineales en los mismos (incluidos cambios acelerados, abruptos y potencialmente irreversibles), que tienen consecuencias importantes para el bienestar humano. Algunos ejemplos de estos cambios son la aparición de enfermedades, las alteraciones bruscas de la calidad del agua (...).

La extracción mundial de agua se triplicó en los últimos 50 años; los acuíferos, cuencas hidrográficas y humedales cada vez corren más peligro pero a menudo no se los supervisa y gestiona como debiera. Entre 1960 y 2000 se duplicó con creces la velocidad a la que estaban disminuyendo las existencias mundiales de aguas subterráneas.

Hoy en día, el 80 % de la población del mundo vive en zonas que están muy amenazadas por la seguridad del agua, en las que 3.400 millones de personas, casi en su totalidad en países en desarrollo, son las más gravemente afectadas.

De manera específica, la transformación de los ecosistemas —arriba citada—, como la presión que se ha ejercido sobre los recursos hídricos por parte de la humanidad en las últimas cinco décadas, ha traído consigo serios conflictos que se ven reflejados en la disminución de la oferta y calidad de los mismos, en un mundo con una población en constante crecimiento y cambio, lo que implica una mayor disponibilidad del recurso (agua) para satisfacer las necesidades de más de ocho mil millones de habitantes que tiene el planeta.

Autopoiesis, auto organización de los sistemas naturales, ecuaciones no lineales

Es posterior a la teoría Gaia —y en una misma dirección se encuentra la teoría autopoietica⁶—, la cual señala la organi-

zación de los sistemas vivos albergados en una red de procesos de producción en la que la función de cada componente es participar en la producción o transformación de otros componentes de la red.⁷

De esta forma, toda la red se hace a sí misma continua, es producida por sus componentes y, a su vez, los produce. En un sistema vivo, el producto de su operación es su propia organización. Una importante característica de los sistemas vivos es que su organización incluye la creación de un perímetro que especifica el territorio de las operaciones de la red y define el sistema como una unidad.⁸

Así, estas dos teorías (Gaia y autopoiesis) van enmarcadas hacia una visión sistémica de los sistemas naturales, donde la primera de estas se centra hacia la sistematización organizativa del planeta Tierra; la segunda, va dirigida hacia la auto organización de los sistemas vivos (ecosistema, comunidades, poblaciones, individuos, órganos, células, ges, átomo), pero en su marco estructural lo que define es que el todo es más que la suma de las partes, y si una parte del sistema es afectada, por *ende*, todo el sistema se verá afectado (interacción entre los nodos de las redes que contienen el sistema)

2. Estado de los recursos hídricos

La visión sistémica de los sistemas naturales, desde esta misma óptica, abordará

7 Herrero L. (2008). «Del mecanicismo a la complejidad en la biología». *Revista de Biología Tropical*. Vol. 56, n.º 1. Universidad de Costa Rica, Facultad de Microbiología. San José.

8 *Ibidem*.

el estado de los recursos naturales a nivel mundial y particularizará en Colombia, mostrándose en una escala más fina cómo se encuentran los recursos hídricos del país, cómo estos han sido y están siendo afectados por múltiples actividades antrópicas que los degradan y cómo afectan a los ecosistemas que los contienen.

Por lo tanto, en primera instancia, hay que señalar que el acceso al agua es de carácter vital para el bienestar de las personas, ya que contribuye en gran medida a su desarrollo y bienestar. De igual manera, es fundamental para el buen funcionamiento de los sistemas medioambientales y ecológicos de la naturaleza; el agua, representa el único medio por el cual las grandes crisis globales (alimentaria, energética, sanitaria, económica, así como el cambio climático) se pueden abordar conjuntamente.⁹

En correlación a lo anterior, es preciso señalar que para el año 2010 en el mundo existían 783 millones de personas que carecían de acceso a fuentes de agua potable.¹⁰ Hoy, de acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés, 2014), se alcanzan los 768 millones de personas sin acceso al líquido vital.¹¹ Así mismo, en relación al uso del recurso a nivel subterráneo, Naciones Unidas señala que en el

9 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2012. «Managing water under uncertainty and risk». UN-Water reports.

10 UNICEF & World Health Organization. 2012. *Progress on drinking water and sanitation*.

11 UNICEF Colombia. 2014. Recuperado de <http://www.unicef.com.co/noticia/dia-mundial-del-agua-los-mas-pobres-del-mundo-son-quienes-tienen-menos-acceso-al-agua-potable-afirma-unicef/>

Mónica Vega Solano - IEMP



► «(...) se ha establecido, aunque los datos son incompletos, que los cambios que se han hecho en los ecosistemas están aumentando la probabilidad de cambios no lineales en los mismos (incluidos cambios acelerados, abruptos y potencialmente irreversibles), que tienen consecuencias importantes para el bienestar humano. Algunos ejemplos de estos cambios son la aparición de enfermedades, las alteraciones bruscas de la calidad del agua (...).» PNUMA (2012).

6 Auto significa «sí mismo», y refiere a la autonomía de los sistemas auto organizados; poiesis significa «poesía=creación».



Andrés Páez Ramírez Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

«(...) no es plausible, en términos costo-efectivos en lo social y lo ambiental, continuar contaminando los ríos y quebradas del país por ausencia de ptar en óptimo funcionamiento, principalmente en los grandes centros poblados de la nación».

mundo hay 2000 millones de habitantes que dependen del suministro de este tipo de agua¹² (agua subterránea).

De igual manera, el Banco Mundial (2014) señala que aún 2500 millones de personas viven sin acceso a saneamiento básico del agua, lo que se traduce en la pérdida de vidas diarias.¹³ Igualmente, precisa este organismo multilateral que el crecimiento poblacional, como la competencia entre sectores económicos por el recurso (agua), ejercen una presión absoluta dejando en este escenario una cantidad insuficiente para cubrir las necesidades humanas y preservar los caudales medioambientales necesarios para mantener ecosistemas saludables.¹⁴

Pasando del contexto mundial al nacional (Colombia), de acuerdo con el Estudio Nacional del Agua (ENA) realizado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam), debido a la ubicación geográfica del país, su topografía mixta y el régimen climático, se tiene una oferta hídrica de las más ricas del planeta. En contraste, este mismo informe señala que la demanda hídrica nacional para el año 2008 fue de 35877 MM³.

En este contexto, y de acuerdo con el informe preventivo *Gestión integral del recurso hídrico en Colombia* realizado por la Procuraduría General de la Nación en el

año 2013, se evidencia que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) —actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)—, en el marco de la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico (PNGIRH), señala que la cuenca hidrográfica se constituye como la unidad de análisis y gestión integral del recurso hídrico, en el cual se:

(...) deberá considerar en su ordenación y manejo todas y cada una de las medidas de acción necesarias para planificar el uso sostenible de la misma y de los recursos naturales renovables, ecosistemas y elementos ambientales presentes en ella, estas medidas a saber son: (i) ordenamiento del recurso hídrico, (ii) manejo de paramos, (iii) manejo de humedales, (iv) manejo de manglares, (v) manejo de áreas marinas costeras, (vi) ordenación forestal, (vii) manejo de reservas forestales entre otras.¹⁵

De lo anterior, la Procuraduría encuentra permanente disparidad entre lo determinado en la PNGIRH y la realidad socio-ambiental de la nación, entre ellas se tienen: (i) continua destrucción y degradación de los páramos a través de actividades tales como minería, actividades industriales de hidrocarburos, ganadería extensiva y expansión de la frontera agrícola, (ii) desecación de humedales con fi-

nes de desarrollo urbano, (iii) pérdida de manglares, (iv) exploraciones mineras en cuencas hidrográficas que cuentan con Plan de Ordenación de Cuenca Hidrográfica (Pomca), (v) deforestación, (vi) fragmentación y disectación ecosistémica, (vii) ausencia de sistemas eficientes de saneamiento básico, (viii) contaminación de fuentes hídricas con vertimientos de metales pesados y aguas residuales de origen industrial y doméstico.

Aunado a lo expuesto en líneas precedentes, se observa por parte del ministerio público, en el mismo informe arriba en cita, que las corporaciones autónomas regionales, como administradores de los recursos naturales en las diferentes regiones del país, otorgan a discreción permisos de concesión de aguas (Ley 99 de 1993, artículo 31, numeral 9) sin medir el caudal ecológico de los ecosistemas fluviales que conceden. Si bien, la PNGIRH del MAVDT señala en su objetivo «Oferta», en las líneas de acción estratégicas —Estrategia 1.3— Conservación, que se deben «Definir los caudales mínimos necesarios para el mantenimiento de las corrientes superficiales y sus ecosistemas acuáticos asociados, e implementar medidas para garantizarlos (...)».

Así mismo, dicha política en el objetivo «Demanda», en la Estrategia 2.1 —Caracterización y cuantificación de la demanda de agua en las cuencas priorizadas, indica: «Aplicar la metodología de balance hídrico (oferta vs. demanda) a nivel de cuenca para administrar la demanda, teniendo en cuenta el caudal mínimo ambiental (...)».

Lo anterior, en el entendido que es determinante conocer el caudal ecológico de un ecosistema fluvial, para así generar de manera adecuada e integral su uso y administración en aras de no poner en riesgo su funcionalidad ecológica y la disponibilidad de los bienes y servicios ambientales que presta a la comunidad.

De otra parte, en relación al tema de saneamiento básico, resulta ser de consideración lo hallado por la Procuraduría General de la Nación en el informe anteriormente señalado, referente al número de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) que tienen y no tienen, los municipios de todo el país, que a la luz de la normativa existente dirigida de manera específica al saneamiento básico

12 UNESCO (2012). Op. cit.

13 Banco Mundial. 2014. *Gestión de los recursos hídricos: resultados del sector*. «Gestión de los recursos hídricos en el contexto del cambio climático».

14 Ibidem.

15 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). 2010. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH).

(Resolución MAVDT n.º 1433 de 2004), resulta alarmante que la nación continúe con cifras que denotan la ausencia de esta variable.

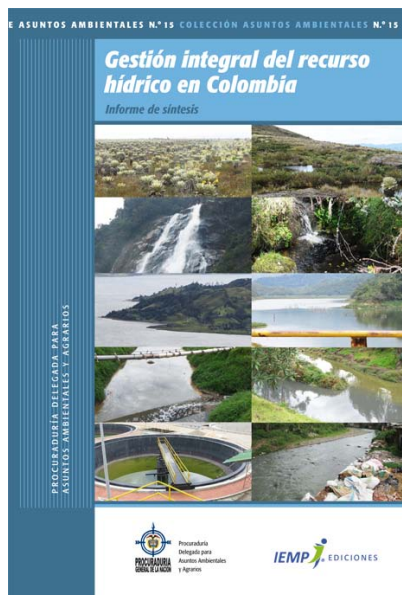
De lo anterior, este órgano de control encuentra la existencia de regiones del país que tienen porcentajes críticos superiores al 80%, en cuanto a la ausencia de PTAR, en municipios que comprenden la jurisdicción de las corporaciones autónomas regionales (CAR) de: (i) Corponariño con 100%, (ii) Codéchocó, 96%, (iii) Carder, 92.8%, (iv) Corpocaldas, 92.5%, (v) Corpoboyacá, 85%, (vi) CDMB, 84.6% y (vii) Cardique, 80.9%.

Así mismo, precisa este órgano de control que al observar de manera detallada el estado de funcionamiento de las PTAR en el país, se evidencia una situación alarmante a nivel nacional, ya que el 98% de las autoridades ambientales (CAR) no tienen en su jurisdicción un porcentaje superior al 50% de PTAR que se encuentren en buen estado, al interior de su territorio. Solo la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) con un 79% y la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro y Nare (Cornare) con un 69.2%, dan cuenta de tener las PTAR en buen estado.

De manera que, aunque Colombia presenta una posición geográfica y latitudinal privilegiada en relación a la disponibilidad de recursos hídricos, la existencia de factores político administrativos y económicos hacen que estos disminuyan en cantidad y calidad poniendo en riesgo la disponibilidad del recurso agua en años venideros; pasando de ser un país rico en recursos hídricos a ser una nación que carece de los mismos por la falta de una correcta gestión.

En síntesis, la humanidad del siglo XXI enfrenta múltiples retos socio-ambientales y económicos, entre estos: (i) *desarrollo económico de las naciones*, (ii) aumento del bienestar humano, (iii) seguridad alimentaria, (iv) seguridad hídrica, (v) cambio climático, (vi) variabilidad climática, y (vii) crecimiento poblacional; pero, todos ellos, se podrán cumplir si existe una gestión integral de los recursos hídricos por lo que es determinante que tanto los gobiernos, como los gremios, adquieran y entiendan la importancia de la aplicación de una visión sistémica en la gestión y utilización de los ecosistemas, logrando, de esta manera, gestionar de forma más racional

Diseño Diana Carolina Chacón Enciso - IEMP



el capital natural, y los bienes y servicios que nos proveen, entre estos: (i) el ciclo hidrológico, (ii) producción del recurso hídrico, y (iii) regulación del recurso hídrico.

Conclusiones

- La autorregulación de los sistemas vivos permite la continuidad de diversidad biológica, como de los servicios ecosistémicos, pero con la disectación y fragmentación de estos ambientes con actividades industriales (minería e hidrocarburos), y de desarrollo humano (cambio de uso del suelo), se ven seriamente afectados y, por ende, se restringe su disponibilidad.
- En un mundo con un sistema hidrometeorológico cambiante como el actual, resulta determinante la ejecución de una gestión integral de los ecosistemas (páramos, cuencas hidrográficas, humedales y manglares) que producen, regulan y procesan los recursos hídricos a nivel mundial y nacional.
- Entender la distribución espacial y temporal, y el movimiento del agua, es crucial para la gestión eficaz de los recursos hídricos.¹⁶
- La biodiversidad de los ecosistemas de agua dulce es sumamente rica, con un alto nivel de especies endémicas, pero es también muy sensible a la degradación medioambiental y a la sobreexplotación. Estos ecosistemas, a menudo denominados de

► *Gestión integral del recurso hídrico en Colombia, Informe de síntesis.* Valoración y reflexión de la Procuraduría General sobre la Política Integral de Gestión del Recurso Hídrico (PIGRH) formulada en 2010, sobre hechos como: «(i) El valor intrínseco del recurso hídrico para el desarrollo de la vida misma, (ii) su importancia para la generación de economías saludables en cuanto media todo proceso productivo, (iii) la trascendencia que tiene el país por ser lugar estratégico en cuanto su riqueza hídrica como lo ha expuesto el IDEAM y por último, (iv) la relevancia que tiene una institucionalidad pública robustecida en el conocimiento y gestión del recurso hídrico para propender que éste sea distribuido racional y equitativamente». Procuraduría General de la Nación (2014). Autores Andrés Páez Ramírez, Carmen Helena Gómez Segura y Ana Elvira Márquez Hernández. Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Colección Asuntos Ambientales n.º 15. Ediciones IEMP. Bogotá D. C.

aguas continentales, encierran *hábitats* altamente productivos que contienen una proporción significativa de agua dulce: lagos, ríos, humedales y llanuras de inundación, arroyos, lagunas, manantiales y acuíferos.¹⁷

- Si Colombia quiere preservar su posición de potencia hídrica, el Gobierno nacional debe empoderarse de manera seria y comprometida en el cuidado y protección de los recursos hídricos de la nación, como de los ecosistemas que los contienen. En este orden de ideas, no se debería continuar auspiciando un desarrollo económico y social de país, por parte del ejecutivo, basado en actividades extractivas que impactan de manera negativa los ecosistemas y los recursos hídricos, tales como la minería y la explotación de hidrocarburos, incluyendo el desarrollo del «fracking».
- Es determinante que el Gobierno nacional desarrolle líneas de trabajo específicas, serias y estrictas, de cara a mejorar de manera sustancial el saneamiento básico de aguas residuales domésticas e industriales en todo el territorio nacional, ya que no es plausible, en términos costo-efectivos en lo social y lo ambiental, continuar contaminando los ríos y quebradas del país por ausencia de PTAR en óptimo funcionamiento, principalmente en los grandes centros poblados de la nación.
- Dada la alta vulnerabilidad que presenta el país a los efectos del cambio climático, es crucial que desde el MADP, como dictador de la política ambiental del país, se gestione el recurso hídrico de manera asertiva. Y para ello, es de vital importancia realizar una planificación ambiental de los ecosistemas en todo el territorio nacional, de manera específica para cada tipo de unidad de paisaje. **i**

16 UNESCO (2012). *Op. cit.*

17 UNESCO (2006). *Water a shared responsibility.*

Transversalidad del enfoque de género en la gestión ambiental

CONSTANZA BEJARANO RAMOS¹
ASESORA DE LA PROCURADURÍA
DELEGADA PARA ASUNTOS
AMBIENTALES Y AGRARIOS

Colombia, a través de la Ley 51 de 1981, ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, implementada por el Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), la cual, en su artículo 3.º establece:

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Así mismo, la Constitución Política de Colombia refiere en el artículo 43 que “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación»; lo anterior, lleva al país al compromiso de propugnar por una igualdad de género en todas las esferas, en el marco del Estado social de derecho. Este contexto permite resaltar que el Gobierno colombiano tiene la clara obligación de buscar los mecanismos necesarios que logren superar dicha brecha entre hombres y mujeres, en diferen-

tes ámbitos como lo económico, social y ambiental.

Mientras tanto, a nivel internacional —año 1995— se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, en la cual se reconoció el importante papel que desempeña la mujer frente al cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible en estos términos:

La mujer sigue en gran medida sin participar en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones en materia de ordenación, conservación, protección y rehabilitación del medio ambiente y los recursos naturales; su experiencia y aptitudes en la defensa y la vigilancia de la ordenación adecuada de los recursos naturales siguen muy a menudo marginadas de los órganos normativos y de adopción de decisiones, así como de los puestos directivos en las instituciones de enseñanza y los organismos relacionados con el medio ambiente.

Esta premisa permite inferir que a partir de dicho año la mujer pasa a ser reconocida como agente activa dentro de la gestión ambiental, y se demuestra la importancia de su participación. Adicionalmente, en la conferencia, se establecieron tres objetivos estratégicos con el fin de que la mujer se involucre en la ordenación del medio ambiente y en las políticas sobre desarrollo sostenible, a saber:

1. Lograr la participación activa de la mujer en la adopción



► «(...) la igualdad y la equidad de género no son únicamente un aspecto de los derechos humanos fundamentales y la justicia social, sino también elementos esenciales y condiciones indispensables de la conservación del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la seguridad humana». PNUMA (2014).

de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles.

2. Integrar las preocupaciones y perspectivas de género en las políticas y programas a favor del desarrollo sostenible.
3. Fortalecer o establecer mecanismos a nivel regional, nacional e internacional para evaluar los efectos de las políticas de desarrollo y medio ambiente en la mujer.

El ministerio público promueve la participación de la mujer

Bajo el marco de acción descrito, y con la importancia que el tema reviste para la realidad del país, la Procuraduría General de la Nación advirtió como necesario y urgente que las diferentes entidades con competencia en el desarrollo e implementación de programas, proyectos y políticas públicas medio ambientales retomen y adopten las medidas establecidas en la 4.ª Conferencia Mundial sobre la Mujer, las cuales son:

- Asegurar oportunidades a las mujeres, inclusive las per-

tenecientes a poblaciones indígenas, para que participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles, incluso como administradoras, elaboradoras de proyectos y planificadoras y como ejecutoras y evaluadoras de los proyectos relativos al medio ambiente.

- Facilitar y fomentar el acceso de la mujer a la información y la educación, inclusive en las esferas de la ciencia, la tecnología y la economía, promoviendo de ese modo sus conocimientos, aptitudes y oportunidades de participación en las decisiones relativas al medio ambiente.
- Adoptar medidas adecuadas para reducir los riesgos para la mujer resultantes de peligros ambientales identificados, tanto en el hogar como en el trabajo y en otros ambientes, inclusive la aplicación adecuada de tecnologías poco contaminantes, teniendo en cuenta el enfoque preventivo convenido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Adoptar medidas que reconozcan el papel social de las

¹ Abogada, especialista en derecho ambiental, y candidata a magister en derecho de los recursos naturales.

mujeres como productoras y consumidoras a fin de que puedan adoptar medidas ambientales eficaces, junto con los hombres, en sus hogares, comunidades y lugares de trabajo.

- Establecer estrategias y mecanismos, en particular en los niveles más básicos, para aumentar la proporción de mujeres que participan como dirigentes, planificadoras, administradoras, científicas y asesoras técnicas en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas y programas para la ordenación de recursos naturales y la protección y conservación del medio ambiente y que se benefician de esas actividades.
- Integrar a las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, sus perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones en materia de ordenación sostenible de los recursos y en la formulación de políticas y programas de desarrollo sostenible, particularmente los destinados a atender y prevenir la degradación ambiental de la tierra.
- Evaluar las políticas y programas desde el punto de vista de su repercusión sobre el medio ambiente y de la igualdad de acceso y de utilización por la mujer de los recursos naturales.
- Integrar los conocimientos y las prácticas tradicionales de las mujeres rurales en relación con el uso y la ordenación sostenibles de los recursos cuando se elaboren programas de ordenación del medio ambiente y de divulgación.
- Promover el conocimiento de la función de las mujeres y fomentar las investigaciones sobre esta función, en particular de las mujeres rurales e indígenas, en la recolección y producción de alimentos, la conservación del suelo, el riego y la ordenación de cuencas hidrográficas, el saneamiento, la ordenación de las zonas costeras y el aprovechamiento de los recursos marinos, el control integrado de las plagas, la planificación del uso de la tierra, la conservación de los bosques y la silvicultura comunitaria, la pesca, la prevención de los desastres naturales y las fuentes de energía nuevas y renovables, prestando especial atención a los conocimientos y a las experiencias de las mujeres indígenas.

Obra Fernando Molina Acosta - Tinta sobre papel. Cortesía del autor



► La «(...) experiencia y aptitudes [de las mujeres] en la defensa y la vigilancia de la ordenación adecuada de los recursos naturales siguen muy a menudo marginadas de los órganos normativos y de adopción de decisiones, así como de los puestos directivos en las instituciones de enseñanza y los organismos relacionados con el medio ambiente». Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Situación que, aún, sigue vigente.

- Apoyar las iniciativas de las mujeres consumidoras mediante la promoción de la comercialización de alimentos orgánicos y servicios de reciclado, la información sobre productos y el etiquetado de productos, incluido el etiquetado de los contenedores de productos químicos tóxicos y de plaguicidas, en términos y con símbolos comprensibles para los consumidores, independientemente de su edad y grado de alfabetización.

Por tal razón, es fundamental que el Estado colombiano reconozca que la mujer es parte fundamental en el desarrollo de los países; así mismo, y ejemplo de ello, es el papel que juega en la sostenibilidad del recurso natural «agua», teniendo en cuenta la dependencia que tenemos de este elemento en muchas labores del hogar por lo que la recolección, utilización y administración del mismo es esencial. Igualmente, se destaca el valioso conocimiento que posee sobre su calidad, fiabilidad, restricciones y métodos para almacenarla. Por consiguiente, se puede decir que en la mujer está la clave del éxito de toda política y programa para el desarro-

llo y protección del recurso hídrico, sin contar con el uso que hace de los demás recursos naturales.

Reconociendo la importancia del tema, en enero de 2012 el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, suscribió la Directiva n.º 001 que insta a los gobernadores y gobernadoras, alcaldes y alcaldesas, así como a otras entidades con competencia en la materia, a incluir los derechos de las mujeres en los planes de desarrollo 2012 – 2015.

La directiva, socializada con la totalidad de las autoridades destinatarias de la misma, a través de los procuradores judiciales de familia y de los consejos de política social, en su artículo trigésimo noveno exhorta a las diferentes autoridades para que «(...) al momento de elaborar sus respectivos Planes de Desarrollo tengan en cuenta la perspectiva de género previendo planes, programas y proyectos dirigidos a la realización de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad».

De igual forma, en el artículo cuadragésimo primero del acto administrativo en comento, se exhortó a las autoridades territoriales mencionadas «(...) para que en la construcción de sus planes de inversión incluyan recursos suficientes para implementar políticas públicas con perspectiva de género». De igual forma, el artículo cuadragésimo tercero las y los instó a «(...) incorporar en sus políticas, programas y presupuestos, medidas y recursos para enfrentar la especial situación de la mujer rural (Campesinas, Indígenas, Afrodescendientes o Negras, ROM y Desplazadas) como grupo poblacional más afectado, buscando mejorar sus condiciones económicas, sociales, etno-culturales, de seguridad social, ambientales y políticas».

En razón de las anteriores consideraciones la entidad, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Familia, junto con la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, requirió a las diferentes autoridades ambientales y agrarias para que en el marco de sus competencias desarrollen e implementen los programas, proyectos y

políticas públicas que busquen incorporar el enfoque de género, reconociéndolas como agentes activas en el fomento del desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.

Una vez se analizaron las respuestas de las diferentes autoridades, se evidenció el desconocimiento que las mismas tienen sobre la transversalidad del enfoque de género. A la fecha, muchas de las autoridades no han desarrollado acciones tendientes a que, efectivamente, se implemente dicho enfoque. Igualmente, se observa que las autoridades infieren que el cumplimiento de la Ley de Cuotas (581 de 2000) conlleva, *per se*, la inclusión de género; no obstante, hay que hacer claridad de que no solo a través del cumplimiento de la referida norma se llega a una verdadera inclusión de la mujer que, finalmente, culmine en una efectiva equidad de género. De otro lado, se verificó el desconocimiento que existe sobre el tema, cuya principal consecuencia es el mínimo o casi nulo cumplimiento del postulado constitucional con relación al medio ambiente.

Recomendaciones de la Procuraduría

La línea base obtenida del referido estudio trae a colación la necesidad de que exista en el país, y se desarrolle, una política pública ambiental —de cara al tema en cuestión— en la cual se establezca, claramente, la importancia de incluir a la mujer dentro de la gestión ambiental, no solo por su grado de vulnerabilidad, sino por el conocimiento y cuidado que ella tiene sobre el medio ambiente. De igual forma, esa política debe contener lineamientos claros de cómo implementar dicho enfoque, y las estrategias que permitirán alcanzar el objetivo propuesto.

De igual forma, es necesario que a nivel nacional se capaciten a las diferentes autoridades públicas ambientales, con el fin de que conozcan a cabalidad las estrategias que pueden adelantar para implementar un eficaz y eficiente enfoque de género. Lo anterior, teniendo en cuenta la debilidad que se vislumbra en la inclusión de la mujer en temas medio ambientales en el país.

Finalmente, no sobra resaltar que la mujer juega un papel fundamental en el

desarrollo e implementación de programas medio ambientales, así como en el desarrollo sostenible del país, tal como lo menciona el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, o UNEP en sus siglas en inglés):

(...) se llegó a la conclusión de que la igualdad de género es fundamental para la economía de los países. Y, como sostiene Aguilar (2002), el desarrollo sostenible no es posible si no existe equidad. En efecto, se trata de un requisito previo indispensable de cualquier medida que apunte a mejorar la calidad de vida de las personas. Esto significa que la igualdad y la equidad de género no son únicamente un aspecto de los derechos humanos fundamentales y la justicia social, sino también elementos esenciales y condiciones indispensables de la conservación del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la seguridad humana. **i**

Referencias bibliográficas

- Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2014, 15 de agosto). Recuperado de <http://www.unep.org/PDF/Women/Spanish/ChapterTwo.pdf>

Un nuevo aire para el valle de Sogamoso

RICARDO LÓPEZ DULCEY
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL
DE BOYACÁ (CORPOBOYACÁ)

Asentado en el valle de Sogamoso se encuentra el corredor industrial más importante en el departamento de Boyacá, el cual concentra múltiples industrias pertenecientes a los sectores cementero, siderúrgico, metalmeccánico, alfarero y calero, entre los más representativos. No obstante, y sin dejar de lado los beneficios que estos reflejan, hay que admitir que, a cada uno de ellos, los entrelaza una misma condición: las altas emisiones de contaminantes al aire que generan, connotando sobre esta zona el calificativo a nivel nacional del cuarto corredor industrial con mayor generación de emisiones atmosféricas por material particulado después de Bogotá, Medellín y la ciudadela industrial de Norte de Santander.

Al avizorar el panorama de contaminación atmosférica en el valle de Sogamoso,

es claro que el sector de mayor aporte en esta materia está dado sobre las actividades de orden artesanal como son los chircales y caleras, representado en un 56,4% del total de fuentes emisoras, dada la inexistencia de tecnologías y buenas prácticas dirigidas a realizar un control de emisiones al aire, condición que conlleva a analizar los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente de la región, en yuxtaposición con los intereses económicos, culturales y socioambientales en el área de influencia directa del valle.

Pero bien, sobre cada dificultad es importante prever una solución y, en este contexto, Corpoboyacá viene implementando políticas orientadas al cumplimiento de las condiciones legales que permitan el desarrollo del sector industrial, soportadas en la optimización de los procesos productivos y asidas a la compatibilidad de las mismas



Omar Augusto Vivas Cortés - IEMP

► «(...) en el Departamento de Boyacá la actividad de transformación de arcillas para producir ladrillo y teja y la cocción de cal, representan un renglón importante de la economía regional, siendo tradicional utilizar infraestructura de tipo artesanal como hornos y chircales los cuales no cuentan con sistemas de control de emisiones atmosféricas, y en consecuencia su operación genera factores de deterioro ambiental, especialmente en el recurso aire, lo que trae efectos sobre la salud pública». Resolución 0618 de 2013 de Corpoboyacá. En la foto horno para el procesamiento de piedra caliza del municipio de Nobsa, Boyacá.

con el uso de suelo previstos en los planes y esquemas de ordenamiento territorial, así como a la implementación de sistemas de producción más limpia en este tipo de actividades. Por tal razón, la corporación ha emitido diferentes actos administrativos en ejercicio de las funciones de control y vigilancia haciendo énfasis en que tal condición se ha dado, pero en forma concertada y bajo la precisión de que su efecto sea un beneficio en doble sentido, es decir, sobre la continuación ideal de desarrollo de las actividades y la preservación del ambiente.

Corpoboyacá decidió asumir el reto de resolver este problema, y la forma de hacerlo fue a través del fortalecimiento de la *autoridad ambiental* que hace seguimiento, con capacidad de entender la problemática del medio ambiente, sin desconocer la condición social de los generadores y la importancia económica de la región. Una autoridad que dialoga con el sector, con la oportunidad de hacerles ver una alternativa de desarrollo empresarial para pasar de artesanos a empresarios, y todo lo que ello representa. Una autoridad que escucha propuestas, recibe y aprueba proyectos de reconversión industrial, suscribiendo acuerdos con la comunidad de caleros y alfareros para que, mientras se hace realidad su proyecto puedan, por turnos, mediante el mecanismo de pico y placa, seguir utilizando temporalmente los hornos antiguos con combustibles más limpios, generando ingresos básicos para el sustento de las familias.

Gracias a esta forma de ejercicio de autoridad ambiental el panorama cambió. Es así como a través de un acto de buena fe y en compromiso con su sector, y con la comunidad presente en el valle de Sogamoso, los empresarios alfareros y caleros presentaron 60 proyectos de reconversión tecnológica para dar cumplimiento a lo normado en esta materia, los cuales, una vez revisados y viabilizados, permitirán garantizar que la producción de ladrillo y cal sean actividades armónicas con el ambiente y la calidad del aire, en complementariedad al cumplimiento de la medida de operación de hornos establecida.

Ante tan alentador horizonte de voluntad y esfuerzos conjuntos para trabajar por el desarrollo sostenible del corredor industrial y zonas afines, Corpoboyacá con-

Cortés Carlos Eduardo Vega Solano



«(...) hoy se respira un nuevo aire en toda la región, con el compromiso de la comunidad y los sectores productivos unidos hacia un valioso propósito como lo es proponer soluciones en conciencia de un efecto positivo: respirar progreso en un ambiente de vida».

tinuó adelantando nuevas propuestas con los caleros y alfareros, quienes llegaron a proponer al director de la corporación la búsqueda de nuevas alternativas laborales para abandonar la actividad. Fue ahí donde nació la segunda fase del programa denominada «Compra de Emisiones» dirigida a la comunidad vulnerable de la zona. Este proyecto fue presentado junto con la Gobernación de Boyacá al Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) departamental donde fue aprobado con un presupuesto de \$4.805.607.319, gracias al compromiso del gobernador, Juan Carlos Granados Becerra, y su equipo de trabajo.

¿En qué consiste el programa «Compra de Emisiones»?

El proyecto involucra el pago mensual, a cada una de las 150 personas favorecidas, con un monto que satisface las necesidades básicas. A la firma del acuerdo los implicados se comprometen a demoler los hornos objeto de compra de emisiones con recursos del proyecto y a reforestar en cada sitio de demolición; con esta medida se dejarán de producir emisiones considerables por un período de diez años, emisiones que serán certificadas y transformadas en bonos transables con las grandes compañías a cambio de la reducción de la huella de carbono.

Destacamos la forma como los artesanos han reconocido a la *autoridad ambiental*, respetando las normas emitidas, así como la activa participación de los alcaldes

de Sogamoso y Nobsa: Miguel Ángel García y Ramiro Barragán, respectivamente. En concordancia con el proceso de selección de beneficiarios en la compra de emisiones se crearon dos veedurías las cuales hacen seguimiento al proceso.

Ante el inminente éxito del proyecto, no solo a nivel nacional, sino en el ámbito internacional, Corpoboyacá fue seleccionada como la experiencia más significativa por Colombia para ser expuesta en el curso taller Alternativas Tecnológicas para la Producción de Ladrillos y Tejas, organizado por Calidad del Aire y Clima de las Naciones Unidas (CCAC) y la Red Iberoamericana de Cerámica (Iberceram) del 27 al 30 de octubre de 2014 en Cusco, Perú.

En complementariedad a las intervenciones y actuaciones descritas, Corpoboyacá implementará el programa denominado BanCO₂ como estrategia de pago por servicios ambientales, que permitirá a las personas que realizan la producción de ladrillo y cal sustituir los niveles de emisión de contaminantes a través de la erradicación de hornos artesanales, promoviendo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en la región del valle de Sugamuxi.

Por lo descrito, es evidente que hoy se respira un nuevo aire en toda la región, con el compromiso de la comunidad y los sectores productivos unidos hacia un valioso propósito como lo es proponer soluciones en conciencia de un efecto positivo: respirar progreso en un ambiente de vida. 

Comparendo ambiental

ADOLFO LEÓN IBÁÑEZ ELAM¹

PROFESIONAL PROCURADURÍA DELEGADA PARA
ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

El Estado como organización territorial, poblacional y jurídico-política, compuesto por atributos que le son propios, especialmente el de ser un poder soberano, se transforma en un ente dinámico cuyo objetivo principal es el cumplimiento de determinados fines, los cuales constituyen su propia justificación (Naranjo, 2006). El autor en mención, señala esos fines como la «búsqueda del bien común», los cuales se convierten en una de las funciones de la actividad estatal.

La consagración del derecho a un medio ambiente sano en el cuerpo normativo de la Constitución Política de Colombia de 1991, es la puntualización al carácter participativo de nuestro Estado social de derecho. Con lo que, además, se escenifican los fines esenciales del Estado tales como servir a la comunidad, promover la prosperidad general, asegurar la convivencia pacífica y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política (Amaya, 2010).

Así mismo, una de las herramientas con las que ha contado Colombia para lograr sus fines esenciales como Estado, es a través, entre otros, del derecho ambiental. Esto, por cuanto gracias a esta disciplina normativa, la nación alcanza la preservación del entorno manteniendo así el *status quo* natural y artificial (Hernández, 2014).

El **comparendo ambiental** es la representación al derecho de preservación del entorno, funge como instrumento de cultura ciudadana y como estímulo a las buenas prácticas ambientalistas.² Por lo tanto, encuentra su importancia toda vez que este mecanismo busca crear reglas de conductas orientadas a la conservación del medio que nos rodea.

Mónica Vega Solano - IEMP



► La sanción social es una de las promotoras de comportamientos que favorecen la convivencia ciudadana. Su papel es fundamental a la hora de generar hábitos saludables para nuestra salud y la preservación del entorno. El «derecho a gozar de un ambiente sano» (Art. 79, Constitución Política de Colombia) es corresponsabilidad de todos.

1. Marco jurídico

Ley 1259 del 2008

Por medio de esta norma se creó el comparendo ambiental como instrumento de cultura ciudadana, la cual regula, así, el uso adecuado de los residuos sólidos y escombros. En ese orden de ideas, esta medida estableció sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que vulneren la normativa vigente en materia de residuos sólidos. Lo anterior con el fin, como lo señala su artículo, de estimular las buenas prácticas ambientalistas.

En lo concerniente al régimen de competencias, la ley otorga la facultad de reglamentar el comparendo ambiental en cada municipio a través del concejo municipal. Al alcalde, del respectivo ente territorial, se le encomienda la implementación de este instrumento pedagógico. También, se encuentran facultados para su debida aplicación la Policía Nacional, los agentes de tránsito, los inspectores de policía y corregidores.

Decreto 3695 del 2009

Este decreto reglamentario se refiere al comparendo ambiental en cuanto a su formato, presentación y contenido; así mismo, a los

lineamientos generales para su imposición al momento de la comisión de cualquiera de las infracciones relacionadas con aseo, limpieza y recolección de residuos peligrosos (Procuraduría General de la Nación, 2010).

Circular 057 del 2010 de la Procuraduría

La entidad expidió la circular en aras de reconocer el comparendo ambiental como un instrumento para proteger el medio ambiente. En ese sentido, exhortó, a través del acto administrativo, a dar aplicación del comparendo a alcaldes municipales y distritales, corregidores, miembros de los consejos municipales y distritales; empresas oficiales, privadas y mixtas prestadoras del servicio de aseo; corporaciones autónomas regionales, y de desarrollo sostenible; autoridades ambientales urbanas y de tránsito distritales. El resultado de esa circular fue un informe a nivel nacional que más adelante se explicará (Procuraduría General de la Nación, 2010).

Ley 1466 del 2011

Por medio de esta ley,³ se incorpora a los recicladores como actores importantes en el comparendo ambiental. De igual forma, adiciona en su Art. 3.º:

Las corporaciones autónomas regionales deberán acompañar técnicamente a los municipios de su jurisdicción en el diseño, implementación y operación del comparendo ambiental. Para este fin, establecerán dentro de sus planes de acción un programa de apoyo a la implementación del comparendo ambiental.

Es necesario resaltar el artículo 3.º, debido a que en las anteriores normas no se había vinculado a la labor del comparendo ambiental a las corporaciones autónomas regionales, tan solo en la Circular 057 del 2010 de la Procuraduría General de la Nación tuvieron cierto protagonismo, en la medida de que para ese entonces se les ordenó realizar un informe relacionado con el aplicativo del comparendo de los municipios que se encuentran dentro de su jurisdicción.

¹ Abogado, especialista en derecho administrativo y derecho ambiental. Se ha desempeñado como investigador *ad honorem* de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra del Rosario, y como consultor independiente en derecho público y privado.

² Art. 1.º, objeto de la Ley 1259 del 2008.

³ Adiciona el inciso 2º del artículo 1º (objeto), y el inciso 2º del artículo 8º, a la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008.

2. Implementación nacional

En ejercicio de la función preventiva y de control de gestión, consagrada en el artículo 277 de la Constitución Política y el Decreto 262 del 2000, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios llevó a cabo, en el año 2011, un Informe Nacional sobre Comparendo Ambiental.⁴ El resultado fue bastante desalentador por cuanto solo el 55,25% de los municipios del país habían reglamentado el comparendo ambiental, contra un 14,86%. El 29,89% restante de entes territoriales no dieron respuesta al requerimiento hecho por la procuraduría delegada (Procuraduría General de la Nación, 2011).

3. Diferencias: comparando ambiental y proceso sancionatorio ambiental Ley 1333 del 2009

No es fácil establecer una diferencia radical en ambos procesos. La afirmación se hace con base en que los dos persiguen la protección de bienes jurídicos tutelados similares, y buscan salvaguardar el medio ambiente. Aunque, desde un criterio jurídicamente orgánico y sustancial, es posible esclarecer las semejanzas entre el comparando ambiental y el proceso sancionatorio ambiental, Ley 1333 del 2009.

⁴ Al momento de elaborar este artículo, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios está en proceso de actualización del Informe Nacional sobre Comparendo Ambiental. Se estima que para el año 2015 esté finalizado el documento.

Criterio orgánico

El competente en la imposición del comparendo ambiental es el alcalde del respectivo municipio. De igual manera, se encuentran facultados para su debida aplicación la Policía Nacional, los agentes de tránsito, los inspectores de policía y corregidores. Ahora bien, los sujetos activos de los procesos sancionatorios ambientales son el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales urbanas de los grandes centros a las que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, la Armada Nacional, así como los departamentos, municipios y distritos.

Criterio sustancial

Las sanciones administrativas en materia ambiental cumplen funciones preventivas, correctivas y compensatorias. Con ello garantizan la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, las leyes y reglamentos. Por el contrario, las sanciones por comparendo ambiental son medidas policivas que tienen por fundamento el orden, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, públicas. Por regla general, el

objetivo primordial de una sanción policiva es la pedagogía ciudadana;⁵ la administrativa, es la corrección a la infracción. (Vidal, 2004).

4. Reflexiones finales

Si bien el comparendo ambiental es un mecanismo autónomo e independiente del derecho administrativo sancionador, su naturaleza jurídica no es suficientemente clara, razón por la cual, se recomienda legislar más sobre el tema, precisando las diferencias entre ambos procesos —el comparendo y el proceso sancionatorio— para que en un futuro la aplicación de uno u otro no sea susceptible de una posible violación al *non bis in idem*.

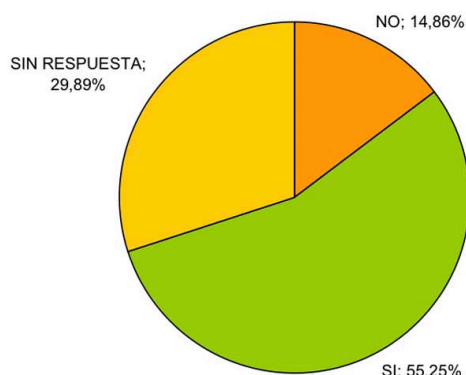
Como recomendación, el comparendo ambiental debe ser para infracciones de menor grado, y el proceso sancionatorio ambiental para transgresiones de mayor graduación. **i**

Referencias bibliográficas

- Amaya N., O. D. (2010). *La constitución ecológica de Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D. C.
- Hernández B., L. F. (2014). *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, D. C.
- Naranjo M., V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Temis S.A. Bogotá, D. C.
- Bulla R., J. E. (2012). *Derecho ambiental y estatuto sancionatorio*. Nueva Jurídica. Bogotá, D. C.
- Procuraduría General de la Nación. (2010). Circular 057 del 2010. Bogotá, D. C.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Informe Nacional sobre Comparendo Ambiental*. Bogotá, D. C.
- Vidal P., J. (2004). *Derecho Administrativo*. Legis. Bogotá, D. C.
- Ley 1333 del 2009. Código Sancionatorio Ambiental Colombiano.
- Ley 1259 del 2008. Ley de Comparendo Ambiental.
- Ley 1466 del 2011. Ley que adiciona el inciso 2° del artículo 1° (objeto), y el inciso 2° del artículo 8°, a la Ley 1259 del 19 de diciembre de 2008.
- Decreto 3695 del 2009.
- Sentencia C-928 del 2009. Corte Constitucional. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Sentencia C-793 del 2009. Corte Constitucional. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵ El carácter pecuniario no varía la naturaleza jurídica de la función y, a su vez, la sanción policiva.

MUNICIPIOS EN LOS CUALES LOS CONCEJOS MUNICIPALES Y/O DISTRITALES HAN REGLAMENTADO EL COMPARENDO AMBIENTAL



Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2011.

Reflexiones sobre estudios de impacto ambiental en Colombia

DANIEL GÓMEZ CURE¹

PROCURADURÍA DELEGADA PARA
ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Los estudios de impacto ambiental son el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial, cobrando gran importancia en Colombia por ser este un país constituido por regiones biogeográficas de gran importancia como el Océano Atlántico, el Océano Pacífico, la amazonia, la orinoquia, la Serranía de La Macarena, la Sierra Nevada de Santa Marta, los Andes y los valles de los ríos Cauca y Magdalena, en el que se pueden identificar cerca de 311 ecosistemas.

Estas zonas se caracterizan por contar con bosques húmedos tropicales y secos, páramos, humedales, manglares y ecosistemas marinos, los cuales son considerados como áreas prioritarias que, actualmente, por el desarrollo descontrolado se encuentran amenazadas ocupando, así, el cuarto lugar en áreas prioritarias amenazadas.

A su vez, Colombia cuenta con más de 54 000 especies registradas en la Infraestructura Mundial de Información sobre Biodiversidad (GBIF, por sus siglas en inglés), siendo el primer país en diversidad de aves y orquídeas, el segundo país en plantas, anfibios, peces de río y mariposas, el tercer país en diversidad de reptiles y palmas y el cuarto país en mamíferos. Gracias a esto, ostenta estar dentro de los primeros países a nivel mundial en términos de biodiversidad; de ahí que Colombia esté identificada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio

Diana Carolina Chacón Enciso - IEMP



► «Colombia cuenta con más de 54 000 especies registradas en la Infraestructura Mundial de Información sobre Biodiversidad, siendo el primer país en diversidad de aves y orquídeas, el segundo país en plantas, anfibios, peces de río y mariposas, el tercer país en diversidad de reptiles y palmas y el cuarto país en mamíferos».

Ambiente (PNUMA) como uno de los 17 países megadiversos que albergan 70% de la biodiversidad mundial en solo 10% del territorio.

Regulación normativa

El primer concepto de evaluación de impacto ambiental se desarrolló en el país a partir del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974), que en sus artículos 27 y 28 regula lo referente a la «Declaración de Efecto Ambiental» y del «estudio ecológico y ambiental», tomando como modelo la regulación americana en la materia.

Luego, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente

y el Desarrollo que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992, y en la cual Colombia formó parte, se promulgó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la que se acordó:

Principio 17. Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este (*sic*) sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Con el compromiso adquirido por Colombia de hacer de la evaluación de impacto ambiental una herramienta efectiva para otorgar licencias ambientales, y como respuesta a los principios impuestos por un desarrollo sostenible en la conferencia, se expidió la Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se conforma el Sistema Nacional Ambiental (Sina).

Dentro de los principios generales ambientales establecidos en el artículo 1.º de la ley se incluye, en el numeral 11, los estudios de impacto ambiental, los cuales serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

Así mismo, el artículo 57 de la misma ley define al «Estudio de Impacto Ambiental» como el conjunto de información que deberá presentar el peticionario de una licencia ambiental ante la autoridad competente, en donde se incluirá información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir impactos por la respectiva obra o actividad. Además, incluirá el diseño de los planes de preven-

¹ Ingeniero ambiental, candidato a magister en gestión y evaluación ambiental. Actualmente se desempeña como funcionario de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

ción, mitigación, corrección y compensación de impactos, y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

El artículo en mención fue reglamentado, inicialmente, por el Decreto 1753 de 1994, pero desde su promulgación ha sido sustituido de manera consecutiva por las diferentes administraciones del Gobierno nacional empezando por el Decreto 1753 de 1994, derogado por el Decreto 1728 de 2002, que fue sustituido rápidamente por el Decreto 1180 de 2003, que a su vez modificó el Decreto 1220 de 2005, sustituido, igualmente, por el Decreto 2820 de 2010 y, finalmente, derogado por el Decreto 2041 de 2014.

Cabe resaltar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha promulgado una serie de manuales con los cuales se estandarizan y se definen criterios y procedimientos, con el propósito de que sirvan de herramienta a las autoridades o a cualquier otro organismo para hacer más efectiva su gestión, y documente sistemáticamente los criterios considerados durante los procesos de toma de decisiones. Vale la pena mencionar el *Manual de evaluación de estudios ambientales - Criterios y procedimientos* editado en el 2002, y la *Metodología general para la presentación de estudios ambientales* expedida en el 2010.

Reflexiones

Colombia es un país en desarrollo, en el que la economía se sustenta en el aprovechamiento de los recursos naturales; por tal razón, la gestión ambiental tiene el reto más grande al ser un eje transversal en el desarrollo del país ya que con ella se deben conciliar los diversos intereses de la sociedad bajo los principios de la Carta Política, y reconocer y armonizar la complejidad regional y local de los aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales, todo en el marco del concepto del desarrollo sostenible. Este principio básico se debe visualizar en las políticas nacionales de desarrollo y en la consolidación de políticas ambientales que cuenten con solidez y seguridad jurídica.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente y la Ley 99 de 1993

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Los manglares son bosques pantanosos que viven donde se mezcla el agua dulce del río con la salada del mar. (...) los manglares pueden vivir con una parte de sus raíces bajo el agua, en un suelo sin oxígeno, con altas concentraciones de sal y al mismo tiempo aprovechar los sedimentos de los ríos que también le brindan nutrición». PNUMA (s. f.) Recuperado de (2014, 29 de diciembre) <http://www.pnuma.org/manglares/definicion.php>

sacaron a relucir la institucionalidad ambiental colombiana, considerada como un ejemplo a seguir para muchos países; sin embargo, se ha demostrado que el Sina presenta grandes debilidades en la ejecución de la legislación ambiental.

El Decreto 1753 de 1994 fue el primero en reglamentar las licencias ambientales, detallando en forma minuciosa los requisitos para todas las etapas de la industria de hidrocarburos: exploración, explotación, conducción, transporte, refinación y desarrollos petroquímicos. Además, hacía lo propio con los proyectos de gran minería, incluida su fase de exploración, pero los decretos que lo prosiguieron fueron más lapsos para el desarrollo industrial —y de infraestructura cinco cambios de regulación en 20 años—, es un saldo institucional inquietante.

La mayor crisis en la legislación ambiental se ve reflejada en la normativa tan cambiante en lo referente a licencias ambientales y estudios de impacto lo que genera una inseguridad jurídica y demuestra poca solidez. Podemos inferir que en Colombia la evaluación de impacto ambiental está ligada, concretamente, al proceso de licenciamiento ambiental que, a su vez, está orientado a la consolidación del desarrollo sostenible en el largo, mediano y corto plazo.

Adicionalmente, se requiere una solidez técnica interdisciplinaria en la formulación de la legislación ambiental por ser transversal en el desarrollo del país; especialmente, en la reglamentación de la evaluación ambiental la cual cumple un papel fundamental en ecosistemas estratégicos

que se consideran áreas prioritarias de protección por su importancia ecológica.

Finalmente, cabe anotar que lo más importante para los estudios de impacto ambiental son las líneas base de información. En Colombia, estas presentan un gran vacío, y la única forma de fortalecer esta información es fortalecer el Sina, especialmente, los institutos de investigación ambiental. ⓘ

Referencias bibliográficas

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2002). *Manual de evaluación de estudios ambientales*. Recuperado de <http://www.anla.gov.co/documentos/Permisos%20y%20Tr%C3%A1mites%20Ambientales/MANUAL%20DE%20EVALUACION%20DE%20ESTUDIOS%20AMBIENTALES%202002.pdf>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (2014). «Estudio de Impacto Ambiental». Recuperado de <http://www.anla.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1373&conID=8052>
- Foro Nacional Ambiental. (2011). *Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/o8360.pdf>
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt Colombia. (s.f.). «La biodiversidad y los servicios ecosistémicos». Recuperado de <http://www.humboldt.org.co/biodiversidad#en-colombia>
- Naciones Unidas. (1992). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible. Obtenido de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Naciones Unidas. (s. f.). «Convenio sobre la Diversidad Biológica». Obtenido de <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/information/cop-06-inf-33-es.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (s. f.). «Grupo de Países Megadiversos Afines». Recuperado de <http://www.pnuma.org/deramb/GroupofLikeMindedMegadiverseCountries.php>

Bienestar animal: las cinco libertades

ELISABETTA MORELLI RICO

ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA PARA
ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

El hombre ha encontrado en la naturaleza y en sus recursos el mejor medio para alcanzar los objetivos del derecho al desarrollo humano.¹ Con una visión meramente antropocéntrica, ha logrado dominar la naturaleza, ponerla a su servicio, explotarla, lucrarse de ella y, por hacerlo sin medida, afectarla de manera grave. Se ha alcanzado un alto grado de civilización, bienestar y desarrollo, pero a un costo muy elevado para el medio ambiente.

En 1971, por primera vez, se hace un alto en el camino para reflexionar sobre el tema ambiental en el marco de las discusiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, se consagran principios del derecho ambiental como el **desarrollo sostenible**, con el propósito de garantizar el progreso de la humanidad, pero preservando los recursos naturales.

De esta manera, el medio ambiente —conformado por aire, agua, atmósfera, rocas, vegetales, **animales**—, materia prima e instrumento necesario para el desarrollo, debe ser protegido de la acción humana, para su propio beneficio, y así evitar su agotamiento, degradación o extinción.

En este contexto, los animales han sido utilizados como fuente de alimentación, de experimentación o como fuerza de trabajo, sin ninguna otra consideración. Han sido utilizados y abusados como simples objetos de uso o de consu-

mo y sometidos a las leyes de oferta y demanda como cualquier bien económico, con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de los humanos.

El camino hacia el desarrollo de los pueblos con el incremento de la demanda de productos de origen animal, la industrialización y la globalización, entre otros, ha llevado a intensificar de manera importante la producción; esta presión ha degenerado en una masificación *inhumana* del recurso animal. El único propósito de quienes lo explotan es alcanzar los objetivos de la cría intensiva: producir más, en menos tiempo y a menor costo —más leche, más carne, más piel, más huevos—, sin detenerse a pensar que estos seres vivos que **sienten**, que comparten nuestro espacio vital, también deben ser sujetos de bienestar.

La Unión Europea reconoció que los animales son «seres con percepción propia», y así lo estableció en el Tratado de Ámsterdam firmado en 1997, con la inclusión de un protocolo sobre la protección y el bienestar de los ani-

males que dispone: «mayor respeto del bienestar de los animales como seres sensibles». En Colombia también existen fallos judiciales de las altas cortes que se consideran históricos por cuanto han sostenido que «los animales no son cosas: son seres sintientes, con dignidad intrínseca y titulares de varios derechos».²

En nombre de la competencia generada por la industria y el comercio, los sistemas de cría intensiva se han impuesto en todo el mundo. Los animales han sido confinados a espacios ridículos, tan reducidos, que resultan inconcebibles para cualquier forma de vida; además, han sido y siguen siendo sometidos a prácticas muy cuestionables. En el caso de las aves, por hablar de un solo asunto, estas son mantenidas en las llamadas naves industriales en donde su existencia, que debería ser natural, se convierte en una vida

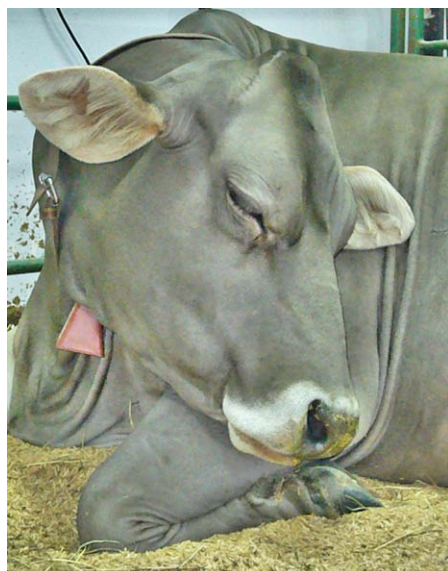
² Consejo de Estado (2012, 23 de mayo). Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección c. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D. C.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «En nombre de la competencia generada por la industria y el comercio, los sistemas de cría intensiva se han impuesto en todo el mundo. (...) En el caso de las aves (...), estas son mantenidas en las llamadas naves industriales en donde su existencia, que debería ser natural, se convierte en una vida artificial en varios sentidos: iluminación, ventilación, alimentación, (in) movilidad, en definitiva, imposibilidad de comportarse de la manera en que la naturaleza lo había dispuesto».

¹ El desarrollo como derecho humano, reconocido por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en febrero de 1977, fue definido como: «(...) inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él». Artículo 1.º de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986. Sus objetivos tienen que ver con mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas.



Mónica Vega Solano - IEWP

indoloro, sin angustia y de manera instantánea.

Las cinco libertades

Es en medio de este panorama, coincidiendo con la toma de conciencia de la importancia del medio ambiente, de los recursos naturales en general y de los seres vivos en particular, y gracias a las crecientes exigencias de los consumidores conscientes, que desde la década del 70 se comienza a hablar del **bienestar animal**. Su objetivo primordial es el de evitar el sufrimiento de los destinatarios de los procedimientos que en razón de los métodos de explotación del recurso animal, como la cría intensiva, entre otros, se realizan. Comprende, por lo tanto, toda la cadena y debe estar presente desde la cría, el levante, el transporte hasta el sacrificio.

Para explicar el concepto de bienestar animal se han propuesto diferentes definiciones que incluyen elementos no solo científicos, sino también éticos. Todas conllevan una reflexión de los humanos frente al trato adecuado que deben recibir los animales.³

De cara a la evidencia y por cuenta de algunas colectividades sensibles al tema, en 1974 se expide la primera regulación para el bienestar animal en la comunidad europea, que hace obligatorio el aturdimiento de animales antes del sacrificio.

En 1997 se suscribe el Tratado de Ámsterdam, «Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales»⁴. Este,

3 Algunas definiciones de bienestar animal: Hugh (1976) menciona que es «el estado de salud mental y físico en armonía con el entorno o medio ambiente». En 1986 Donald Broom — primer profesor de bienestar animal, Universidad de Cambridge, Reino Unido— dijo que es «el estado en el que un animal trata de adaptarse a su ambiente». La American Veterinary Medical Association (AVMA) toma los conceptos de Anon (1990) que se extiende a todos los aspectos de bienestar animal, incluyendo «el alojamiento adecuado, el manejo, la alimentación, el tratamiento y la prevención de enfermedades, la tenencia responsable, la manipulación humanitaria y si es necesario la eutanasia humanitaria». Duncan y Fraser (1997) señalan que el bienestar animal debiera considerar ciertos aspectos básicos como: Las experiencias de los animales, tales como placer y sufrimiento (psicológico); el funcionamiento biológico normal del animal (estado de salud); y la naturaleza de cada especie, asegurando que pueda expresar toda su gama de comportamiento (telos). Rebecca Whay (Universidad de Bristol para Protección Mundial Animal) en 2005, expresó que un animal debiera encontrarse «apto y feliz». Esta es una definición más positiva, ya que se refiere a tener cosas buenas más que a evitar o manejar aquellas cosas que pueden ser perjudiciales. Recuperado de http://www.bienestaranimal.org.uy/que_es.html

4 Tratado de Ámsterdam (1997). «LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES, DESEANDO garantizar una mayor protección y un mayor respeto del bienestar de los animales como seres

establece nueva reglamentación sobre la acción que debe adelantar la Unión Europea en este campo. Reconoce oficialmente que los animales son seres sensibles y dispone que, al formular y aplicar las políticas comunitarias, las instituciones tendrán en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales.

El Consejo de Bienestar para Animales de Granja del Reino Unido (Farm Animal Welfare Council), formuló en 1993 las «5 libertades», como mínimos vitales, para estos seres:

Libertad de hambre y sed mediante un acceso dispuesto al agua fresca y dieta para mantener la salud y el vigor completos.

Libertad de malestar al proveer un ambiente adecuado que incluya refugio y un área de descanso cómoda.

Libertad del dolor, heridas y enfermedad mediante la prevención, un diagnóstico rápido y tratamiento.

Libertad de expresar un comportamiento normal al proveerle de espacio suficiente, instalaciones adecuadas y la compañía de animales de la misma especie.

Libertad de temor y angustia al asegurarse de que tengan las condiciones y el trato que les eviten sufrimiento mental.

Actualmente, existe legislación para animales en la granja: vacunos, porcinos, aves, que contemplan estas cinco libertades y que pasan por el transporte y el sacrificio determinando unos mínimos que deben cumplirse de manera obligatoria. En 1924, con el propósito de controlar la propagación de enfermedades de los animales, más allá de las fronteras, se creó la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE, por sus siglas en inglés). Con los años, para ajustarse a las nuevas realidades y exigencias del mundo, se incluyó el tema del bienestar animal al lado de la sanidad y la salud pública veterinaria. En este punto se asocia el control de la

sensibles, HAN CONVENIDO en la disposición siguiente, que se incorpore como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

Al formular y aplicar las políticas comunitarias en materia de agricultura, transporte, mercado interior e investigación, la Comunidad y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional».

artificial en varios sentidos: iluminación, ventilación, alimentación, (in)movilidad, en definitiva, imposibilidad de comportarse de la manera en que la naturaleza lo había dispuesto.

Adicionalmente, se les suministran medicamentos que controlan eventuales infecciones, y hormonas que hacen que se desarrollen y engorden más rápido. Se busca y se logra que el «producto» alcance en el menor tiempo posible su madurez, pese más, cumpliendo así las exigencias del mercado. Puede que requerimientos de otro tipo se cumplan en su totalidad como los sanitarios, sin embargo, lo que prevalece a costa del malestar de los animales es alcanzar el mayor rendimiento y el mayor beneficio económico.

El maltrato no se circunscribe a la cría. El transporte es uno de los eslabones más reprochables de esta cadena. Evidentemente quienes lo hacen están convencidos de que llevan «cosas» y no «seres vivos», no saben manipular la carga viva y poco importa cómo se haga. En esta medida las condiciones de hacinamiento, temperaturas extremas, tiempos del traslado, ruidos, estrés, la carga y la descarga, rayan con la tortura.

Llegado el momento del sacrificio se hace de una manera cruel en medio del dolor y del pánico, cuando debería ser

propagación de enfermedades al control de la salud del animal, y más adelante se relaciona también con la seguridad alimentaria.

En el 2004, en el Código Terrestre se enuncian los principios generales de bienestar de los animales. Ese mismo año, en la Primera Conferencia Mundial sobre Bienestar Animal, (dirigida tanto a los Servicios Veterinarios de los Países Miembros de la OIE, como a empresarios de la carne) se divulgó este concepto.

Desde mayo de 2005, la Asamblea Mundial de Delegados de la OIE (conformada por los 180 países miembros, incluyendo a Colombia) adoptó diez normas sobre bienestar animal relacionadas con el transporte, el sacrificio, el bienestar animal en el ganado, en los pollos y en los peces. En octubre de 2008, la OIE llevó a cabo la Segunda Conferencia mundial sobre Bienestar Animal «Por la Aplicación Efectiva de las Normas de la OIE», en El Cairo (Egipto).

Estas normas se actualizan constantemente con el fin de tener en cuenta e incorporar los últimos hallazgos científicos.

Bienestar animal y seguridad alimentaria⁵

Se ha demostrado que el bienestar o el malestar animal tienen repercusiones sobre la seguridad y salubridad alimentarias. En otras palabras, el bienestar animal está íntimamente ligado con la seguridad alimentaria.

Como consecuencia de la ausencia de bienestar, la calidad del producto se ve afectada aunque no se note a simple vista. Se pueden estar cumpliendo los más altos estándares sanitarios, pero el consumidor desconoce el recorrido del «producto». De otra parte, en el caso de las carnes, un animal que haya sido criado en condiciones de bienestar, sin duda ofrecerá una mejor textura y sabor que aquel obtenido con malas prácticas. Se sabe que los animales en el momento en que van a ser sacrificados pueden «pre-sentir» esta situación y alcanzar altos

niveles de estrés. Esto, no es solamente reprochable desde el punto de vista de la mínima consideración que se debe tener hacia un ser vivo —en estado de indefensión— sino que se detecta en la calidad del producto final.⁶

La Comisión Conjunta FAO/WHO,⁷ del Codex Alimentarius, trabaja al lado la Convención Internacional para la Protección Vegetal (IPPC – FAO), y de la OIE elaborando estándares internacionales en materia de alimentación; esta última incluye desde hace años el tema de bienestar animal. De otra parte *El libro blanco sobre seguridad alimentaria*,⁸ y otros instrumentos internacionales, también reconocen la relación entre bienestar animal y seguridad alimentaria.

Conclusiones

- A diferencia de lo que ocurre con los

⁶ Ver FAO. *Directrices para el manejo, transporte y sacrificio humanitario del ganado*. CAPÍTULO 2: Efectos del estrés y de las lesiones en la calidad de la carne y de los subproductos

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) /Organización Mundial de la Salud (OMS.)

⁸ Comisión de Las Comunidades Europeas (2000). Recuperado de (2014, 30 de diciembre) http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pubo6_es.pdf

circos y con los zoológicos, en donde los animales están expuestos a un público que a veces —cada vez más— es testigo del sufrimiento, desesperación e impotencia, el «recurso», el «producto» que llega a la mesa, a los cosméticos o a nuestra indumentaria, no cuenta la historia que hay detrás.

- La cría intensiva trae consecuencias tanto en la salud de los consumidores, como en el medio ambiente. No gratuitamente, se han presentado crisis alimentarias a nivel mundial, derivadas de enfermedades originadas en los animales de granja. En un mundo globalizado, la política alimentaria debe tener en cuenta en sus normas aspectos no solo de seguridad, salubridad y soberanía alimentaria, sino que debe integrar normas de bienestar animal, con un fundamento no solo político sino también ético.

- La tendencia mundial está apostando por la «calidad del producto», no solo en cuanto a la apariencia sino en un sentido integral que incluye lo ecológico. En el caso de las carnes y de las aves, la diferencia de calidad implica que la carne que va a ser consumida provenga de establecimientos que aplican buenas téc-

Diana Carolina Chacón Enciso - IEMP



▶ «(...) el bienestar animal está íntimamente ligado con la seguridad alimentaria».

⁵ Bienestar animal y seguridad alimentaria dos conceptos entrelazados. En http://www.mercasa.es/files/multimedios/pag_104-109_bienestar.pdf

nicas en cada una de las etapas del procedimiento. El consumidor de hoy no solo se fija en la identificación de los componentes y sus porcentajes; hoy exige y está al tanto de consideraciones medioambientales, de agricultura sostenible. Las políticas públicas deben responder a este requerimiento.

- Los consumidores han sido y continuarán siendo determinantes en esta toma de conciencia sobre la necesidad de proporcionar bienestar a los animales. Se está haciendo la transición, a un ritmo cada vez más rápido, de un consumidor ávido e indiferente a un consumidor consciente y selectivo que incorpora valores éticos de bienestar animal en la elección de los productos que va a aprovechar en su día a día.

- La demanda de productos presiona al comercio. En la medida en que se exijan estándares mínimos en lo atinente a la producción con recursos animales, los productores se verán forzados a seguir la tendencia.

- Es necesario conciliar posiciones como la de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que dispone que ningún país o grupo puede prohibir las importaciones por razones éticas, incluso cuando las leyes del propio país o grupo así lo dispongan. Los acuerdos de libre comercio deben considerar la protección del medio ambiente y de los animales.

- Acogerse a los estándares mínimos de la producción ayuda a controlar la calidad del producto final y a garantizar la seguridad alimentaria. Tanto la salud como el bienestar de los animales, productores de alimentos, son esenciales para la salud pública y la protección de los consumidores.

- El bienestar animal no puede ser considerado como un capricho de ambientalistas ya que de la mano con la agricultura sostenible, ayuda a fomentar las buenas prácticas en el sector agropecuario, garantiza la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos y satisface las exigencias del consumidor.

- Se debe insistir en la aplicación de los métodos de transformación y producción que se utilizan, y en que las

condiciones de crianza, levante, transporte y sacrificio se correspondan con el bienestar animal. Esta información debe estar contenida en la etiqueta que identifique el producto. En definitiva, se debe apostar por calidad ética del producto.

- El desarrollo económico, social, cultural y político al que tienen derecho los pueblos, debe ser sostenible incorporando consideraciones de tipo medioambiental pero también de tipo ético. La aplicación de normas de bienestar animal, contribuirán a hacer ese desarrollo más coherente y responsable para beneficio de todos los que habitamos en este planeta. 

Referencia bibliográfica

- Actas de seminario (2004, 11 y 12 de noviembre). La Institucionalización del Bienestar Animal, un Requisito para su Desarrollo Normativo, Científico y Productivo. Santiago de Chile. Recuperado de (2014, 15 de diciembre) <http://www.monografias.com/trabajos75/estudio-derecho/estudio-derecho2.shtml#ixzz3LzebbQuP> 15.
- Codex Alimentarius. Recuperado de (2014, 16 de diciembre) http://www.codexalimentarius.net/web/index_es.jsp
- wwg grupo de trabajo permanente de bienestar animal.
- «Bienestar animal y seguridad alimentaria dos conceptos entrelazados». Recuperado de (2014, 15 de diciembre) http://www.mercasa.es/files/multimedios/pag_104-109_bienestar.pdf
- Genoma animal genoma humano. Recuperado de (2014, 12 de diciembre) <http://www.elmundo.es/universidad/2002/12/05/tecnologia/1039076011.html>
- Higuera E. «Sobre animales, capacidades e intereses. Reflexiones filosóficas acerca de la consideración moral de los animales no humanos». Animales libres de torturas. En Sentencia C-283/14.
- «La tortura del embudo». Recuperado de (2014, 17 de diciembre) <http://www.addarevista.org/article/cria-intensiva/23/foie-gras-la-tortura-del-embudo/FOIE-GRAS>.
- La Organización Mundial del Comercio (OMC): una amenaza para la protección animal. Recuperado de (2014, 16 de diciembre) <http://www.addaong.org/es/que-denunciamos/cria-intensiva-de-animales/>
- Ley 84 de 1989 (27 de diciembre). «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».
- Sentencia C-283/14 (14, mayo). M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.



www.procuraduria.gov.co/iemp

Inicio

Quiénes somos

Capacitación

Investigación

Publicaciones

Contratación

Contacto

El servicio público de aseo y la disposición final de residuos sólidos en Colombia

CLAUDIA JULIANA MARTÍNEZ GÓMEZ ¹

ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA PARA
ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

La Constitución Política de 1991 introdujo diversos cambios, dentro de los cuales se encuentran la consagración de Colombia como Estado social de derecho; la acción de tutela, como mecanismo que tienen los ciudadanos para reclamar la protección de sus derechos fundamentales; el marco constitucional para la protección del medio ambiente; la acción popular como mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos, como el derecho a un ambiente sano, a la conservación del patrimonio cultural, la calidad en la prestación de servicios públicos, la libre competencia económica, la seguridad, etc.

La Constitución no solo protege e impulsa la propiedad privada sino que, de igual forma, le impone obligaciones que permitan garantizar la prevalencia del interés general. Lo anterior, de acuerdo a lo que establece la Carta Política, en tanto que «la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común», por lo que «El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional».

La Constitución también le asignó al Estado la dirección de la economía, enviéndolo de amplios poderes de intervención:

(...) en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la produc-

ción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados (...) con el fin de conseguir (...) el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Se desprende de lo anterior, el deber que le asiste al Estado de garantizar el derecho a la participación de la empresa privada, así como de las comunidades organizadas en la prestación de estos servicios, pero manteniendo la obligación de «asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional».²

La Constitución Política de 1991 quiso darle especial importancia a los servicios públicos, por lo que les dedicó un capítulo completo estableciendo, en el artículo 365, que estos «son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (...)».

Además, consagra un régimen jurídico especial para los servicios públicos, los cuales «(...) podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por

comunidades organizadas, o por particulares (...); referente a esto último, la Corte Constitucional ha dicho:

El servicio público de interés general prestado por un particular hace que éste adquiera el carácter de autoridad, pues existe un ejercicio del poder público, y la característica fundamental del servicio público, como se mencionó anteriormente, es que tiene un régimen especial en atención al servicio.³

Por otra parte, y además de contar con un régimen jurídico especial, los servicios públicos continuarán bajo «la regulación, el control y la vigilancia del Estado»,⁴ lo cual busca garantizar la calidad, cobertura y disponibilidad de dichos servicios, para así poder asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo unos principios de libertad de empresa y de iniciativa privada.

Los servicios públicos domiciliarios

La Ley 142 de 1994, en el artículo 1.º, define como servicios públicos domiciliarios los siguientes: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil, rural, y distribución de gas combustible; en el artículo 4.º, les da la categoría de servicios públicos esenciales,⁵ con un órgano de control y vigilancia que es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-507 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Constitución Política de Colombia. Art. 356

⁵ La Corte Constitucional declaró exequible este artículo en la Sentencia C-663 de 2000. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

² Constitución Política de Colombia. Art. 365.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «(...) son los municipios los obligados a concertar sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, a la vez que priorizar en ellos las necesidades básicas insatisfechas de su población en materia de cobertura en los diferentes servicios públicos domiciliarios».

¹ Abogada, especialista en derecho del medio ambiente y derecho minero energético.

La naturaleza esencial de un servicio público ha sido definida por la Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, así:

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad.

Esta ley establece que los servicios públicos domiciliarios podrán ser prestados por las empresas de servicios públicos:

(...) las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley; las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas; las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley; las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del Artículo 17.⁶

El servicio público de aseo

Dentro de los servicios públicos domiciliarios se encuentra el servicio público de aseo, el cual se encuentra definido como:

(...) 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.⁷

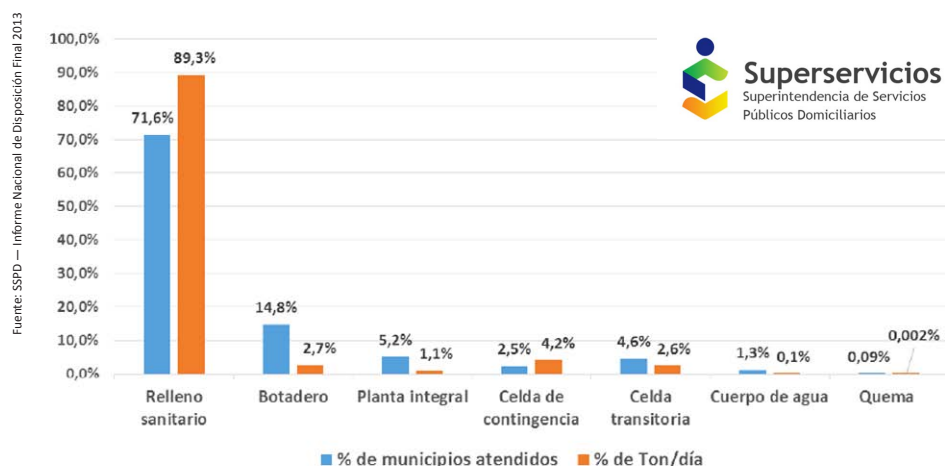
En Colombia la prestación del servicio de aseo se realiza de manera descentralizada a través de empresas de economía mixta

7 Artículo 1.º de la Ley 632 de 2000, «por medio de la cual se modifica la definición inicial introducida por el numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994».

o de operadores privados que prestan el servicio a nivel municipal.

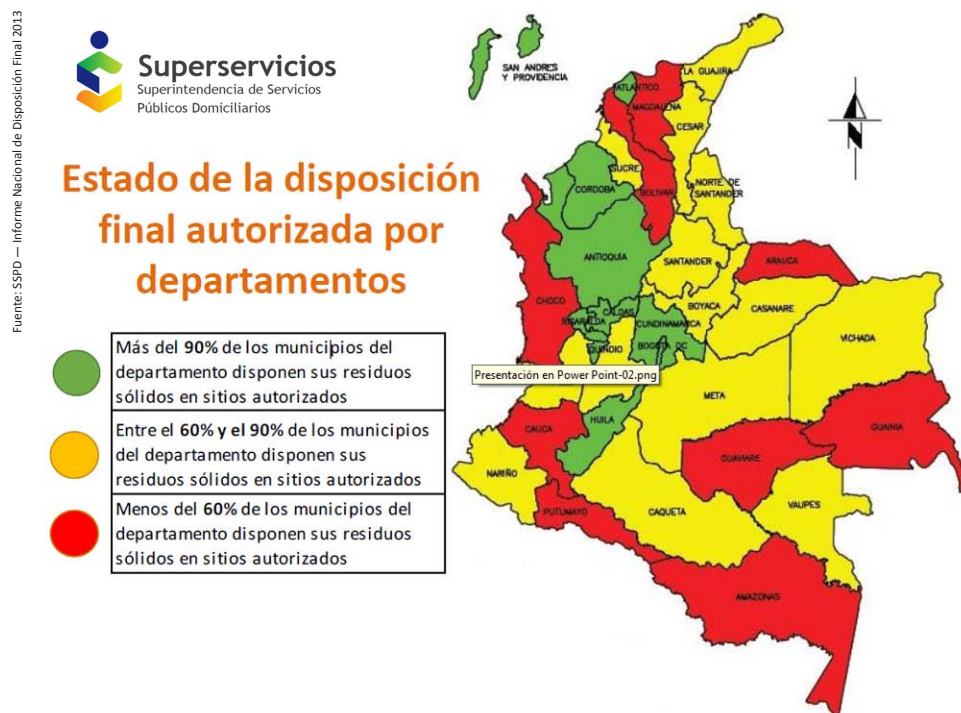
De acuerdo al Informe Nacional de Disposición Final 2013, elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, todavía se cuenta en el país con gran cantidad de sistemas de disposición final inadecuados, dentro de los que se encuentran: celdas transitorias, botaderos a cielo abierto, enterramientos, vertimientos a cuerpos de agua, quemas, entre otros.

Gráfica n.º 1 – Distribución de residuos en relación con los municipios atendidos por tipo de sistema de DF



En la gráfica «se presenta de manera general, la distribución de municipios por tipo de sistema de disposición final. Se observa que el 72% de los municipios (789) se encuentra disponiendo en rellenos sanitarios, el 15% en botaderos (163), el 5,2% en planta integral (57), el 4,6% en celda transitoria (51), el 2% en celda de contingencia (27), el 1% en cuerpos de agua (14) y todavía el 0,1% quema los residuos (1)». SSPD (2014). Informe Nacional de Disposición Final 2013.

Gráfica n.º 2



Dentro de los componentes de la prestación del servicio público domiciliario de aseo, se encuentra la disposición final, etapa que cuenta con una técnica para manejar los residuos sólidos o ese material de rechazo, conocida como relleno sanitario.

Para la Asociación Americana de Ingeniería Civil, el relleno sanitario es:

[La] Técnica para la disposición final de los residuos sólidos en el terreno, sin causar perjuicio para el ambiente y sin ocasionar molestias o peligros para la salud, el bienestar y seguridad pública.

Este método, requiere la utilización de principios de ingeniería para confinar los residuos en la menor superficie posible, reduciendo su volumen al mínimo.

Los residuos depositados son cubiertos con una capa de suelo, a modo de cobertura intermedia, con la frecuencia adecuada según el caudal de ingreso de residuos, con el fin de evitar la proliferación de olores y el desarrollo de cualquier tipo de vectores.

En Colombia, el Estado adoptó la tecnología de relleno sanitario, a través del

Ministerio de Ambiente de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la expedición del Decreto 838 de 2005, el cual modifica el Decreto 1713 de 2002, que se refiere a la disposición de residuos sólidos bajo una técnica de relleno sanitario, el cual es considerado como un sistema adecuado, que se acomoda a las diferentes temperaturas ambiente de todas las ciudades del país y, además, permite separar del residuo sólido, los gases producidos por la biodegradación y el líquido residual generado por la descomposición biológica denominado lixiviado.

Debido a la mala experiencia que se ha tenido en el país con la disposición final de los residuos sólidos, caracterizada por la disposición a cielo abierto, la cual ha generado —y en muchos casos continúa ocasionando— problemas de contaminación al suelo, aire y a fuentes hídricas superficiales y subterráneas, además de la presencia de olores ofensivos, la exposición de las basuras al reciclador y la propagación de chulos o goleros, que son las circunstancias causantes del rechazo que se ha creado en la comunidad y en las autoridades municipales, lo que hoy día dificulta la escogencia de la localiza-

ción de áreas para la disposición final de residuos sólidos.

El Decreto 838 de 2005, el cual incluye en su articulado disposiciones referentes a la conservación y protección ambiental, determinó una serie de prohibiciones y restricciones en la localización de áreas para disposición final de residuos sólidos, como la protección de fuentes superficiales, para las cuales estableció una protección de 500 metros con manantiales, fuentes subterráneas, *hábitats* naturales críticos, áreas con fallas geológicas o pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales, y demás espacios de manejo específico y de ecosistemas especiales tales como humedales, páramos y manglares.

Uno de los inconvenientes y de los aspectos más notorios que hoy día se presentan en los procesos de licenciamiento ambiental para el desarrollo de proyectos que involucren la construcción de rellenos sanitarios, es la falta de chequeo minucioso por parte de las entidades ambientales y del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al momento de verificar que se cumplan las prohibiciones anteriormente mencionadas, situación que genera con posterioridad conflictos con las comunidades aledañas al proyecto.

Se ha logrado demostrar en el país que la tecnología del relleno sanitario, construido técnicamente y cumpliendo con los estándares de la ingeniería, con la debida caracterización de los residuos, el respeto a las áreas de aislamiento, la construcción de las celdas con la infraestructura propia de las chimeneas y el drenaje de lixiviados, la utilización de material de cobertura —diariamente—, la disposición de la geomembrana adecuada de acuerdo al tipo del suelo, la construcción de vías de acceso tanto exteriores como interiores, la construcción de la planta de tratamiento de los lixiviados, como con el control en la calidad de materiales y los adecuados estudios que se requieren, entre otros, es un sistema que se ajusta para evitar cualquier tipo de contaminación, pero, definitivamente, se requiere de un mayor seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental.



▶ Relleno sanitario La Esmeralda, municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander. En la foto se observa una inadecuada disposición de residuos, a cielo abierto, sin material de cobertura y con la presencia de gallinazos y recicladores, los cuales se disputan los residuos tan pronto son dispuestos por los vehículos compactadores. Claudia Juliana Martínez Gómez, asesora Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.



► Relleno sanitario El Carrasco, municipio de Bucaramanga, departamento de Santander. Foto arriba se observa el material de cobertura apropiado, conservando unas pendientes adecuadas, para evitar así la erosión. Claudia Juliana Martínez Gómez, asesora Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Abajo, disposición de basuras sin el material de cobertura requerido, ni la pendiente adecuada, generando la presencia de gallinazos. Claudia Juliana Martínez Gómez, asesora Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Claudia Juliana Martínez Gómez - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

Es de resaltar la importancia que se le ha dado a los servicios públicos en Colombia a partir de su consagración como Estado social de derecho; es decir, es a partir de la Carta Política de 1991 que el constituyente «elevó a deber constitucional del Estado suministrar prestaciones a la colectividad».⁸

Lo anterior significa que el Estado debe garantizar la efectiva prestación de los servicios públicos a sus asociados, ya sean prestados por él directamente o por particulares, bajo la orientación de los principios de solidaridad, equidad, redistribución del ingreso, calidad, eficiencia, continuidad, universalidad, entre otros, ya que no puede concebirse un Estado social de derecho sin la

efectiva prestación de dichos servicios.

El Estado se reservó en la Constitución Política la regulación, el control y vigilancia de los servicios públicos, pero es el alcalde, quien a la luz de la Carta Política y de la ley, el llamado a ser el garante de la eficiente prestación de estos servicios, bien sea a través de particulares, de empresas públicas, privadas, mixtas o de comunidades organizadas, o de manera excepcional, prestados directamente por él.

Por esto, son los municipios los obligados a concertar sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, a la vez que priorizar en ellos las necesidades básicas insatisfechas de su población en materia de cobertura en los diferentes servicios públicos domiciliarios. **i**

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-540 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Diagnóstico preventivo del manejo hidráulico y conservación del ecosistema lagunar de Fúquene, Cucunubá y Palacio

LUIS FELIPE APARICIO TORRES

ASESOR PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Con ocasión de la ola invernal del año 2011, se presentó ante la Procuraduría General de la Nación un clamor general de las comunidades de este productivo valle, por las continuas inundaciones de la gran mayoría de los predios que circundan este grupo lagunar y, en consecuencia, las correspondientes afectaciones de los predios, mortalidad de ganado vacuno, daños económicos en general, problemas de salud, y el desconcierto de la toma de decisiones ante un sistema hidráulico con muchos proble-

mas de manejo, mantenimiento y obstrucción de drenaje y almacenamiento, entre otros.

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, por instrucciones del procurador general de la nación, conformó un grupo interdisciplinario para realizar un diagnóstico de la situación real y analizar los diferentes aspectos técnicos y jurídicos que conforman el problema, con el objeto de presentar recomendaciones para que el Estado actúe en forma eficiente, y conforme la infraestructura

Luis Felipe Aparicio Torres - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN



► «Laguna Palacios completamente colmatada. El único flujo de agua va por el canal perimetral, el resto es una invasión de vegetación acuática y sedimentos, precisamente por la falta de dragado. Vale la pena anotar que prácticamente la Laguna Palacios, Cucunubá y parte de Fúquene, en la actualidad, han sido apropiadas por particulares». Luis Felipe Aparicio Torres, asesor Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

adecuada para mitigar los efectos que se ocasionan con los fenómenos naturales, como los ocurridos en ola invernal.

El sistema hídrico lagunar Palacio, Cucunubá y Fúquene hace parte de las cuencas de los ríos Ubaté y Suárez. Es un sistema natural que recoge todos los aportes de los afluentes hídricos —por su misma geoforma—, que brindan la capacidad de almacenamiento en las tres lagunas para suplir las necesidades de abastecimiento de los predios que lo requieren en las épocas de estiaje.

Es importante mencionar que este sistema hídrico natural ha sido alterado y la historia muestra cómo desde finales de 1800 hasta la fecha, las obras hidráulicas más importantes en la región se han limitado a trabajos de desecación, tanto por los particulares como por las mismas entidades estatales.

En rasgos generales, el comportamiento hídrico de escorrentía del sistema se modifica por las compuertas de Cartagena y Cubio, antes de que el sistema llegue a la Laguna de Fúquene. Existen, además, canales perimetrales dentro de las lagunas que actúan como desvíos de los flujos de agua, permitiendo la colmatación de material del área excedente de las lagunas y disminuyendo la capacidad de los tres sistemas de almacenamiento.

Otro de los aspectos notorios en las visitas al sistema lagunar, y a los predios circundantes, es la invasión del área de amortiguación tanto de la zona de ronda hidráulica como de la de protección ambiental y, lo más lamentable, la penetración del cuerpo de agua dentro de las tres lagunas.

El único sistema de drenaje de los cuerpos lagunares es el que, precisamente, nace a la salida de la Laguna de Fúquene, a saber, el río Suárez, que, adicionalmente a la obstrucción de la laguna en su recorrido final, presenta en los primeros 18 km. una leve pendiente que dificulta un drenaje efectivo; igualmente, se encuentra regulado por las compuertas de Tolón, las que deben de suministrar un nivel para la captación del acueducto de Chiquinquirá dificultando, aún más, el drenaje en las épocas de invierno, sin garantizar un caudal ecológico al sistema del río aguas abajo.

Luis Felipe Aparicio Torres - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN



► Foto arriba «Taponamiento del cuerpo lagunar de la Laguna de Fúquene ocasionado por las plantas acuáticas y sedimentos acumulados a la salida del depósito natural de agua que, precisamente, es donde nace el río Suárez el cual, por falta de dragado en invierno, genera inundaciones en los predios aledaños a la laguna». Abajo. «Indicios de los predios inundados en la pasada ola invernal, que colindan con la Laguna de Fúquene». Luis Felipe Aparicio Torres, asesor Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Todas estas circunstancias, sumadas a los grandes aportes de sedimentos de material y de suelo provenientes de las partes altas de sus cuencas, ocasionados por la erosión propia de los suelos —por las minas del sector, y las descargas de aguas residuales domésticas de diferentes municipios que vierten, sin tratamiento, sus aguas al sistema—, y la falta del adecuado mantenimiento en los cuerpos lagunares Palacio, Cucunubá y Fúquene, y las fuentes superficiales, generan un problema crítico de saturación del sistema que se ve reflejado en las épocas invernales.

Se reclama, entonces, una mayor intervención de la entidad ambiental para el control de la erosión de las zonas altas, y el consecuente aporte de sedimentos arrastrados a los mismos cauces de los ríos, los vallados, y en las lagunas

donde quedan estancados. Asimismo, se requiere de mayor supervisión en la tala indiscriminada de los bosques nativos, las quemas preparatorias de los cultivos, la minería y el cambio de suelo para la supervivencia.

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales no quiere imponer las obras o trabajos que deberían de ejecutarse, ya que dentro de nuestras funciones no está la de coadministrar, pero ya es hora de sentarse en la mesa el Estado, la corporación autónoma regional (CAR), las gobernaciones, el Instituto de Desarrollo Rural (Incoder), gremios ganaderos, agricultores e instituciones ambientales, para recomendar un consenso entre lo técnico, jurídico y ambiental, y realizar un trabajo definitivo en pro de la recuperación de los cuerpos lagunares de Palacio, Cucunubá y Fúquene. 



Autorizaciones ambientales y la Ley de Restitución de Tierras

HÉCTOR ENRIQUE GUZMÁN LUJÁN¹

PROCURADOR JUDICIAL II EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA BOGOTÁ — PROCURADURÍA DEL PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

La Ley 1448 de 2011 denominada de restitución de tierras nace como una respuesta a la problemática generada por los fenómenos de desplazamiento interno, y como consecuencia de la violencia vivida en las últimas décadas en Colombia. Desde el ámbito jurídico, estas circunstancias se hicieron evidentes con la expedición por parte de la Corte Constitucional de la Sentencia T-025 de 2004² que declaró un «estado de cosas inconstitucional» respecto a la población desplazada, y ordenó al Gobierno nacional

en cabeza de los ministerios del Interior y Justicia —en la actualidad escindidos—, Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros, reformular la política de tierras la cual debía comprender el diseño de un mecanismo especial para tramitar y resolver las solicitudes de restitución.

La norma estableció un procedimiento ágil y sencillo que implica un régimen conceptual y probatorio flexible y, al mismo tiempo, favorable a la víctima, esto es, que la persona que ostenta tal condición por cuestiones de equidad y justicia es beneficiaria de una serie de presunciones que la ponen en una situación favorable para lograr la restitución de los predios despojados.

Esta normativa estructura un cambio de paradigma dentro del marco de una justicia transicional³ que otorga un

nuevo significado a instituciones propias del ordenamiento jurídico, que no han dado una respuesta efectiva a la problemática de algunos colombianos a los que se han vulnerado, sistemáticamente, los derechos fundamentales. En el marco de este cambio se hace énfasis, en el presente escrito, en la competencia otorgada al juez de restitución para decretar la suspensión o nulidad de un acto administrativo mediante el cual se haya otorgado un permiso, concesión o autorización de carácter ambiental.

La anterior competencia, en principio extraña, rompe con la presunción de legalidad del acto administrativo y de la jurisdicción competente para declarar la nulidad, que tradicionalmente ha sido de la jurisdicción contencioso administrativa. En tal sentido, ha manifestado la Corte Constitucional,⁴ en sentencia de tutela, lo siguiente:

El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad,

¹ Abogado, especialista en derecho ambiental, magister en gestión política y medio ambiental de la Universidad Carlos III de Madrid.

² Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Declaró que «la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales».

³ «La expresión justicia transicional se usa para designar aquellos procesos de rendición de cuentas que adelantan las sociedades estatales en relación con crímenes políticos y de masas perpetrados en el pasado, en situaciones de turbulencia política como las que son propias de las transiciones de la guerra a la paz y de la dictadura a la democracia». Orozco I. (2009). *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria*. Universidad de los Andes. Editorial Temis Bogotá, D. C.

⁴ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-1436 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra. Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993, «Por la cual se expide el Estatuto de Contratación de la Administración Pública».



Mónica Vega Solano - IEMP

«(...) el juez de restitución, en el marco de la justicia transicional y con el propósito de lograr la efectividad del derecho fundamental a la restitución de tierras, goza de unos poderes que le permite poner en movimiento a los diversos elementos estatales, entre ellos, a las autoridades ambientales para que actúen en consonancia con la finalidad del proceso consagrado en la ley».

«(...) se torna indispensable que dentro del marco de apoyo interinstitucional a la Ley 1448 de 2011, las autoridades ambientales al momento de expedir cualquiera de las figuras establecidas en la normativa para el aprovechamiento de los recursos naturales, deben verificar si el predio donde se va a desarrollar la obra o actividad se encuentra inscrito en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas, instrumento creado por la Ley 1448 de 2011, donde se recopila la información física y jurídica sobre los predios abandonados por las víctimas o que les fueron despojados, los datos del solicitante de la restitución de tierras y su núcleo familiar, y el contexto del despojo o abandono».



Desplazados. Obra Fernando Molina Acosta - Tinta sobre papel. Cortesía del autor.

fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad.

Presunción de legalidad que encuentra su contrapeso en el control que sobre él puede efectuar la jurisdicción. Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste, tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquel que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos vinculantes sobre la misma. Esta intervención de

la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición.

Normativa ambiental y la restitución de tierras

Ahora bien, el derecho ambiental, dentro de su estructura procedimental se nutre del derecho administrativo en la forma como se comunica con los administrados y, específicamente, en el tema de aprovechamiento de los recursos naturales utiliza la institución del acto administrativo para otorgar o negar el aprovechamiento. Esta previsión legal encuentra su sustento en lo estipulado en el artículo 51 del Decreto Ley 28 11 de 1974, «Código de Recur-

sos Naturales Renovables», que al tenor literal reza: «El derecho a usar los recursos naturales renovables se puede adquirir por: a) Ministerio de la ley, b) permiso, c) concesión, y d) asociación».

En el marco del proceso de restitución de tierras,⁵ el juez o magistrado tiene la potestad en el contenido del fallo de restitución de declarar la nulidad del acto administrativo ambiental de la siguiente manera:

Artículo 91. Contenido del Fallo.

La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo.

Circunstancia que, como se advirtió, obedece a la protección que se otorga a las víctimas de la violencia con el fin de resarcir y solucionar la problemática de desplazamiento en la que nos encontramos inmersos, y la entrega del predio libre de cualquier afectación o gravamen que tuviere al mo-

⁵ Ley 1448 de 2011.

mento de la restitución. Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional le otorga el carácter de derecho fundamental a la restitución de tierras.⁶

Es decir, el juez de restitución, en el marco de la justicia transicional y con el propósito de lograr la efectividad del derecho fundamental a la restitución de tierras, goza de unos poderes que le permite poner en movimiento a los diversos estamentos estatales, entre ellos, a las autoridades ambientales para que actúen en consonancia con la finalidad del proceso consagrado en la ley.

En tal sentido, se pronunció el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Especializada en Restitución de Tierras de Antioquia, en Sentencia del 23 de septiembre de 2014.⁷ El solicitante fue el Resguardo Indígena Embera Katio del Alto Andágueda:

De ahí las facultades otorgadas a los jueces transicionales de restitución de índole procesal, probatoria, de intermediación, etc. que los diferencia sustancialmente de los jueces civiles ordinarios por la amplitud de las competencias que se le otorgan y que se sintetizan en el contenido del fallo (art 166 D.L. 4366/2011) en donde además de la orden principal de la restitución de los derechos territoriales puede poner en movimiento obligatorio a todas las instituciones públicas que de una u otra manera tengan que ver con dicho tema, reubicar a

la comunidad en otros territorios, declarar nulidades de actos administrativos, suspensión de obras, proyectos y actividades legales e ilegales, ordenar compensaciones, en fin, todo lo que considere necesario para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del territorio, y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas pertenecientes a la comunidades.

Ahora bien, se torna indispensable que dentro del marco de apoyo interinstitucional a la Ley 1448 de 2011, las autoridades ambientales al momento de expedir cualquiera de las figuras establecidas en la normativa para el aprovechamiento de los recursos naturales, deben verificar si el predio donde se va a desarrollar la obra o actividad se encuentra

inscrito en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas, instrumento⁸ creado por la Ley 1448 de 2011, donde se recopila la información física y jurídica sobre los predios abandonados por las víctimas o que les fueron despojados, los datos del solicitante de la restitución de tierras y su núcleo familiar, y el contexto del despojo o abandono. Cuando los casos son ingresados esto se certifica para que así las víctimas puedan hacer la solicitud de restitución ante los jueces. Se sugiere la verificación previa en este registro para efectos prácticos teniendo en cuenta que, en primer lugar, se constituye en un requisito de pro-

cedibilidad para acceder ante la jurisdicción que goza de una presunción de fidedignidad y, en segundo lugar, se delimitan de forma técnica y jurídica las afectaciones, entre ellas las ambientales, que pueda tener un predio.

Adicionalmente, es preciso manifestar que no necesariamente cuando un predio se inscribe en el registro procede automáticamente la restitución, porque puede suceder que en la instancia judicial se demuestre, entre otros, que el solicitante no tiene la calidad de víctima o no cumple con los requisitos exigidos en la ley agraria para la adjudicación. A manera de ejemplo, encontramos el fallo proferido por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, en el cual se manifestó:⁹

(...)

¿Pero el hecho victimizante que tuvo ocurrencia el 24 de abril de 2001, en la vereda El Neme y que provocó el desplazamiento de la solicitante y su núcleo familiar, fue determinante en el negocio jurídico que ella fraguó con el señor Gregorio Bonilla Marín, en mayo de 2004? Aplica para el caso sub lite, la presunción legal contemplada en el 'literal 33 a) del numeral 2 o del artículo 77 de la Ley 1448 de 2011?

No hay duda frente a la ocurrencia del hecho victimizante el 24 de abril de 2001 en la Vereda El Nene del Municipio del Valle de San Juan (Tolima), que conllevó para un sin número

8 Restrepo J. C. (2012). *La Política Integral de Tierras: restitución, formalización y procesos agrarios en Colombia. 170 Preguntas y respuestas*. Documento preparatorio presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. p. 17. Bogotá, D.C.

Mónica Vega Solano - IEMP



6 Así las cosas, «Las víctimas del desplazamiento forzado tiene el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales». Corte Constitucional. Sentencia T-159/11. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

7 Radicado 27001 31 21 001 2014 00005.

► «De ahí las facultades otorgadas a los jueces transicionales de restitución (...) en donde además de la orden principal de la restitución de los derechos territoriales puede poner en movimiento obligatorio a todas las instituciones públicas que (...) tengan que ver con dicho tema, reubicar a la comunidad en otros territorios, declarar nulidades de actos administrativos, suspensión de obras, proyectos y actividades legales e ilegales, ordenar compensaciones, en fin, todo lo que considere necesario para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del territorio, y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas pertenecientes a la comunidades». Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Especializada en Restitución de Tierras de Antioquia, en Sentencia del 23 de septiembre de 2014.

9 M. P. Jorge Eliécer Moya Vargas. Fecha: veintisiete (27) de febrero de dos mil catorce (2014). Radicación N°:73001-31-21-002-201200124-00. Asunto: Proceso de Restitución de Tierras - Ley 1448 de 2011.



«(...) el pasado 15 de octubre de 2014 expidió el Gobierno nacional el Decreto 2041 de 2014, modificatorio del Decreto 2820 de 2010 que regulaba la normativa relacionada con el licenciamiento ambiental en el país, en el que por primera vez se incluyó la obligatoriedad para la expedición de la licencia ambiental (...), y la certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

de familias el desplazamiento de esa vereda, incluyendo entre ellas a las aquí solicitantes. Tampoco hay duda en que el hecho victimizante se presentó en un sector colindante con el predio "El Cerrito" objeto de reclamación. Ese hecho constituyó, en efecto, un acto de violencia' generalizada en la medida en que se ejecutó indiscriminadamente contra los pobladores de la aludida vereda, a quienes aquél día, los paramilitares reunieron en un solo sitio y procedieron contra ellos, no solo a quemar algunas viviendas sino a asesinar a varias personas, entre estas, a la señora 'Cecilia Guarnizo presidenta de la Junta de Acción Comunal de la vereda. Ello por supuesto constituyó un fenómeno que implicó desplazamiento colectivo y violación grave a los derechos humanos.

Sin embargo, hay que anotar que tales hechos no fueron la causa eficiente en la celebración del negocio jurídico de compraventa entre Martha Cecilia Guarnizo y Gregorio Bonilla Marín, porque tales hechos en parte alguna se muestran como determinan-

tes en la consumación de la reiterada negociación, pues como se ha sustentado en estas consideraciones, al momento de realizarse la negociación, la influencia de los actos de violencia acaecidos en el año 2001 había cesado, menos aún, si se tiene en cuenta que dicho acto jurídico se materializó: en el mes de mayo del año 2004, es decir, tres años después de la ocurrencia de los mismos. (Negras fuera del texto.)

Para finalizar, es preciso comentar que el pasado 15 de octubre de 2014 expidió el Gobierno nacional el Decreto 2041 de 2014,¹⁰ modificatorio del Decreto 2820 de 2010 que regulaba la normativa relacionada con el licenciamiento

¹⁰ Decreto 2041 del 15 de octubre de 2014. Artículo 24. «De la solicitud de licencia ambiental y sus requisitos. En los casos en que no se requiera pronunciamiento sobre la exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) o una vez surtido dicho procedimiento, el interesado en obtener licencia ambiental deberá radicar ante la autoridad ambiental competente, el estudio de impacto ambiental de que trata el artículo 21 del presente decreto y anexar la siguiente documentación». (...) Numeral 10. Certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, en la que se indique si sobre el área de influencia del proyecto se sobrepone un área macrofocalizada y/o microfocalizada por dicha Unidad, o si se ha solicitado por un particular inclusión en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, que afecte alguno de los predios.

ambiental en el país, en el que por primera vez se incluyó la obligatoriedad para la expedición de la licencia ambiental, y de anexar la «certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas en la que se indique si sobre el área de influencia del proyecto se sobrepone un área macrofocalizada y/o microfocalizada por dicha Unidad, o si se ha solicitado por un particular inclusión en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, que afecte alguno de los predios».

Consideramos muy amplia la inclusión de los conceptos de macro y microfocalización, teniendo en cuenta que un predio no se afecta directamente con la realización de estos procedimientos, como si ocurre con la inclusión en el registro de tierras. No obstante, con la solicitud de certificación y la obligatoriedad planteada a partir de la entrada en vigencia del nuevo decreto, se inicia un periodo de articulación entre la normativa ambiental y la de restitución de tierras en materia de aprovechamiento de los recursos naturales.

Conclusiones

- La Ley de Restitución de Tierras otorgó a los operadores jurídicos amplias facultades para proteger el derecho fundamental a la restitución y, en tal sentido, pueden decretar la nulidad de un acto administrativo mediante el cual se otorgó una autorización de carácter ambiental.
- Sin entrar a desconocer el artículo 84 superior que indica que ninguna autoridad podrá exigir más requisitos de aquellos establecidos por la ley que regula la materia, conside-

ramos que la autoridad ambiental dentro de un ejercicio de colaboración interinstitucional, y para efectos prácticos, debe constatar como requisito previo al momento de expedir cualquier acto administrativo para el aprovechamiento de los recursos naturales que el predio, en el cual se va a realizar el proyecto obra o actividad, no se encuentre inscrito en el registro, y así evitar a mediano plazo una eventual nulidad del acto mediante el cual se otorgó el permiso, autorización o concesión de carácter ambiental.

- A partir de la entrada en vigencia del nuevo decreto de licencias ambientales, esto es el 1.º de enero de 2015, se exige en el trámite para otorgarlas la certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas. 

Referencias Bibliográficas

- Decreto 2041 del 15 de octubre de 2014.
- Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-1436 de 2000.
- Corte Constitucional. Sentencia T-159 de 2011.
- Tribunal Superior del Distrito Judicial. Sala Especializada en Restitución de Tierras de Antioquia. Radicado 27001 31 21 001 2014 00005. Sentencia del 23 de septiembre de 2014.
- Tribunal Superior de Bogotá. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Bogotá. Radicación n.º 73001-31-21-002-201200124-00. Sentencia del 27 de febrero de 2014.
- Orozco Iván. (2009). *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*. Universidad de los Andes. Editorial Temis. Bogotá, D. C.
- Restrepo S. Juan C. (2012). *La Política Integral de Tierras: restitución, formalización y procesos agrarios en Colombia. 170 preguntas y respuestas*. Documento preparatorio presentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Reflexiones sobre la licencia ambiental, breves consideraciones al Decreto 2041 de 2014

JORGE IVÁN HURTADO MORA¹

ASESOR PROCURADURÍA DELEGADA PARA
ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

El presente documento se propone como objetivo central plasmar algunas consideraciones generales sobre la licencia ambiental y, a partir de estas, establecer los rasgos más importantes que caracterizan el contenido del nuevo proceso de licenciamiento reglamentado mediante el Decreto 2041 de 2014, norma que entra a regir a partir del 1.º de enero de 2015 y que derogó, expresamente, el Decreto 2820 de 2010.

Siendo el desarrollo sostenible un principio transversal en la gestión ambiental, que implica la búsqueda de un equilibrio armónico entre el sector económico y el uso de los recursos naturales renovables en que aquel se sustenta, la licencia ambiental adquiere, en este punto, todo su dinamismo e importancia pues es, ni más ni menos, la herramienta administrativa creada por el Estado para concretar, materializar y hacer eficaces los elementos que estructuran este principio internacional.

El planteamiento anterior, permite determinar con contundencia que la licencia es el sistema de control más importante con que cuenta la Administración pública para hacer sostenible y sustentable el uso de la oferta ambiental dispuesta en un territorio; siendo así, también es un instrumento en constante debate por parte de los actores que intervienen en su trámite, a saber: a) la autoridad competente que como representante del Estado tiene el mandato constitucional de velar por el cuidado de los recursos naturales, b) el sector productivo que tiene la prerrogativa de hacer desarrollo económico encontrando en el interés general un limitante legítimo, y c) la comunidad que

ostenta el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano. Las posiciones disímiles de las partes relacionadas con el uso, destino y conservación que se le debe dar a los recursos, provoca una constante tensión que desborda el marco puramente ambiental para adentrarse en variables sociales, étnicas, políticas y culturales.

El sistema político trazado por la Constitución de 1991 tiene como referente principal al Estado social de derecho caracterizado, precisamente, por un defensa vital de los derechos colectivos sobre los individuales, y por una garantía y preeminencia del principio de legalidad que determina que la Administración no puede imponer cargas o restricciones que no estén previamente establecidas en el ordenamiento legal.

Si el anterior planteamiento se lleva al escenario del licenciamiento ambiental, se puede determinar: a) que el trámite administrativo surtido para otorgar o negar una licencia siempre ha estado reglamentado por un marco normativo, partiendo del Decreto 1753 de 1994 y, actualmente, con el Decreto 2041 de 2014 que, como ya se advirtió, rige a partir del 1.º de enero de 2015; b) que la decisión final sobre si se otorga o no una licencia implica autorizar, paralela-

mente, que un proyecto, obra o actividad sometida a su régimen se pueda o no ejecutar; c) que esa decisión sea gobernada por una base técnica y científica concretada en un concepto interdisciplinario emanado de la autoridad otorgante; d) que la prerrogativa de ejecutar el proyecto va acompañada, precisamente, de una serie de restricciones y cargas, todas encausadas a la no degradación y sí a la sostenibilidad del territorio; y e) que cualquier decisión de la autoridad sobre el otorgamiento o negación de una licencia deberá consultar, rigurosamente, el interés general que podría resultar afectado por los efectos originados en la concreción de ese proceso productivo.

Como ya se consignó, los sistemas legales que han contenido el proceso de licenciamiento se han caracterizado, sin excepción alguna, por un constante debate sustancial o procesal relacionado con los alcances de la licencia y su objetivo de asegurar la sostenibilidad ambiental. Algunas veces, el sector económico expresa que este mecanismo, antes que servir de balanza a la sostenibilidad, se muestra como un obstáculo de la misma, pues su trámite, a veces engorroso y dilatorio, no permite la ejecución pronta de proyectos que también generan impactos positivos a un entorno y a las comunidades allí asentadas.

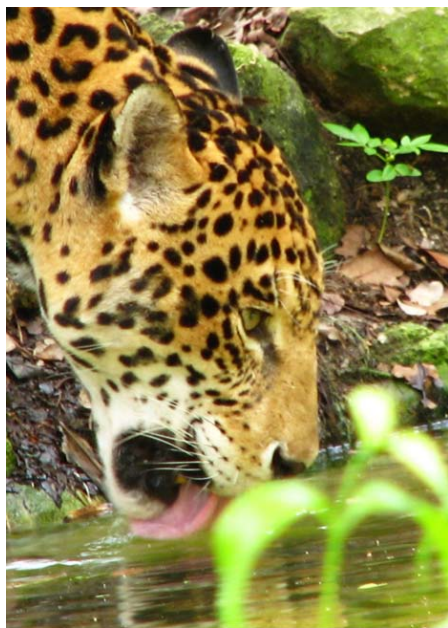
Sin embargo, en la otra orilla de la discusión está la comunidad que también, algunas veces, muestra su inconformismo con el mecanismo al considerar que indulta, y deja por fuera de su control, a una serie de proyectos o actividades que originan impactos ambientales negativos de consi-

Mónica Vega Solano - IEMP



«[...] la licencia es el sistema de control más importante con que cuenta la Administración pública para hacer sostenible y sustentable el uso de la oferta ambiental dispuesta en un territorio».

¹ Abogado. Profesor Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Candidato a doctor en derecho.



María Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

► «En Colombia 359 especies silvestres están en peligro de extinción». (2014, 9 de diciembre). Recuperado de (2015, 21 de enero) kienyke.com.

derable dimensión, con los cuales se termina atentando contra su derecho superior al goce a un ambiente sano. ¿Y qué pasa con el tercer actor, es decir, la autoridad que otorga o niega las licencias? Se podría dejar sentado que algunas veces no encuentra un nivel alto de rigorismo conceptual para gobernar las decisiones con un referente científico, hecho que también pone en riesgo la tan ya citada sostenibilidad.

No obstante, respecto al papel y rol desempeñado por la autoridad ambiental en el trámite de licenciamiento, también se podría advertir que esta debe afrontar toda una serie de complejidades ajenas a su control, como pueden ser: a) contar con un marco legal poco claro y poco estructurado para la toma de decisiones; b) manejar una jurisdicción compleja en lo político, ambiental, étnico y social, y c) no contar con un equipo interdisciplinario robusto que le permita darle un soporte técnico preponderante a la decisión final.

Así las cosas, la sostenibilidad también debe predicarse desde el marco legal que regula integralmente la licencia ambiental; en este sentido, y atendiendo esas posiciones entre actores que aún no alcanzan el consenso, se debe propender porque los estatutos que se expidan para regular esta clase de mecanismos de control sean lo suficientemente ponderados para garantizar, con suficiencia, ritualidades procesales

y, simultáneamente, la conservación eficaz del medio ambiente.

En otras palabras, es una clara distorsión del trámite el que una autoridad ambiental dilate, sin justificación alguna, el pronunciamiento de fondo sobre el otorgamiento o negación de una licencia; pero, también lo es, el que renuncie a la rigurosidad científica en su evaluación y, de esta forma, termine otorgando licencias ambientales donde no son claramente identificados los impactos y mucho menos las medidas de corrección y compensación.

Sentadas las anteriores consideraciones, este documento se ocupará en adelante de consignar algunas reflexiones sobre aspectos específicos que estructuran el régimen del licenciamiento ambiental.

Estudios ambientales

Son dos los estudios que se presentan en el trámite de una licencia ambiental: a) el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), y b) el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El primero de los nombrados contiene las diferentes maneras de ejecución de un proyecto; será tarea de la autoridad escoger con rigurosidad cuál de esas alternativas impacta menos al entorno ambiental, siendo facultativo de los reglamentos y de ella misma ordenar su elaboración. Respecto al segundo, su presentación y evaluación es totalmente obligatoria, pues se considera el insumo más importante con que cuenta la autoridad para tomar una decisión sustancial y sostenible sobre la viabilidad para que un proyecto, obra o actividad se pueda efectivamente ejecutar o no.

Establecido entonces el valor y sustento que poseen los documentos antes citados, no es necesario un análisis exhaustivo para determinar la necesidad de construir, por parte del peticionario, estudios rigurosos que le permitan a la autoridad evaluadora encontrar en ellos información integral, transversal y estratégica para tomar decisiones más técnicas y menos intuitivas; pero, de otra parte, hay una responsabilidad pública imperativa para evaluar con diligencia y menos permisividad o laxitud esa información, pues como ya se ha advertido varias veces se constituye en indispensable si se quiere, realmente, predicar la sostenibilidad sobre los recursos.

Participación ciudadana

Se debe dejar sentada con vigor la siguiente apreciación: *los trámites administrativos de licenciamiento que han sido permeados por procesos de participación ciudadana originan licencias ambientales más legítimas y sostenibles*. ¿Cuál es el fundamento básico de la anterior afirmación? De una parte, ser coherente con la médula que gobierna la teoría democrática y que no solo fue reflejada en la estructura constitucional de 1991 al imponerle a la ley la responsabilidad de garantizar que la comunidad pudiera incidir en las decisiones que tomará la Administración, y que pudiesen afectar sus intereses colectivos (Art. 79), sino también en la Ley 99 de 1993 cuando advirtió, tajantemente, que el manejo ambiental del país debería ser descentralizado, democrático y participativo (Art. 1°).

Así entonces, un acto administrativo proferido para otorgar una licencia ambiental que haya incorporado en sus contenidos insumos aportados por una comunidad, a propósito de una audiencia pública o una consulta previa, solo por mencionar dos de los mecanismos participativos más importantes, dará coherencia y materializará los mandamientos ya referenciados.

De otra parte, la sostenibilidad abordada en un contexto político, social y ambiental como el colombiano necesita, obligatoriamente, la convergencia de otros elementos que la hagan viable y concreta; no hay nada más desafortunado que imponer, o tratar de implementar un esquema de desarrollo sostenible estructurado para ser posible en otros contextos o territorios, donde variables como la social se encuentran resueltas, por decirlo de alguna manera.

El rigor científico

En las líneas anteriores se puso de relieve el valor del ejercicio democrático incorporado en la licencia ambiental, sin embargo, es necesario reafirmar que es el insumo extractado de la composición de los estudios de impacto ambiental el referente central de la autoridad competente para decidir el otorgamiento o negación. Lo anterior significa, si ello es así, que estos documentos deben ser elaborados por parte del solicitante con la rigurosidad de saber que la información allí vertida debe

responder, en forma fidedigna, a las condiciones y circunstancias del proyecto. De igual forma, una vez entregado el estudio para evaluación, la autoridad deberá tener el suficiente rigorismo para comprobar en campo todas las afirmaciones, negaciones y demás consideraciones allí plasmadas.

En la actualidad ese proceso no alcanza la eficacia requerida, entre otras, por las siguientes razones: a) algunos términos de referencia para la elaboración de estudios no son lo suficientemente claros para indicar, o instruir al solicitante, sobre el contenido que deben llevar los mismos; b) aún con buenos términos de referencia se denota improvisación en la elaboración de los estudios por parte del solicitante de la licencia; en algunos casos, estos documentos son solo una copia de estudios ya realizados, y c) a pesar de la implementación de un manual de evaluación al interior de las autoridades competentes para otorgar licencias, hoy, quien tiene el mandato de evaluar, no lo gobierna siempre la convicción técnica sino, más bien, la laxitud.

El seguimiento a las licencias otorgadas

Un pequeño ejercicio podría determinar que la evaluación de una licencia es el proceso más importante; y aunque efectivamente lo es, como se acaba de plasmar, no lo es menos la etapa de seguimiento, es decir, la posterior al otorgamiento. En adelante las razones que sustentan esta afirmación: a) el titular de la licencia se hace responsable por el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que se le establecieron para ejecutar el proyecto autorizado, b) la autoridad no se puede sustraer de las funciones constitucionales y legales para fiscalizar la ejecución del proyecto y así garantizar que este cumpla con todas las indicaciones hechas en el correspondiente acto administrativo, y c) la comunidad no agota en el seguimiento de una licencia ambiental, la prerrogativa de maniobrar los mecanismos y herramientas establecidos en la ley para salvaguardar su derecho superior al goce de un ambiente sano.

En este ejercicio de comprobación hasta ahora hecho, de igual manera se puede concluir que en la actualidad la etapa de seguimiento hecha por la autoridad ambiental no es lo suficientemente fuerte,

circunstancia que pone en serio riesgo la ejecución sostenible del proyecto pues no se podrá, entonces, determinar el nivel de cumplimiento a las obligaciones establecidas por parte de su dueño.

Finalmente, y para cerrar este ejercicio, el documento referirá algunas breves consideraciones sobre el Decreto 2041 de 2014, en los siguientes términos:

1. Con el nuevo estatuto se buscó hacer el proceso menos dilatorio en términos procesales aunque, el conteo de los mismos, arroja tiempos iguales a los establecidos en el Decreto 2080 de 2010.
2. Los cambios introducidos por el decreto son principalmente procesales, sin embargo, se pueden citar como sustanciales al haber armonizado este parámetro legal con la ley de infraestructura y los decretos reglamentarios en todo el sector, incluidos el vial, fluvial, aeropuertos y puertos. De otra parte, reglamentó la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), para aquellos zoocriaderos que manejen especies incluidas en los apéndices 1 y 2 de la Convención sobre el Comercio Interna-

cional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites).

3. Frente al tema eminentemente procesal se establece una especie de oralidad, al implementar una reunión citada por la autoridad, con el objetivo de requerir información adicional al solicitante de la licencia. Ese requerimiento solo podrá hacerse en dicha reunión y por una única vez.

4. La etapa de construcción o elaboración del DAA se hace más detallada, concediéndole al interesado la posibilidad de solicitar más tiempo para la entrega de información adicional que se le haya requerido. Sin embargo, el sentido del DAA continúa siendo el mismo, es decir, exponer una serie de maneras para ejecutar sosteniblemente el proyecto, buscando escoger la manera menos perjudicial con el entorno.

5. Como hecho nuevo y positivo, el Decreto 2041 de 2014 establece la necesidad de confrontar por parte de la autoridad si tanto el DAA como el EIA cumplen con los criterios mínimos establecidos en el manual de evaluación; si esto no es así el trámite termina allí.

6. Se deja a la discrecionalidad plena de la autoridad competente la necesidad de practicar visita al lugar de ejecución del proyecto, tanto para la etapa del DAA como para la del EIA.

7. Continúan siendo etapas presentes en el proceso: a) la posibilidad de pedir información o conceptos a otras entidades, b) solicitar información adicional al interesado, c) evaluar obligatoriamente el EIA, d) la obligación de radicar para concepto el EIA ante las autoridades ambientales regionales, cuando se tramite la licencia ante el ANLA, y e) la expedición de un auto declarando reunida la información necesaria para tomar una decisión de fondo, solo que en este nuevo proceso se establecen 30 días conjuntos para la expedición del acto ya referido, pero también para el que otorga o niega la licencia.

No es objetivo de este escrito el confrontar a fondo cada uno de los hechos que, de una u otra forma, modificaron el anterior estatuto de licencias. Sin embargo, es necesario advertir que los cambios gobernados por la planeación, y no por la improvisación, no son necesariamente negativos; y siendo la sostenibilidad de



Diana Carolina Chacón Enciso - IEMP

► El Decreto 2041 de 2014 «(...) reglamentó la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), para aquellos zoocriaderos que manejen especies incluidas en los apéndices 1 y 2 de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites)».

doble vía, se puede lograr en un sistema jurídico un proceso más expedito y ágil pero, simultáneamente, más garante del entorno.

Ahora bien, sí es importante afirmar que cualquier parámetro legal expedido para modificar el régimen de licencias debe, previamente, consultar el estado de las autoridades llamadas por competencia a aplicarlos. No deja de ser complejo que se establezca como discrecionalidad la realización de una visita al lugar de ejecución del proyecto; se considera que la misma debe ser absolutamente necesaria y obligatoria, pues es allí donde se pueden materialmente confrontar y comprobar impactos y medidas.

Respecto a supeditar el requerimiento de información adicional a un único momento, podría resquebrajar de alguna manera la autonomía y discrecionalidad de la autoridad, más cuando se trata de encontrar todos los argumentos posibles para tomar una decisión más sostenible.

Conclusiones

1. La licencia es el mecanismo de control más importante con que cuenta el Estado para hacer sostenible el uso de los recursos naturales renovables.
2. El principio de desarrollo sostenible, traído de otros escenarios, debe ser modulado con otros elementos —como los sociales— para poder predicar su eficacia.
3. Los parámetros normativos sobre licenciamiento deben encontrar un nivel de ponderación que les permita salvaguardar garantías procesales pero, simultáneamente, el derecho colectivo al goce de un ambiente sano.
4. La base técnica y científica es condición necesaria dentro de la evaluación de una licencia ambiental, entre otras cosas, para neutralizar las injerencias de tipo político que algunas veces gobiernan este trámite administrativo.
5. Sin que desplace al EIA como principal insumo para otorgar o negar una licencia ambiental, la autoridad no puede ser indiferente a los aportes que haga la ciudadanía a través de los mecanismos de participación. Lo anterior implicará una mirada más sustancial y menos procesal por parte quien evalúa y decide. **i**

Impacto de la constitución del resguardo Kankuamo

En las comunidades de los corregimientos de río Seco, Atánquez, La Mina - Guatapurí, La Mina y Pontón en Valledupar (Cesar).

ADRIANA LUCÍA RAMÍREZ NIVIA

PROFESIONAL

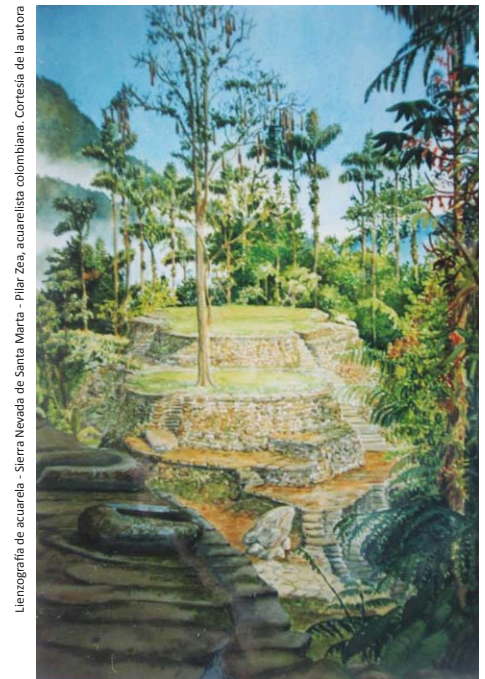
RAFAEL CARO ESPITIA

ASESOR. PROCURADURÍA DEL. ASUNTOS

AMBIENTALES Y AGRARIOS

Con el fin de atender la solicitud presentada y radicada en nombre de los campesinos de los corregimientos mencionados en la introducción de este artículo, afectados por la comunidad indígena Kankuama, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios avocó conocimiento de la misma con el fin de determinar, desde el ámbito preventivo, si existía vulneración de derechos a las comunidades campesinas de esos corregimientos con ocasión de la constitución del Resguardo Indígena Kankuamo en el 2003, concretamente en la producción de alimentos y el derecho a la educación de los menores cuyos padres no quieren vincularlos al Modelo Etnoducativo Kankuamo (MEK) propuesto por el resguardo.

En primer lugar, se analizó la baja calidad a la que están accediendo los menores de edad en el resguardo, la cual obliga a muchos de los padres a llevarlos a estudiar de Atánquez y La Mina al corregimiento de Patillal, por fuera del resguardo, donde se enseña educación clásica, por lo que se decidió realizar un análisis de la calidad de la educación con base en los resultados de las pruebas Saber, comparando los resultados de los colegios de Atánquez y Patillal para determinar si el MEK tiene algún efecto en la calidad de la educación en el corregimiento.



Lienzo de acurela - Sierra Nevada de Santa Marta - Pilar Zea, acurelista colombiana. Cortesía de la autora

► «El Kankuamo es uno de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (...).»

El Resguardo Indígena Kankuamo

El Kankuamo es uno de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, conformado por 13 comunidades en el municipio de Valledupar, capital del departamento del Cesar, con una población de 7740 personas de acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2014.

Este pueblo fue víctima de un etnocidio desde 1991. Se evidenció el asesinato de más de 300 líderes por parte del paramilitarismo y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), lo que dio lugar a que la Corte Constitucional en el Auto 04 de 2009 lo incluyera en el listado de pueblos indígenas en riesgo de exterminio. Previamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había concedido medidas cautelares de protección a la comunidad el 24 de septiembre de 2003, año de la constitución del resguardo, y la Corte Interamericana

de Derechos Humanos (Corte IDH) decretó medidas provisionales en el mismo sentido, mediante las Resoluciones del 5 de julio de 2004 y el 30 de enero de 2007.

Para la Corte Constitucional el pueblo indígena kankuamo se encuentra en un proceso de reconstrucción de tradiciones, usos y costumbres que se han adelantado a partir de decisiones adoptadas por la comunidad en distintos congresos organizativos. Por esa ruta, se han establecido o restaurado órganos, funciones y competencias dentro del resguardo. Sin embargo, este proceso enfrenta dificultades derivadas de la pérdida de identidad de los miembros de la comunidad fuertemente imbuidos en costumbres «occidentales», adquiridas por sus miembros durante varias décadas, y por el conflicto armado, aspecto que hace del pueblo kankuamo un colectivo de especial protección constitucional e internacional.

El caso concreto del MEK

Los peticionarios que son integrantes del movimiento Atánquez Libre, una disidencia que surgió al interior de la comunidad Kankuama, han solicitado la enseñanza de la educación básica normal para sus hijos y no la implementada en el colegio San Isidro Labrador que es la Maku Jugoki, pues consideran que:

(...) se está aplicando a los niños un modelo educativo solo para indígenas, como el de los Arhuacos, Arzarios, Koguis, Kankuamos, entre otros. Además de eso, están tratando de enseñarnos una lengua que no existe. Tienen tres años recopilando información sobre eso y todavía no tiene (sic) absolutamente nada.¹

De acuerdo a los peticionarios, se realizó una encuesta por parte de la Secretaría de Educación de Valledupar que preguntó a los padres de familia quiénes estaban de acuerdo con el MEK,² ante lo



Rafael Caro Espita - Asesor, Procuraduría del Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

«Para la Corte Constitucional el pueblo indígena kankuamo se encuentra en un proceso de reconstrucción de tradiciones, usos y costumbres que se han adelantado a partir de decisiones adoptadas por la comunidad en distintos congresos organizativos. Por esa ruta, se han establecido o restaurado órganos, funciones y competencias dentro del resguardo. Sin embargo, este proceso enfrenta dificultades derivadas de la pérdida de identidad de los miembros de la comunidad fuertemente imbuidos en costumbres «occidentales», adquiridas por sus miembros durante varias décadas, y por el conflicto armado, aspecto que hace del pueblo kankuamo un colectivo de especial protección constitucional e internacional».

cual la gran mayoría manifestó su preferencia por la educación clásica. De otra parte, el municipio de Valledupar debe prestar servicio de transporte a los estudiantes que se trasladan desde La Mina y Atánquez al corregimiento de Patillal por fuera del resguardo.

La implementación del proyecto etnoeducativo Kankuamo inició en el 2006. En el 2009 fue considerado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) como uno de los mejores. Para su aprobación se realizaron asambleas en las 12

comunidades del resguardo que autorizaron al Cabildo Indígena del Resguardo Indígena Kankuamo asumir la contratación de la atención educativa con la Alcaldía de Valledupar. Desde el 2013 el cabildo del resguardo realiza la contratación de la administración para la atención de los estudiantes en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP).

En el colegio de Patillal, ubicado por fuera del resguardo, estudian más de 200 estudiantes kankuamos cuyos padres no quieren etnoeducación. Sin embargo, analizados los resultados de las pruebas Saber para el grado 11 —2012 y 2013— de las instituciones educativas de dicho municipio y de Atánquez, no aparecen diferencias significativas, incluso se acercan a los resultados del colegio oficial mejor posicionado en Valledupar.

En el 2004, el Liceo Nacionalizado San Isidro Labrador de Atánquez ya presentaba un desempeño bajo mientras que el Colegio de Educación Media de Patillal un desempeño medio. Esta tendencia se ha mantenido hasta la fecha. Se resalta que el deficiente desempeño del colegio de Atánquez es anterior a la implementación del MEK que inició en el 2006.

Sin embargo, es necesario reconocer que el conflicto armado afectó el sector educativo en Valledupar, especialmente en el sector rural, donde el 67% de los docentes fueron amenazados entre los años 2003 y 2005 (Arias 2011) lo que, sin duda, determinaría la baja calidad del servicio en los años posteriores.

De hecho, el Índice de Progreso de la Educación Superior (IPES) del Cesar, de acuerdo al MEN, ha bajado considerablemente de un 17.3% en el 2011 a un 14.9% en el 2012. En ese mismo año el departamento fue el penúltimo del país con deficientes niveles de educación superior, seguido por La Guajira con 12,1%, lo que demuestra que la baja calidad educativa es un problema estructural de todo el ente territorial y no del modelo etnoeducativo.

La costa Atlántica tiene, en general, un problema de calidad de educa-

¹ Declaraciones de Gustavo Montero Arias, Atánquez Libre.

² Ministerio de Educación Nacional, Resguardo Indígena Kankuamo y Consejo Noruego para Refugiados. (2008).

Makú jogúki. Ordenamiento educativo del pueblo indígena Kankuamo. «Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Convenio: Formulación del Proyecto Educativo Comunitario que afiance la Identidad y Autonomía del Pueblo Kankuamo». Recuperado de (2014, 9 de enero) http://www.colombiaaprended.edu.co/html/home/1592/articles-213863_archivo1.pdf



► «La implementación del proyecto etnoeducativo Kankuamo inició en el 2006. En el 2009 fue considerado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) como uno de los mejores. (...) Desde el 2013 el cabildo del resguardo realiza la contratación de la administración para la atención de los estudiantes en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)». En la imagen portada de la publicación *Proyecto territorio. Avances en la implementación del Modelo Educativo Kankuamo*. OIK - Cinep, Programa por la Paz. (2012).

ción situándose los departamentos, excepto San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por debajo del promedio. Los resultados de las pruebas Saber del 11 de agosto de 2014 sitúan al Cesar en el puesto 20 a nivel nacional, seguido de La Guajira con 21, Córdoba 23, Sucre 26 y Magdalena con 31.

Para el caso particular del Cesar la educación parece tener problemas desde la base de formación, ya que en todas las pruebas Saber 3, para grados quinto y noveno, el departamento muestra resultados inferiores al promedio nacional.³

Los miembros de Atánquez Libre manifiestan que son campesinos y que la Organización Indígena Kankuama (OIK) los obliga a asumir prácticas culturales inexistentes, conduciendo al atraso a las comunidades que, previamente a la constitución del resguardo, se encontraban en una senda de relativo desarrollo.

De acuerdo a la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la identidad del pueblo indígena Kankuamo se ha movi-

do en procesos históricos cambiantes y de rupturas. Se reconoce dentro de esta última la pérdida del vestido y la lengua tradicional:

El debilitamiento de la identidad cultural ocasionó la pérdida de los lazos interétnicos y por consiguiente la reducción y el desconocimiento del territorio ancestral. Sin embargo, a partir del proceso de recontextualización y recuperación cultural han adquirido vigencia elementos de lucha por la reivindicación territorial partiendo de los principios culturales y políticos propios.⁴

La CIT destaca las supervivencias culturales en el pueblo kankuamo como la música del chicote y la gaita, con sus respectivas expresiones dancísticas, usos y costumbres alimentarias, mitos, leyendas, medicina tradicional, elaboración de artesanías tradicionales, prácticas comunitarias, comportamientos, y acciones individuales, entre otros, que constituyen la riqueza cultural del pueblo Kankuamo.

Los entrevistados expresaron que las manifestaciones culturales existentes en el territorio como el tejido de mochilas, los bailes de las Gaita y El Chicote son propios de la cultura campesina y no de la pérdida cultura kankuama, demostraciones culturales que estarían siendo apropiadas por la OIK para sustentar su discurso «reentnizante».

Mencionan, además, que el aspecto cultural y simbólico de las mochilas es propio de la cultura Arhuaca, y que los kankuamos simplemente las elaboran para conseguir recursos ante la situación de desempleo imperante en la zona. Al respecto, se considera que esas manifestaciones culturales son propias de la región —independientemente que se etiqueten como campesinas o indígenas—, son kankuamas, comunidad indígena en proceso de recuperación cultural.

La supervivencia de los kankuamos

Finalmente, se analizan los supuestos efectos de la constitución del resguardo sobre la producción de alimentos. De acuerdo a Arias (2011) la base de la economía de los kankuamos se considera de tipo campesino y gira en torno a la actividad agrícola de subsistencia basada en cultivos de pancoger. En las parcelas hay cultivos de papa, yuca, maíz, frijol, plátano, guandú, arracacha y malanga destinados al consumo familiar; así mismo, caña de azúcar para producir panela destinada a la venta, café para la comercialización y fique para la elaboración de las mochilas; también crían animales domésticos.

La actividad agropecuaria ha disminuido al punto que deben transportar a Atánquez alimentos de Valledupar para el consumo diario. Dos vehículos con hortalizas suben al municipio, diariamente, vendiendo puerta a puerta alimentos que anteriormente se producían en la región. La actividad predominante sería la venta de mochilas de lana elaboradas tanto por mujeres como por hombres con lana traída del interior, ya lista para tejer.



Rafael Caro Espitia - Asesor Procuraduría Del. Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

³ Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Agenda interna para la productividad y la competitividad. Documento regional Cesar*. Recuperado de (2014, 9 de enero) <http://www.incodergov.co/documentos/Estrategia%20de%20Desarrollo%20Rural/Pertiles%20Territoriales/ADR%20Sur%20del%20Cesar/Otra%20Informacion/Agenda%20interna%20Cesar.pdf>

⁴ Confederación Indígena Tayrona (CIT). (2011). *Propuestas para el Programa de Garantías de los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas de Colombia*. Recuperado de (2014, 9 de enero) http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/programa_indigenas_tayrona_o.pdf

► «(...) Existe una crisis en el sector rural a nivel nacional la cual no escapa el territorio del resguardo Kankuamo, cuyos habitantes han acudido a diversas alternativas para enfrentarla. En primer lugar, la producción de mochilas de lana».

Ahora bien, ¿es la constitución del resguardo la causante de la situación? La respuesta es no. Existe una crisis en el sector rural a nivel nacional la cual no escapa el territorio del resguardo Kankuamo, cuyos habitantes han acudido a diversas alternativas para enfrentarla. En primer lugar, la producción de mochilas de lana. Igualmente, en actividades como la venta de gasolina de contrabando en río Seco.

También se destacan iniciativas apoyadas y gestionadas por las autoridades del Resguardo Indígena Kankuamo como la Asociación de Productores Agroecológicos Indígenas Kankuamos (Asoprokan), de la Sierra Nevada de Santa Marta, cooperativa de productores de café conformada por 150 miembros de la comunidad organizada en el 2008 quienes, con el apoyo de USAID,⁵ participan en un programa de fortalecimiento de las cadenas de valor del producto para poner sus granos en la categoría del café especial, estableciendo una relación entre Asoprokan y su comprador final, Green Mountain Coffee Roasters, uno de los importadores más grandes del café orgánico, especial y de comercio justo en los Estados Unidos.

Otra iniciativa productiva es la de la panela orgánica. En el territorio Kankuamo la panela ha sido un producto que, tradicionalmente, ha sido demandado por su calidad, apetecido, entre otros, por los habitantes de Valledupar, y comercializada en todo el país, incluso exportada. La panela es producida en Atánquez, Guatapurí y Chemesquemena, sin embargo, de los 139 trapiches existentes en el territorio kankuamo ninguno de estos cumplía, hasta el año 2011, con los requisitos básicos exigidos por la normativa nacional atinente a la manufactura de alimentos (Resolución 779 del 2006). Igualmente, se presentaban problemas de baja productividad. Por lo anterior, se mejoraron y tecnificaron los procesos con el fin de lograr el certificado de origen del producto, lo mismo que el certificado de calidad para acceder a mercados internacionales.

Diana Carolina Chacón Enciso - IEMP



► La «(...) cooperativa de productores de café conformada por 150 miembros de la comunidad organizada en el 2008 (...)», con el apoyo de USAID, participan en un programa de fortalecimiento de las cadenas de valor del producto para poner sus granos en la categoría del café especial, estableciendo una relación entre Asoprokan y su comprador final, Green Mountain Coffee Roasters, uno de los importadores más grandes del café orgánico, especial y de comercio justo en los Estados Unidos».

Resulta evidente que existía la pretensión, por parte de un sector de la comunidad de Atánquez, de que este corregimiento se hubiese convertido en municipio, aspiración que quedó truncada con la constitución del resguardo en el año de 2003. Pareciera que Atánquez hubiese podido haber seguido el mismo camino del municipio de Pueblo Bello que fue creado en 1997 aunque fundado en 1777. Pueblo Bello y Atánquez son similares en cuanto a población y ubicación en las partes altas de la Sierra Nevada de Santa Marta y Valledupar.

Al constituirse el resguardo Kankuamo, Atánquez perdió cualquier posibilidad de convertirse en municipio, aspiración de muchos de los que se oponen al resguardo; sin embargo, para efectos de la conservación de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la prevención del despojo asociado a la violencia y al desplazamiento forzado de las comunidades kankuamas, el resguardo significó la protección del territorio en beneficio tanto de la agrupación campesina e indígena kankuama, como para la humanidad, dado el valor en términos ecosistémicos y de biodiversidad que tiene la Sierra Nevada.

Las autoridades del resguardo y su comunidad están comprometidas en un proceso de fortalecimiento que redundará en la prestación de servicios ecosistémicos para todo el país desde la Sierra Nevada de Santa Marta. La preocupación por parte de los miembros de Atánquez Libre, respecto a la

calidad de la educación en Atánquez y el suministro y producción de alimentos, es válida, y estos reclamos están siendo objeto de análisis por parte de las autoridades kankuamas quienes requieren el concurso del apoyo gubernamental, en todos los niveles, con el fin de que se supere la brecha existente entre las condiciones de vida de los habitantes del resguardo y el casco urbano de Valledupar para lo cual se requiere, ante todo, el mantenimiento de las condiciones de seguridad ya que la violencia fue uno de los factores que determinó la crisis educativa, así como la producción de alimentos en el territorio kankuamo. ⓘ

Referencias bibliográficas

- Arias M. (2011). *Territorio indígena Kankuamo: proceso de reconfiguración del resguardo desde las dimensiones socioculturales*. Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Planeación Urbano Regional. Recuperado de (2014, 13 de enero) <http://www.bdigital.unal.edu.co/5500/1/49767115.2011.pdf>
- Organización Indígena Kankuama (OIK). (2009). Autodiagnóstico del pueblo Kankuamo sobre el derecho a la salud. <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/otras/varios/indigenas/kankuamo.pdf>
- Conferencia Episcopal de Colombia. Boletín del Sistema de Información sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia (Rut). (2007). Estudio de caso n.º 7. Recuperado de (2014, 13 de enero) <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/estudio7/>
- Forero J. (2011). *Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia*.

5 U. S. Agency for International Development (USAID).

Una visión de la minería y la madera, renglones productivos esenciales del Chocó

HÉCTOR MANUEL HINESTROZA ÁLVAREZ

PROCURADOR JUDICIAL II AMBIENTAL Y

AGRARIO DEL CHOCÓ — PROCURADURÍA DEL
PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Este artículo pretende abordar, desde la reflexión y la observación, las dos líneas productivas más importantes del departamento del Chocó fundamentadas en nuestra experiencia como servidores públicos de la Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios, visión que comprende no solo el quehacer funcional y jurídico, sino la realidad económica, social y cultural del departamento. Así mismo, interesa a este escrito la incidencia en las comunidades de la minería y la madera, como verdaderos factores de desarrollo dentro de la cosmovisión social del pueblo chocoano, y la dependencia económica que generan en la comunidad estos dos eslabones fundamentales en la cadena productiva. Planeando, de otro lado, alternativas viables de etnodesarrollo como expectativas de diversificación productiva.

El Chocó

El departamento del Chocó constituye una esquina de enorme importancia geoestratégica, es el único con costas en los dos mares de Colombia; posee todos los pisos térmicos, por ende su variedad territorial va desde el litoral marino hasta los Farallones del Citará y la Serranía de los Paraguas; es una región megadiversa, su alta pluviosidad —que se disputa con Cherrapunji, en la India, el lugar más lluvioso del mundo— genera un paisaje de exuberancia faúnica y vegetal; además, es irrigado por varios ríos de enorme caudal como el San Juan, Baudó y Atrato, este último de los más caudalosos del mundo.¹ Su población,² de mayoría afro-

descendiente (82.1%), también está conformada por Indígenas (12.7%) y, los restantes (5.1%), son mestizos ubicados, principalmente, en las estribaciones de la Cordillera Oriental y al norte.

Es la región del país con el mayor índice de necesidades insatisfechas.³ La capital, Quibdó, tiene la tasa de desempleo más alta del país.⁴ Parte de los problemas del Chocó se originan en la exclusión social,⁵ la cual es atávica. Por si fuera poco, el Estado no puede cumplir con su cometido de seguridad y orden; ello, por la dispersión geográfica y espesa selva. Conjugado lo anterior, tenemos un caldo propicio para el florecimiento del conflicto, de tal suerte que los actores armados hacen presencia en sus distintas vertientes y manifestaciones: guerrillas —Ejército de Liberación Nacional (ELN), y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)— así como las «bacrim», herederas del paramilitarismo.

3 Ibidem.

4 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Comunicado de prensa (2014, 18 de noviembre). Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_cp_empleo_oct_14.pdf.

5 Inter-American Development Bank. (2008). *Outsiders?, the changing patterns of exclusion in Latin America and the Caribbean*. 2009.

mo. Todos estos grupos, sin excepción, se financian con narcotráfico (laboratorios y cultivos) y extorsión. Igualmente, con la minería y otras actividades lícitas que les dan fachada de aparente legalidad.

Hecha la anterior y sucinta precisión socioeconómica, pasaremos a ocuparnos de los ejes fundamentales de nuestra reflexión, con ocasión de la labor de la Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios, a través de las funciones que ejercemos con asiento en esta porción geográfica.

Breve historia del sector minero en Chocó

La minería ha estado presente desde tiempos inmemoriales en el departamento, desde la época precolombina los aborígenes americanos se dedicaron a esta actividad ya que el oro tuvo un papel ceremonial fundamental. Luego, en la colonia, ante el fracaso de la mita y la encomienda como rudimentarios sistemas productivos, que ocasionaron una merma sensible de la población nativa; se trae de África la mano de obra esclava que, por tener un bioti-

Procuraduría 9.ª Judicial Ambiental y Agraria



► Visita al alto Atrato, municipio de Lloró, de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Cordchocó) y la Procuraduría Judicial 9.ª Ambiental y Agraria. En la foto draga con tecnología brasileña. Septiembre 26 del 2014.

1 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpouuraba). (2010, 17 de noviembre). «Humedales del río Atrato». Recuperado de <http://www.corpouuraba.gov.co/humedales-del-rio-atrato>.

2 Gobernación del Chocó. *Plan de Desarrollo 2012-2015*.

po de mayor envergadura, fue sometida a estas duras labores con la errónea concepción de que aguantaban más los rigores del infame trabajo en las minas —cuando el sufrimiento en un ser humano es el mismo—, sin distingo alguno; al igual que los oprobiosos vejámenes que no pueden legítimamente ser diferenciados según el origen social o cultural pues, en esencia, *la dignidad humana es una sola*.

Hasta 1863 quien era dueño del suelo lo era también del subsuelo pero, a partir de la Constitución de ese año, el Estado se reservó para sí la propiedad de los inertes contenidos en el subsuelo; dicha concepción jurídica se enraizó en la mentalidad de los pueblos afrodescendientes chocoanos perviviendo hasta la actualidad, ya que, todavía muchos, creen que las concesiones mineras de la Ley 292 de 1875, y posteriores, son un modo de adquirir, por lo tanto, confunden esta figura con un título de propiedad por lo que hoy día hallamos muchas de ellas registradas en las oficinas de registro de instrumentos públicos de Quibdó e Istmina.

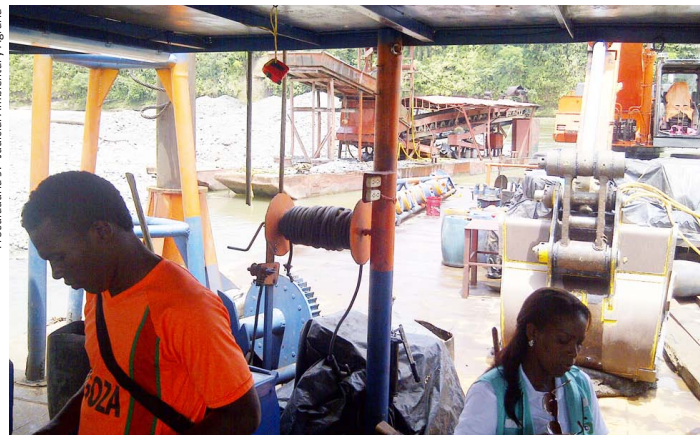
La minería tradicional chocona es de aluvión y se encamina a la extracción de oro y platino, básicamente, mediante el habitual método del barequeo o mazamorreo; aunque, a mediados del siglo pasado se podían ver minidragas y motores para bombear en algunas laderas. Fue solo en las últimas décadas del siglo xx que irrumpieron las retroexcavadoras en la zona del San Juan, municipios de Condoto e Istmina. Minería mecanizada, traída por foráneos —provenientes, principalmente, del Bajo Cauca y del sur de Bolívar. El círculo de la minería mecanizada se completó, a comienzos de este siglo, con el

advenimiento de la tecnología brasileña con grandes dragas que entraron a Colombia por el apremio del Estado de Brasil sobre los *garimpeiros*,⁶ iniciándose esta minería por ciudadanos de Brasil, en los municipios de Rio Quito y Cantón de San Pablo, principalmente.

La minería sin título estatal se ha ido expandiendo, y desbordó el marco de la institucionalidad en el departamento. Los intentos por afrontarla van desde la legalización de la minería tradicional de hecho (Ley 1382 de 2010 y su Decreto Reglamentario 2715 del mismo año), hasta la destrucción de maquinaria (Decreto 2235 del 2012) —ocasionando, este último, los paros mineros de los años anteriores. Pero lo cierto es que la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó), no cuenta con la suficiente infraestructura para afrontar un problema de esta magnitud. Las herramientas legales como los procesos sancionatorios son meras respuestas formales, en la actualidad existen 182 por minería.⁷

De otra parte, las operaciones materiales incluyen visitas a los entables a efectos de georreferenciarlos y determinar la maquinaria y personal empleado; de la misma forma, se toman muestras de las fuentes hídricas y, si se cuenta con suerte y los empleados del emprendimiento minero colaboran, se sabe el nombre del propietario; otras veces no hay manera de arrancarles una sola sílaba que identifique e individualice al dueño.

Estas visitas se practican con la protección de los chalecos identificativos y los carné,



Visita al alto Atrato, municipio de Lloró, de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó) y la Procuraduría Judicial 9.ª Ambiental y Agraria. En la foto retroexcavadora y entable minero. Septiembre 26 del 2014.

utilizando también, como amparo, la persuasión amigable resumida en la socorrida frase «es una inspección rutinaria no va a haber problema». Porque para adentrar fuerza pública a estos sitios, en medio de la manigua, se requiere de una gran y costosa movilización de hombres y equipos. Los alcaldes, por su parte, no tienen la mayoría de las veces herramientas materiales y el acompañamiento policivo para dar cabal cumplimiento a las medidas de cierre de minas que les impone el artículo 306, del Código de Minas, pues todos son cautivos funcionarios, en sus cabeceras municipales; basta recordar lo ocurrido recientemente a un célebre general de la república, en Las Mercedes, corregimiento de Quibdó, ubicado a escasos 20 minutos de la capital del departamento. Precisamente, son los grupos armados ilegales, en la mayoría de los casos, según su área de influencia, quienes cuidan las minas y cobran por dicho «servicio»; cuando no, son ellos mismos los que practican directamente el lucrativo negocio.

Conviene recordar que el fenómeno de la minería trae aparejado prácticas y costumbres de otras latitudes ajenas a las de los grupos étnicos del Chocó, las cuales han afectado

y resquebrajado el tejido social, siendo la violencia y el crimen cuyo hijo primogénito: el homicidio sicarial, o furtivo, ha cobrado innumerables víctimas especialmente en Quibdó y la capital minera del Chocó: Istmina. Hace 20 años este tipo de homicidios eran exóticos. Otra grave situación social ha sido la prostitución informal que ha desembocado en la degradación de los valores éticos de las mujeres y adolescentes. Igualmente, los usos tradicionales de producción afrodescendiente e indígena —caza, pesca, agricultura— se han visto desalojados por la minería que ha afectado la seguridad alimenticia de estos grupos sociales y su etnodesarrollo.

Capítulo aparte merece el daño ambiental que se resume así: materiales y sedimentos estériles que no se utilizan ni disponen adecuadamente; alteración topográfica y paisajística que causa erosión del suelo; derrame de químicos de manera directa, sin tratamiento previo, en los ríos y quebradas como resultado del proceso de beneficio de las minas, al igual que la exposición de suelos, sin que se vislumbre una rápida recuperación de la cubierta vegetal o reforestación, quedando verdaderos paisajes lunares en las áreas afectadas.

⁶ Traduce del portugués al español «aventureros», que buscan piedras preciosas y oro en la Amazonia brasileña.

⁷ Fuente: Codechocó. Base de datos, Oficina Jurídica.

De otra parte, las dragas también vierten de manera directa los desechos del beneficio del oro al igual que combustible y grasas; igualmente, estas han causado alteraciones en los causes de los ríos pues destruyen sus meandros y ocasiona cambios en la estructura geomorfológica de las cuencas,⁸ perturbando la hidronímica de los ríos; caso especial es el río Quito,⁹ en donde el municipio del mismo nombre se ha visto afectado en su cabecera municipal, por lo que se construyó un muro de contención a efectos de evitar que el caudal arrastrara río abajo, el centro poblado, siendo también una corriente de agua profusamente contaminada con mercurio.¹⁰

Las compensaciones, para la gente y el territorio, son inexistentes. Los dineros del producido de las minas en buen porcentaje, al ser la mayoría de los mineros ajenos a la región, se van a otros departamentos y países —Brasil. Antes de la reforma de las regalías, que es la compensación a los territorios mineros por el impacto, se declaraba el oro y el platino en departamentos, principalmente, como Antioquia, Córdoba y Bolívar.

Así es que en el Chocó, históricamente, la extracción de metales preciosos nunca le ha dejado impactos positivos, ni ganancia alguna; todo lo contrario, desde los tiempos de la colonia las riquezas minerales se iban a financiar las guerras expansionistas del otrora imperio español, pasando por las épocas de la compañía Chocó Pacífico, con sede en Andagoya y filial de la International Mining de Nueva York, que durante varias décadas sacó industriales cantidades de oro del lecho del río San Juan, en un oprobioso y esclavista régimen laboral apalancado en unas desiguales condiciones laborales y salariales, según se tratase de empleados chocoanos, colombianos o extranjeros —como un sistema de castas.

Aún, hoy día, muchos de los extrabajadores, al igual que el coronel macondiano, añoran su pensión, ancianos y en medio de la indignancia, puesto que gran

número de jueces liberaron al Estado colombiano de dicha obligación. No obstante el anterior panorama, el oro y el platino del Chocó dieron ganancias para que los dueños de la multinacional minera donaran: el Yankee Stadium de Nueva York.¹¹

Aprovechamiento forestal

La extracción de madera del bosque nativo es otra actividad que hace parte de las prácticas ancestrales productivas de las comunidades afrodescendientes e indígenas, lo cual se formalizó —para el caso de las negritudes— con el advenimiento de la Constitución de 1991, y el artículo transitorio 55, con su mandato al legislador para la expedición de una norma encaminada, entre otros tópicos, a la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras, al igual que para el fomento de su desarrollo económico y social.

Así nace la Ley 70 de 1993 que les reconoció la propiedad colectiva a las comunidades negras, que habían venido ocupando las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

11 Revista *Semana*. (2013, 18 de septiembre). Edición digital recuperada de <http://www.semana.com/opinion/articulo/mineria-en-choco-opinion-jose-e-mosquera/358033-3>



Procuraduría 9.ª Judicial Ambiental y Agraria

► Visita de Codechocó y la Procuraduría Judicial 9.ª Ambiental y Agraria al corregimiento de Huaca, municipio de Bahía Solano. Campamento REM-Prima Hardwood. Noviembre 28 del 2009.

El artículo 6.º de la citada legislación, con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, determinó que la propiedad se ejercerá con función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales, deberán garantizar la persistencia del recurso. Esto último con autorización y control de las autoridades ambientales.

Al observar lo precitado, a *prima facie* podría generarse un conflicto normativo entre la Ley 2.ª de 1959 y la Ley de Negritudes, lo cual debería resolverse siguiendo las reglas de la hermenéutica jurídica que consagra la Ley 153 de 1887, y la doctrina jurídica de la inconstitucionalidad sobreviniente¹² para la normativa preconstitucional.

Es una verdad insoslayable que, actualmente y desde tiempos ancestrales, las comunidades afrodescendientes han utilizado la madera como su *modus vivendi*, con la diferencia que antes los bosques eran propiedad de la nación —salvo los resguardos indígenas— por ser territorios baldíos, y por la particular relación de los afrodescendientes e indígenas con las tierras aledañas a sus poblados y asentamientos, visión específica que no pasa por el concepto de propiedad privada y, por *ende*, es ajena al desmedido y patológico afán de acumular tierras, que es uno de los combustibles del conflicto.

Ahora los bosques son propiedad colectiva y son administrados por los consejos comunitarios, lo que le da mayor entidad y beneficios a los afrodescendientes, pues en el régimen anterior a la Ley 70 de 1993 las comunidades solo aportaban la mano de obra, generalmente no calificada, en el proceso del aprovechamiento que hacían las grandes empresas madereras del país o los madereros. Ahora es diferente, porque las comunidades son dueñas del bosque, y es a ellas a las que, en teoría, les corresponderán sus frutos.

Cosa diferente ocurre en la práctica pues los consejos comunitarios solo tienen una representación formal de la propiedad colectiva, no contando con la

8 Codechocó. (2013). «Diagnóstico minero ambiental. Municipio río Quito».

9 Codechocó. Resolución 0686 del 2013.

10 Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP). (2014). Investigación adelantada en la localidad de río Quito, relacionada con la calidad del agua. Se evidenció que de diez muestras analizadas en músculos y órganos vitales de los peces recolectados, en la mayoría había presencia de mercurio en niveles superiores a los estándares nacionales para el consumo humano.

12 República de Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencia C-571/04. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.



Mónica Vega Solano - IEMP

► «Los aprovechamientos forestales no tienen el impacto ambiental de la minería mecanizada, entre otras cosas, porque la regeneración del bosque es casi espontánea —lo que no implica que no haya que reforestar—, pero su práctica sin el control técnico y científico es peligrosa y potencialmente dañina».

capacidad técnica ni financiera para emprender los aprovechamientos, ya que un plan de manejo forestal promedio bordea los cincuenta millones de pesos, razón por la cual deben hacer alianzas con inversionistas que asumen los costos del trámite.

Además la madera, al igual que la minería, constituye botines de guerra de los actores armados, con las consabidas consecuencias que menoscaban la autonomía y el desarrollo económico de afrodescendientes e indígenas. Otros aspectos que restringen este desarrollo y propiedad de los recursos forestales son el monocultivo de palma africana, prácticamente desaparecido, pero con secuelas vigentes, y la ganadería expansiva que genera conflicto con las comunidades, en especial en los municipios de Acaandí y Ungía, como es el caso del Consejo Comunitario Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca del Río Tolo y Zona Costera Sur (Cocomasur).¹³

Es de resaltar el sonado caso del aprovechamiento forestal del Consejo Comunitario de los Delfines¹⁴ en Bahía Solano, corregimiento de Huaca, entidad étnica que había suscrito una alianza con el consorcio canadiense REM-Prima Hardwood. Dicho procedimiento comportaba una señalización de cada árbol mediante un código de barras donde se consignaba la

información de cada espécimen, lo cual se habría de georreferenciar. La movilización de la producción se haría mediante helicópteros traídos de Canadá. Quedaba, además, expresamente consignado cuánto ganaba el consejo por cada árbol. Esta concesión forestal fue revocada¹⁵ por Codechocó, ante recurso interpuesto por la Procuraduría Judicial 9.^a Ambiental y Agraria del Chocó.

Los aprovechamientos forestales no tienen el impacto ambiental de la minería mecanizada, entre otras cosas, porque la regeneración del bosque es casi espontánea —lo que no implica que no haya que reforestar—, pero su práctica sin el control técnico y científico es peligrosa y potencialmente dañina. Lo anterior se agrava por el hecho de no existir la ordenación forestal del departamento del Chocó, lo que permitiría tener conciencia amplia, fidedigna y global del recurso maderero con que se cuenta, así se generan muchas veces presiones sobre especies maderables, como el cativo y el abarco, corriéndose el riesgo de generar amenazas a la pervivencia de ellas, o se da el caso de especies que no corresponden al sitio del aprovechamiento lo que desemboca en el comercio ilegal de madera.

Otra circunstancia preocupante es la movilización de madera ilegal cuyo control se dificulta por fenómenos como la dispersión territorial del Chocó, así como

la precariedad de las vías de comunicación, y por la negativa del Gobierno departamental de restringir el tránsito de madera por las noches y los festivos. La corrupción es otra arista del problema, pues el manejo de los salvoconductos para movilizar y removilizar maderas en la CAR no es transparente; además, tiene muchas falencias y vacíos operativos.

Por su lado los grupos ilegales, ante la debilidad institucional, alientan y se benefician del comercio ilegal de madera. Muestra dramática de ello es que la Policía Ambiental, en ocasiones, debe ir escoltada por Escuadrones Móviles de Carabineros (Emcar) —antigua policía contraguerilla—, para poder entrar al puerto maderero de Quibdó, ubicado en el área suburbana de la ciudad.

A manera de colofón se puede afirmar que el desarrollo de las comunidades del Chocó no está fincado exclusivamente en la actividad extractiva de minerales, ni en el aprovechamiento de los bosques, modos de desarrollo que no necesariamente, por esto, deben proscribirse *per se*, ya que para mal o para bien hacen parte de la concepción de desarrollo que las comunidades tienen; pero, desafortunadamente, se han ido tornando, cada día, en una perversa espada de Damocles.

Para superar esto, dichas actividades provechosas deben ejercerse con vocación responsable de sostenibilidad, con un adecuado control, como un compromiso con las próximas generaciones, lo cual, a luz del actual panorama y contexto de Colombia y del Chocó es complicado, mas no imposible.

Corresponde al Estado colombiano generar políticas públicas que respondan a criterios serios de sostenibilidad, pertinencia, productividad y competitividad, dentro del marco de un etnodesarrollo debidamente consultado y concertado previamente, con el fin de empoderar a cada uno de los actores y sectores sociales a fin de abrir nuevas fronteras de desarrollo que no transiten, necesariamente, por actividades de alto impacto entre las que se pueden citar: patentes genéticas y biocomercio, ecoturismo, emisión de bonos ambientales, frutos exóticos, zoológicos de especies para carne y pieles, acuicultura y pesca. 

¹³ Queja registrada y tramitada en la Procuraduría Judicial 9.^a Ambiental y Agraria del Chocó, año 2010.

¹⁴ República de Colombia. Codechocó, resolución 2293 de 31 de octubre del 2006.

¹⁵ *Ibid.* resolución 582 de mayo 17 del 2011.



Río Grande de la Magdalena

Ecosistema que clama por una política pública enmarcada dentro del concepto de desarrollo sostenible

JULIANA HURTADO RASSI¹

PROFESIONAL PROCURADURÍA DELEGADA
PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

El río Grande de la Magdalena, principal arteria fluvial del país, nace a 3685 metros de altura sobre el nivel del mar en el Páramo de las Papas (Macizo Colombiano), recorre el país entre las cordilleras Central y Oriental, pasando así por innumerables accidentes geográficos como altiplanos, cañones y depresiones, culminando su recorrido en el mar Caribe por Bocas de Ceniza (Barranquilla).

La cuenca del río, que no es solo la zona ribereña, es la más grande del país (aproximadamente unos 269129 km²) en la que habitan alrededor de 32.5 millones de personas.² Así mismo, esta corriente de agua abarca cerca del 24% del territorio colombiano, en donde 31 autoridades ambientales cuentan con jurisdicción. Esta área se encuentra conformada por 22 departamentos y 596 municipios. De estos, 128 colindan con el río manteniendo así una relación mucho más directa con sus aguas dependiendo, además, de su calidad.

Como resultado del largo recorrido del río, y su paso por diferentes altitudes, se logra identificar una inmensa diversidad y variabilidad de ecosistemas tanto terrestres como acuáticos presentes a lo largo de la cuenca; como consecuencia de esto, la región se ha logrado posicio-

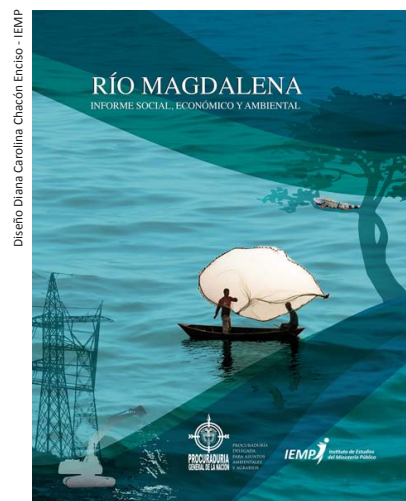
nar como una zona megadiversa. La gran riqueza presente en este ecosistema se ve reflejada en los servicios ecosistémicos que provee la cuenca, entre los que se pueden mencionar: las tierras fértiles para la producción agropecuaria, la variedad y cantidad de bosques que proporcionan aire puro y capturan carbono, la alta biodiversidad presente en esta zona y la generación de agua de los páramos.

Así mismo, las características de la cuenca confluyen para que esta sea una zona altamente productiva en términos económicos, pues se realizan actividades de gran importancia para el país como el establecimiento de puertos para el transporte de personas y la comercialización de productos, la pesca, la minería, el aprovechamiento hidroeléctrico, actividades turísticas, entre otras. Según un estudio de The Nature Conservancy,³ en esta cuenca se produce el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, el 75% de la energía hidráulica y el 70% de la producción agrícola nacional.

Adicionalmente, la dinámica social que se genera en torno al río es de gran importancia debido a que es una región altamente poblada en la cual las actividades de subsistencia, de quienes habitan la cuenca, se encuentran estrechamente relacionadas con el río, con los servicios ecosistémicos que esta región ofrece, así como con la calidad de las aguas, aspecto mencionado anteriormente.

El futuro del río Magdalena

A pesar de la importancia de esta región a nivel económico, social y ambiental, la realidad, ambiental y social —valga la redundancia—, que se vive en la cuenca del río Magdalena es un claro ejemplo no solo de desarticulación entre los actores responsables de garantizar el desarrollo sostenible



Diseño Diana Carolina Chacón Enciso - IEMP

► *Río Magdalena. Informe social, económico y ambiental* (2013). Esta publicación «(...) tiene como finalidad servir de insumo para fomentar la implementación de una política pública integral que articule toda la región en torno al río Magdalena, de manera sistémica y que a su vez promueva su desarrollo sostenible». Autores Oscar Darío Amaya Navas, procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios; y las asesoras de la misma área María Carolina Silva Cancino, María Carolina Hernández Villegas y Juliana Hurtado Rassi. Ediciones IEMP. Bogotá D. C.

del territorio, si no del desconocimiento técnico y científico de la relevancia que reviste el ser habitante de la zona, así como de la necesidad de conservar y hacer buen uso de los recursos presentes en el ecosistema, con miras a seguir disfrutando y aprovechando los servicios ecosistémicos que hacen de la región una de las más prósperas y estratégicamente importantes para el presente y futuro del país.

Con fundamento en lo anterior la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de la función preventiva y de control de gestión adelantada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, presentó a finales del año 2013 en la ciudad de Barranquilla las conclusiones y recomendaciones del proyecto *Río Magdalena: Informe Social, Económico y Ambiental*, a los diferentes representantes del sector ambiental, a los directivos a nivel territorial y a la sociedad en general, con el fin de dar a conocer los diferentes hallazgos realizados por esta entidad, con el propósito de que estos sirvan como insumo para la construcción de una política pública que tenga

¹ Bióloga, especialista en manejo integrado del medio ambiente. Con maestría en derecho de los recursos naturales, y en gestión y evaluación ambiental.

² The Nature Conservancy. (2014). *Río Magdalena: pasado, presente y futuro de Colombia*. Recuperado de (2014, 11 de diciembre) <http://www.mundotnc.org/>

³ *Ibidem*. P. 1.

como principio rector el trabajo coordinado de las diferentes entidades y que, así mismo, integre aspectos sociales, económicos y ambientales en busca del desarrollo sostenible de la región.

El estudio se realizó con el fin de evaluar la efectividad de las entidades del Estado en torno al río. Para este fin se logró un diagnóstico de la situación actual de la cuenca teniendo presentes las variables social, económica y ambiental. Resulta pertinente resaltar que la información y las indagaciones que se han realizado en el país relacionadas con la cuenca del río Magdalena tienen un enfoque diferente, y en ninguna de estas se ha integrado en su totalidad las tres dimensiones anteriormente mencionadas; adicionalmente, la información que facilitó el diagnóstico fue proporcionada directamente por las gobernaciones, las alcaldías y las corporaciones ambientales que hacen parte de la jurisdicción de la cuenca.

La ejecución de estos estudios en los que se evalúan y tienen en cuenta las tres dimensiones mencionadas a lo largo del texto, permiten una visión integral y completa de la dinámica y funcionamiento de los ecosistemas, los aspectos ambientales, sociales, culturales y económicos, están interconectados, razón por la cual la toma de decisiones, así como la ejecución de proyectos, deben estar amparados por la noción de desarrollo sostenible.

Este, como muchos otros de los proyectos realizados por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en los que se verifica y analiza la gestión ambiental tanto de gobernaciones, alcaldías, corporaciones ambientales, entre otras autoridades, buscan contribuir a la construcción de políticas articuladas, integrales y sostenibles en el tiempo en materia de gestión social, económica y ambiental de diferentes ecosistemas y regiones de gran importancia para el país.

El diagnóstico de la situación del río Magdalena permitió el posterior análisis de variables de gran importancia para evaluar, por parte del ente de control, la eficacia con la que las diferentes autoridades ambientales o territoriales están desempeñando las funciones en el territorio. Por un lado es lamentable resaltar, como fue evidenciado en el estudio adelantado por el área de Asuntos Ambientales y Agrarios, el notorio desconocimiento del concepto de «cuenca



Mónica Vega Solano - IEMP

► El presidente Juan Manuel Santos firmó en septiembre de 2014 el contrato que recuperará la navegabilidad del río Magdalena, proyecto que «(...) contempla la construcción de más de 160 obras civiles de encauzamiento entre Puerto Salgar y Barrancabermeja y su operación y mantenimiento desde Puerto Salgar hasta Barranquilla, lo que significa un total de 908 kilómetros de intervención del río y un incremento de la capacidad de transporte de carga de 1,5 millones de toneladas a 6 millones al finalizar el proyecto». Revista *Dinero* (2014, 13 de septiembre). Recuperado de (2014, 5 de enero) <http://www.dinero.com/pais/articulo/navegabilidad-rio-magdalena/200905>

hidrográfica» que revelaron tener muchas de estas entidades a las que se entrevistó.

Como se mencionó al principio del texto, la cuenca del río está conformada por 596 municipios, de los cuales 128 son ribereños y 468 no lo son, pero todos conforman la cuenca, por tanto, las acciones que realicen o no estos municipios afectan, directamente, a la arteria fluvial, y la ignorancia de la noción de cuenca ha llevado a que diferentes entidades no trabajen en concordancia con la conservación y desarrollo de esta.

Por otro lado, el análisis también permitió identificar que las diferentes entidades no estaban trabajando articuladamente, a pesar de que es clara la autonomía de los diferentes entes territoriales —el Estado colombiano opera bajo criterios de unidad—, por lo cual la gestión tanto de los departamentos como de los municipios debería ser coordinada en torno a las diferentes políticas del Estado. Es importante que las entidades aúnen esfuerzos en las acciones, planes y proyectos que se formulan para la cuenca del río Magdalena, pues el trabajo conjunto y articulado tendría mayor impacto si se ejecutara con mayor sinergia en busca de oportunidades de desarrollo que favorezcan a la comunidad en general.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta preocupante hoy día que tanto las actividades, como los planes y proyectos que se han venido realizando durante muchos años —y que seguirán ejecutándose en la región—, no estén enmarcados dentro de una política rectora encaminada a la protección y conservación sostenible de la cuenca del río Magdalena.

Estos estudios detallados y sistémicos, de territorios ecosistemicamente importantes y vulnerables, en los que se evidencia la necesidad de continuar generando desarrollo tendiente al progreso económico y social de la región, son los que permiten identificar los puntos débiles específicos que deben ser mejorados en cada una de las dimensiones (ambiental, social y económica).

Es probable que en la mayoría de los casos el mejoramiento de los aspectos débiles quizá dependa de la ejecución de acciones de una sola entidad en su propia jurisdicción; pero, por otro lado, los análisis sistémicos permiten identificar los problemas de gobernabilidad que suelen ser los más complejos de solucionar, pues resulta necesario que diferentes entidades se pongan de acuerdo y trabajen coordinadamente en busca de un objetivo en común.

Por todo lo anterior, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ha identificado la necesidad de la realización de diagnósticos con el fin de generar esta clase de publicaciones y espacios de socialización de hallazgos, que contribuyan a la adecuada ejecución de actividades en el presente y, así mismo, para que sirvan como insumo en el momento de planear proyectos a futuro que, en el caso específico de la cuenca del río Magdalena, podrían ser a corto plazo —como la recuperación de la navegabilidad— teniendo en cuenta las diferentes apreciaciones del ente de control, con el objeto de evitar y prevenir afectaciones a nivel social y ambiental que, a futuro, no se puedan remediar. ⓘ

Educación ambiental, una forma de crear conciencia sostenible

LINA ANDREA

SANABRIA ZAMBRANO¹

LUZ MARIANA

SALCEDO BECERRA²

PROFESIONALES PROCURADURÍA
DELEGADA PARA ASUNTOS
AMBIENTALES Y AGRARIOS

Es difícil determinar con exactitud cuándo el término Educación Ambiental (EA) se usó por primera vez. Una posibilidad es la Conferencia Nacional sobre Educación Ambiental realizada en 1968 en New Jersey. A finales de los años sesenta se usaban varias expresiones como educación para la gestión ambiental, educación para el uso de los recursos, y educación para la calidad ambiental, con el fin de describir la educación enfocada a los humanos y el ambiente. Sin embargo, EA es el término que con mayor frecuencia se ha usado.

Desde la suscripción de la Declaración sobre el Medio Humano, en la conferencia de Estocolmo, se han tenido expresiones concretas y compromisos relativos al desarrollo sostenible en el mundo, aunque la preocupación por el manejo insostenible de nuestro planeta viene desde mucho tiempo atrás. Surgieron entonces instancias claves como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se realizó la Reunión de Belgrado sobre

Educación Ambiental, y se promovió un esfuerzo internacional entre el PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) para comprender mejor y llevar a la práctica esa nueva educación. Adicionalmente, entre Belgrado y Tbilisi se llevaron a cabo reuniones regionales preparatorias como las de África (Brazzaville, 1976), América Latina y el Caribe (Bogotá, 1976) y Europa (Helsinki 1977), en las que se efectuaron trascendentes debates y se amplió la visión del nuevo tipo de EA para el futuro. (Vidart, 1987).

Uno de los aportes expresados en dichas reuniones afirma que: «La Educación Ambiental debe apuntar a reforzar el sentido axiológico, contribuir al bienestar colectivo, preocuparse por la supervivencia de la humanidad» (Helsinki, 1977). Además de orientarse hacia la comunidad, debe interesar al individuo en un proceso activo que tienda a resolver los problemas que surjan en el contexto de realidades específicas fomentando la iniciativa, la responsabilidad y el sentido prospectivo de un mañana mejor (Tbilisi, 1977). (Vidart, 1987).

La EA genera conciencia

América Latina fue una de las regiones del mundo que acogió el compromiso de la EA con entusiasmo. Se efectuaron cambios en los planes de estudio por parte del Minis-

terio de Educación Nacional, se realizaron y evaluaron proyectos piloto, y se propusieron diversas acciones para insertar la dimensión ambiental en el currículo educativo.

Hoy en día, expertos del tema ambiental coinciden en reconocer la educación como el camino más viable para generar conciencia y fomentar comportamientos responsables frente al manejo sostenible del medio ambiente. En este sentido, Colombia no ha sido ajena a este tema, ya que ha venido adelantando esfuerzos a través del proceso de elaboración e implementación de la

Política Nacional de Educación Ambiental (1992 -2007), la cual ha incorporado un componente pedagógico conjuntamente entre los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el de Educación, esto, mediante la implementación de los proyectos ambientales escolares (Prae).

De igual manera, y en relación a la educación no formal, y dentro de la misma visión de la Política Nacional de Educación Ambiental, se plantean los proyectos ciudadanos de educación ambiental (Proceda) como estrategias importantes para el trabajo comunitario en



Diseño collage Luz Mariana Salcedo Becerra - Proc. Del. para Asuntos Ambientales y Agrarios - PGN

► Cartillas referentes a Educación Ambiental (EA).

¹ Ingeniera ambiental.

² Ingeniera sanitaria y ambiental, especialista en auditorías y Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

el campo de la problemática del sector. Estos proyectos están íntimamente relacionados con la transformación de las dinámicas socioculturales de las diferentes colectividades de una comunidad local, alrededor de la intervención ambiental.³

Sin lugar a duda, uno de los mayores logros de dicha política ha sido el de la inclusión de la EA en la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), la cual en el artículo 5.º, inciso 10.º, define como uno de los fines primordiales de la educación «La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica (...)».

Igualmente, la Ley 1549 de 2012 está orientada a fortalecer la institucionalización de la política de EA desde sus propósitos de instalación efectiva en el desarrollo territorial, a partir de la consolidación de estrategias y mecanismos de mayor impacto en los ámbitos locales y nacionales, en materia de sostenibilidad del tema, en los escenarios intra, interinstitucionales e intersectoriales del desarrollo nacional; esto, en el marco de la construcción de una cultura ambiental para el país.⁴

El Ministerio de Educación Nacional invocó como estrategia fundacional de la municipalización educativa la formulación del proyecto educativo institucional (PEI) y del Prae, entendido este último como el núcleo del PEI en el que se replantean las relaciones individuo — sociedad — naturaleza, a partir de la formación de valores y actitudes que desarrollen respeto por la diversidad natural, social y cultural.

Tanto los Prae, como los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea), fueron creados mediante el Decreto 1743 de 1994 expedido por la Presidencia de la República, los ministerios de Educación Nacional, del Medio Ambiente, y el de Defensa. Estos últimos, deben ser promotores de los Prae y de los Proceda en los municipios y departamentos donde se establezcan.

Recuperado de (2015, 6 de enero) <https://www.minambiente.gov.co>



Implementación de los Prae

La Constitución de 1991 y las Leyes 99 de 1993 y 115 de 1994 tienen directrices referentes a la EA; así mismo, el Decreto 1743 de 1994 dispone la obligatoriedad del Prae como herramienta pedagógica para que los estudiantes de los centros de educación formal conozcan el medio y su dinámica, propiciando la aproximación afectiva de la comunidad educativa con su ambiente, contribuyendo en la búsqueda de soluciones acordes con las realidades de cada región y municipio en un contexto natural, social, cultural, político y económico. Los Prae involucran a miembros de la comunidad educativa, instituciones del sector y organizaciones sociales, mediante la integración de conocimientos y experticias en torno a un objetivo: interpretar un problema ambiental concreto, y participar en la búsqueda de soluciones desde una gestión ambiental sostenible.⁵

En el país los Prae se vienen implementando con resultados significativos desde las instituciones educativas en diferentes regiones. Sin embargo, estos procesos aún presentan algunas dificultades en la comprensión de problemáticas ambientales, y en su incidencia en la cotidianidad de las comunidades.

La gestión ambiental escolar, a escala local y regional, se puede evidenciar en trabajos como el proyecto piloto de In-

corporación de la Dimensión Ambiental en la Educación Formal y Gestión en el Municipio de Villa de Leiva, Boyacá. El proyecto en el ámbito local se ha orientado, por un lado, a impulsar la investigación como herramienta pedagógica y apoyar la elaboración de los Prae en las escuelas rurales y urbanas del municipio, permitiendo abordar los problemas locales en todas sus dimensiones (económica, ecológica, cultural y política).

De otra parte en Paipa, Boyacá, del 23 al 25 de julio del 2014 se llevó a cabo el VII Encuentro Nacional de Educación Ambiental, evento en el que participaron las corporaciones autónomas regionales (CAR), autoridades ambientales urbanas, algunas organizaciones sociales y líderes comunitarios. Este, se convirtió en un espacio de construcción colectiva en el que diferentes entidades del Sistema Nacional Ambiental (Sina) presentaron un balance de las acciones de EA que vienen liderando o acompañando en sus jurisdicciones. En el marco del encuentro, se creó la Red de Experiencias Significativas de Educación Ambiental por medio de la cual se pretenden divulgar los procesos de EA con logros significativos.

En la actualidad, el Ministerio de Educación Nacional asiste la consolidación de 475 Prae en 14 de los departamentos del país; promueve estrategias de investigación para fortalecer, evaluar y garantizar la calidad de los proyectos y, con las Redes de Proyectos Ambientales Escolares (Redepae), participa en la sis-

3 Política Nacional de Educación Ambiental.
4 Presidencia de la República de Colombia.

5 Ministerio de Educación Nacional.

tematización de las experiencias significativas que se difunden y socializan.

La Política Nacional de Educación Ambiental muestra resultados de integración entre distintos entes, desde el ministerio hasta las organizaciones no gubernamentales (ONG), pasando por las CAR y en diferentes niveles. Asimismo, es claro que continuidad y claridad en el objetivo producen resultados en materia de calidad para el ambiente, la educación y el país.⁶

La Procuraduría y la EA

El procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Oscar Darío Amaya Navas, asistió a la 20.ª sesión de la Confe-

rencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés) que se llevó a cabo en la ciudad de Lima el pasado mes de diciembre. En esta, el fortalecimiento de la EA enfocada, principalmente, en la sensibilización de la población respecto del cambio climático tuvo un papel protagónico logrando un acuerdo al respecto entre los países participantes.

En Colombia hay mucho por hacer, las actividades de control de gestión adelantadas por la Procuraduría General de La Nación, a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en virtud de su función preventiva, muestran que muchas administraciones municipales aún no comprenden a cabalidad la responsabilidad que tienen frente al tema y, adicionalmente, no se conocen los planes de acción formulados a través de los Cidea.

En el 2015, el área delegada para asuntos ambientales de la entidad realizará un diagnóstico del estado de la EA en Colombia, generando recomendaciones que coadyuven a los organismos del Estado en el entendimiento e implementación de la política de EA, con miras a lograr el equilibrio necesario entre el hombre y su entorno natural. **i**

Referencias bibliográficas

- Ministerio de Educación. (s. f.). Recuperado de (2014, 11 de noviembre) <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-90891.html>
- Presidencia de la República de Colombia. (s. f.). Recuperado de (2014, 12 de noviembre) <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documentos/ley154905072012.pdf>
- Vidart, D. (1987). *Filosofía ambiental*. Bogotá, D. C.

6 Ibidem.

¿Sabe usted qué es un derivado lácteo, un alimento lácteo y un lactosuero?

LILIANA AIDEE SAMPER GÓMEZ ¹

ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Seguramente para nosotros no es muy común la palabra lactosuero, pero tal vez sí podemos hablar de que los derivados lácteos son, «lógicamente», los que se elaboran a partir de la leche, aunque no sabemos cuánta de ella se requiere. Nos referimos entonces al yogur, kumis, arequipe, base para helado, leche condensada, mantequilla y muchos más. Seguramente, algunas personas —más conocedoras— hablarán de marcas y de empresas procesadoras las cuales no vamos a mencionar en este escrito; pero, si estos son derivados, ¿qué son alimentos lácteos bebidas lácteas, o bebidas a base de yogur?

Partamos de la posible definición que en este momento está en estudio de lo que es un «derivado lácteo», a saber: productos elaborados a base de leche o sus componentes, y otros ingre-

dientes funcionalmente necesarios para su elaboración, mediante procesos tecnológicos específicos para cada uno de ellos cuyo contenido de leche en peso no debe ser menor del 50%. A su vez, un alimento lácteo es un producto elaborado para el consumo humano que se obtiene de la transformación de la leche, y que puede contener otros ingredientes y aditivos comúnmente conocidos como derivados lácteos.

Sin embargo para nosotros los consumidores, no es común revisar la cantidad de leche y de otros insumos que se emplean en la elaboración de estos productos porque, además, no se especifican en la etiqueta. La mayoría solo reconocemos el nombre del producto comercial y el sabor de este, y sabemos que es derivado de la leche porque trae un vasito blanco o una vaquita pintada o cualquier otro logo que nos refiere la leche. Pero la etiqueta puede describir un alimento lácteo, bebida a base de le-

che o de yogur, y la mayoría de nosotros no encontramos la diferencia.

Queremos, en este punto, llamar la atención sobre la importancia de la leche y los derivados lácteos en la dieta de la población colombiana, en cuanto al aporte de nutrientes; y el engaño al que está sometido el consumidor por desconocer las mezclas que son ofrecidas comercialmente y que no cumplen con los niveles nutricionales esperados para estos alimentos.

En este contexto, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, desde la función preventiva, ha venido acompañando el proceso de revisión de los controles que se deben implementar a estos productos, especialmente, la composición fisicoquímica, el etiquetado y la comercialización en el país. Se pretende hacer una norma para los derivados lácteos de manera que el consumidor sepa, exactamente, lo que está comprando. Así mismo, dar

¹ Ingeniera agrícola. Profesional en ciencia y tecnología de alimentos, especialista en proyectos.

a conocer cómo se está empacando la leche, con mezclas de lactosuero, de niveles nutricionales muy inferiores a lo esperado y, lo peor, que están siendo comercializadas como leche.

El lactosuero

El lactosuero, por su parte, es definido como la sustancia líquida transparente de color verde que se obtiene del proceso de precipitar la proteína de la leche en la elaboración del queso llamada caseína. Es decir, el lactosuero es un subproducto de la elaboración del queso que contiene parte de la lactosa, alguna proteína soluble, lípidos y sales minerales.

El lactosuero, además, es un serio problema ambiental debido a las grandes cantidades de queso que son producidas a nivel mundial. Este residuo se desecha como un vertimiento a suelos afectando la condición química del mismo; igualmente, si se vierte en las aguas agota el oxígeno disuelto por lo que se requiere generar, urgentemente, alternativas para su manejo.

En la actualidad, el lactosuero se presenta como una alternativa de materia prima para obtener diferentes productos a nivel tecnológico con una infinidad de usos y desarrollo de novedosos productos como algunos de panadería, bebidas para deportistas y fermentadas, alcoholes, gomas, empaques biodegradables, sustancias inhibidoras de crecimiento, proteína unicelular, entre otros.

¿Entonces, si ya hay una serie de aplicaciones identificadas por qué es motivo de censura en este momento? Particularmente en Colombia el lactosuero lo han venido utilizando como parte de la composición de supuestas leches en polvo en las que se han encontrado mezclas de lactosuero que simulan ser 100% leche. Así se logró evidenciar en un acompañamiento que realizó la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en una salida de campo de la Superintendencia de Industria y Comercio, donde se encontró que grandes almacenes de cadena empacaban una mezcla —con algunas características de leche— y la colocaban en las góndolas de leche en

polvo induciendo a engaño al consumidor que creía estar comprando leche de la marca del almacén que, aunque más económica en algunos casos, en realidad estaba adquiriendo un producto de una calidad nutricional inferior.

Que quede claro que no demeritamos el lactosuero, es una excelente materia prima para obtener diferentes productos en el área de la tecnología de alimentos, y no presenta riesgo para la salud, pero su condición nutricional es muy inferior.

Si se hace una comparación entre la leche y el lactosuero podemos observar las siguientes diferencias:

Nutriente/ alimento	Leche de vaca líquida (100 ml)	Lactosuero líquido (100 ml)
Calorías (Kcal)	60	27
Proteínas (gms)	3,4	0,9
Grasa(gms)	3,3	0,4
Carbohidratos (gms)	4,6	5,1
Calcio (mg)	120	47
Hierro (mg)	0,2	0,1
Zinc (mg)	0,38	0,13
Fósforo (mg)	95	46

Fuente: Ministerio de Salud. Comunicación enviada a la procuraduría delegada en junio 2014.

El cuadro demuestra, claramente, que el aporte nutricional de los productos elaborados con lactosuero no tiene el mismo valor que los elaborados con leche de vaca; sin embargo, para los consumidores, ¿qué representa esto? Depende de lo que usted busca: si es ama de casa, estrato uno, donde el yogur, el kumis, el queso y la leche podrían ser base alimenticia de su familia, pero son productos a los que no puede acceder tan fácilmente por la condición económica, es un crimen que la engañen vendiéndole un supuesto producto lácteo, muy económico, pero que está generando una deficiencia nutricional en la familia, principalmente a los niños.

Recuerde que el calcio es el responsable de las funciones estructurales

del esqueleto y los tejidos blandos, fomenta la función del sistema nervioso y muscular, ayuda a la coagulación de la sangre y es un activador de enzimas digestivas, y que la principal fuente de este elemento está en la leche, yogur, kumis y queso. Así que si usted hace un esfuerzo por comprar estos productos lo mínimo que espera es que puedan suplir su necesidad.

Pero si es usted un adulto, que desea degustar una bebida de sabor agradable, que puede resultar mejor que una gaseosa, lo que se denomina bebida láctea, es una buena opción siempre y cuando usted sea conocedor de lo que está tomando y lo que le están ofreciendo.

El engaño al consumidor

¿Cuál es pues el problema que ha identificado la Procuraduría Delgada para Asuntos Ambientales y Agrarios en el

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Si usted compara el cuadro nutricional de un yogur, definido en la etiqueta, con un alimento a base de yogur encuentra que este último es una mezcla con otros productos y que su nivel de proteína y de calcio es inferior al establecido para derivados lácteos.»

tema del lactosuero y de los productos lácteos, que no cumplen con los porcentajes proteicos?

Inicialmente el engaño al consumidor. Existen en el mercado cantidad de productos elaborados a base de lactosuero o que combinan lactosuero y leche, o derivados lácteos y leche, que son ubicados en los mismos anaqueles de los derivados lácteos o de la leche —establecidos e identificados por norma— pero que, como se ha indicado, no son nutricionalmente equiparables. Adicionalmente, se afianza el engaño al permitir dentro del etiquetado la vaquita, el vaso blanco y otros logos que inducen al consumidor a relacionar el producto con leche entera y con nutrición; igualmente, nombres relacionados con yogur en los que se antepone un prefijo para que el consumidor caiga en la trampa de relacionarlo.

Existe normativa para el etiquetado de estos productos como la Resolución 5109 de 2005, artículos 4.º y 5.º. Sin embargo, están en el mercado porque no se establece qué tipo de derivados son.

Si usted compara el cuadro nutricional de un yogur, definido en la etiqueta, con un alimento a base de yogur encuentra que este último es una mezcla con otros productos y que su nivel de proteína y de calcio es inferior al establecido para derivados lácteos.

Son productos muy aceptados dentro del mercado y posesionados como parte de la lonchera de los niños. Esto no tiene ningún inconveniente, lo importante es que los padres sepan que el producto que están consumiendo tiene una condición nutricional diferente y así poder tomar la decisión de si es lo que quieren para sus hijos.

En segunda instancia, en Colombia no hay un reglamento técnico «aprobado» relacionado con los requisitos que deben cumplir los productos lácteos para consumo humano que se fabriquen, procesen, envasen, almacenen, transporten, expendan, importen y comercialicen en el país, por lo que el control desde los requisitos fisicoquímicos, que determinen el porcentaje de proteínas, de calcio y de otros compuestos, en los productos comerciales derivados de

Recuperado de (2015, 6 de enero) <http://www.portafolio.co>

Portafolio.co

Buscar en noticias

Jueves 15 de Enero 2015

Negocios Economía Internacional Finanzas Personales Indicadores Opinión

portafolio.co Negocios

‘El lactosuero debe estar lejos de la leche’: Analac

Enero 23 de 2012 - 9:34 pm

Share
Compartir
Enviar
Comentarios



En las góndolas de los supermercados se separarán los productos.
Foto: Archivo Portafolio.co

El gremio lechero lanzó una campaña para concientizar a los consumidores.

Con el fin de evitar confusiones entre los consumidores acerca de los productos lácteos y sus derivados, lo mismo que con las denominaciones ‘bebida’, ‘mezcla’ o ‘alimento’ lácteo, las grandes superficies separarán estos productos.

Así lo anunció Jorge Hernán Uribe, gerente de la Asociación Nacional de Productores de Leche (Analac), quien considera que no hay suficiente información en el etiquetado de ese tipo de productos y que pueden confundirse con la leche y sus derivados.

Esos, en realidad, tienen como componente el lactosuero, es decir, el líquido resultante del proceso de producción de queso, “que poseen una apariencia similar, pero su composición nutricional no es la misma”, destacó Uribe.

► «Particularmente en Colombia el lactosuero lo han venido utilizando como parte de la composición de supuestas leches en polvo en las que se han encontrado mezclas de lactosuero que simulan ser 100% leche».

la leche, aún no está implementado. En el momento se está trabajando en el documento, pero por los tratados de libre comercio (TLC) el tema debe ser revisado desde varios ministerios.

El tercer tema es la importación de lactosuero, y de productos a base de este, que no solo minimiza el consumo de leche en el país generando un detrimento a los productores grandes y pequeños, sino que dificulta la aplicación de la norma en el marco de los TLC. El lactosuero entra al país sin aranceles exponiendo al consumidor a un riesgo de engaño mayor frente a los productos a base de leche.

Seguramente muchos de estos productos, u otros ofrecidos en el mercado, son de nuestra preferencia y no tendría ningún problema su consumo como se ha reiterado en precedencia, siempre que sea una decisión consciente de lo que estoy consumiendo. Así como se conoce la diferencia entre una gaseosa y un jugo natural, de igual forma debemos

conocer la diferencia entre un producto que tiene aporte nutricional y el que no, aunque el comercio los quiera mostrar como similares o que fueron elaborados mediante el mismo proceso. **i**

Referencias bibliográficas

- Parra R. (s. f.). *Revista Facultad Nacional de Agromía*. «Lactosuero: importancia en la industria de alimentos». Universidad Nacional de Colombia. Medellín. Recuperada de (2014, 6 de enero) <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/refame>; texto completo también en <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnam/v62n1/a21v62n1.pdf>
- Blanco D. (2013). *Revista contexto ganadero*. «Lactosuero un derivado con mucho contradictor». Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan).
- Comunicados enviados a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios por el Ministerio de Salud, como respuesta al seguimiento del tema.
- <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economia/154918-lactosuero-subproducto-de-la-leche-que-no-quiere-cuajar>.

La gestión del riesgo de desastres, un desafío institucional

LIZETH YURANY PÉREZ ALDANA¹

Colombia, por su ubicación en aguas ecuatoriales del Océano Pacífico tropical, se encuentra expuesta al suceso de fenómenos como La Niña y El Niño aunque, especialmente, ha evidenciado una vulnerabilidad histórica a los períodos de lluvia que tienen más impacto en el territorio que los periodos de sequía:

Los impactos de La Niña se evidencian claramente en Colombia con el incremento de desastres asociados con inundaciones y movimientos en masa. Los dos años con mayor cantidad de desastres por fenómenos hidrometeorológicos [entre 1970 y 2009] (1971 y 1999) corresponden a episodios fuertes de La Niña. Durante este último [1999] se registraron diez veces más desastres que los ocurridos durante El Niño 1997-1998² (Comunidad Andina, 2009, P. 154).

Recientemente, el fenómeno de La Niña 2010-2011 resultó en la declaración nacional de emergencia económica, social y ecológica; desastre que fue acrecentado por una segunda temporada de lluvias en 2011-2012. Así, entre los años 2010 y 2012, en Colombia se concentró el 42,4% del total de registros de emergencias por inundación en lo corrido del siglo XXI. Tal oleada de lluvias e inundaciones condujeron al replanteamiento de la Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Ley 46 de 1988 y Decreto 919 de 1989), y a la mutación hacia la denominada gestión del riesgo de desastres.

La nueva política —Ley 1523 de 2012— nació con un claro énfasis en fortalecer los procesos de prevención y reducir la vulnerabilidad del territorio. En

consecuencia, la norma se dirigió hacia el robustecimiento de la estructura organizacional del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; la planificación de la gestión del riesgo y su incorporación dentro de los planes de desarrollo y el ordenamiento del territorio; la implementación de sistemas de información, y la creación de mecanismos de financiación.

Una de las estrategias para lograr la implementación de la política en el territorio fue la imposición de plazos de cumplimiento a los entes territoriales. Para la formulación de planes de gestión del riesgo de desastres y estrategias de respuesta a emergencias se estableció un plazo máximo de 90 días; para la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y planes de manejo de cuencas el plazo fue de máximo un año después de promulgada la ley; y para la conformación de fondos territoriales para la gestión del riesgo se estableció un plazo no mayor de 90 días.

Los alcances que pueden tener este tipo de estrategias en los municipios, no necesariamente conllevan una adecuada implementación de la política dado que pueden incentivar solo el cumplimiento de requisitos con miras a evitar sanciones, sin que los planes y estrategias sean dados por la proyección y concientización del riesgo predominando así, principalmente, el afán de tener un resultado final.

El sur del Atlántico, conformado por los municipios de Campo de la Cruz, Repelón, Suan, Santa Lucía, Candelaria y Manatí, fue una de las zonas del país con mayor afectación durante la Ola Invernal 2010-2011 y, por tanto, se esperaba que fuera una de las regiones con especial incentivo para implementar la política de gestión de riesgo de desastres.



Mónica Vega Solano - IEMP

Debido al fenómeno de La Niña («...») entre los años 2010 y 2012, en Colombia se concentró el 42,4% del total de registros de emergencias por inundación en lo corrido del siglo XXI.

En este contexto, a continuación se presenta un breve diagnóstico de la implementación de la política en estos territorios a través de la encuesta de evaluación del estado de implementación de la Ley 1523 del 2012, y la capacidad de los consejos municipales de gestión del riesgo de desastres (CMGRD) realizada en 2013 por la Corporación Desarrollo y Paz.

Implementación de la ley y capacidad de los CMGRD

A 2013, todos los municipios del sur del Atlántico tenían conformado por decreto el CMGRD; sin embargo, solo el municipio de Repelón indicaba reunirse periódicamente con una agenda definida que permite inferir que, en los demás municipios, los encuentros que evidencian la realización de consejos, han estado motivados por eventos coyuntu-

¹ Economista. Estudiante de maestría en ciencias económicas e investigadora del IEMP en el Programa de Gestión de Riesgos de Desastre dirigido por el profesor y asesor del Instituto Omar Vivas Cortés.

² El fenómeno de El Niño (1997-1998) ha sido el evento de este tipo más impactante en la historia del país.

rales con ocasión de acciones reactivas. Por otra parte, con excepción de Suan y Campo de la Cruz, los consejos no se encuentran conformados por comités de conocimiento, reducción y manejo de desastres, lo que podría llevar a un sesgo hacia alguno de los procesos.

En cuanto a los planes municipales de gestión del riesgo de desastres (PM-GRD) todos los municipios del sur del Atlántico, a 2013, contaban con uno. En la elaboración, salvo en los municipios de Manatí y Candelaria, participaron organizaciones sociales con presencia en el territorio; y para la determinación de riesgos existentes los CMGRD acudieron a fuentes como la Secretaría de Planeación, la memoria de la comunidad, y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA). No obstante, todos los municipios indicaron que los planes no eran conocidos por instituciones encargadas de su aplicación.

Las estrategias municipales para la respuesta a emergencias (EMRE), para el mismo año, resultaban ser el documento menos elaborado y más desconocido en el territorio, a pesar de que las críticas hacia la política anterior estaban dadas, en parte, por su inclinación hacia los procesos de atención, y los planes de contingencia (hoy EMRE) eran reconocidos en el territorio. En lo que respecta a los planes de desarrollo, han integrado el tema de gestión del riesgo de desastres en cuanto ha sido una política implantada desde 1998 mediante Decreto 93; no obstante, los instrumentos de ordenamiento del territorio a 2013 no se encontraban actualizados, excepto en el municipio de Campo de la Cruz.

Frente a los sistemas de información, los municipios del sur del Atlántico, con excepción de Suan, no cuentan con elementos de registro de información de gestión del riesgo en el territorio. Finalmente, en cuando a mecanismos de financiación solamente los municipios de Campo de la Cruz y Santa Lucía contaban con fondos de gestión del riesgo de desastres constituidos y reglamentados; sin embargo, ninguno tenía un presupuesto asignado y, adicionalmente, indicaban no tener la capacitación necesaria para poder gestionar los recursos.

María Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios



► «(...) la política de gestión del riesgo de desastres requiere de incentivos que lleven a la apropiación de procesos de prevención, debido a que la obligatoriedad no conduce a romper las barreras sobre el desconocimiento de competencias por parte de los actores del sistema para la gestión del riesgo de desastres, tanto en el nivel nacional como territorial, así como la falta de recursos y la concentración en acciones reactivas».

En consecuencia, la obligatoriedad de la política y su diferenciación entre procesos de conocimiento del riesgo, reducción del mismo, y el manejo de desastres, como principales diferencias entre la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 919 de 1989, no garantizan la adecuada implementación de la política de gestión del riesgo de desastres, debido a que el cumplimiento de las disposiciones de la ley no implican la apropiación de los instrumentos de planificación por parte del territorio; de otra parte, la diferenciación por procesos no necesariamente se materializa en el territorio, ni asegura que no se den sesgos a la hora de la implementación sobre alguno de ellos.

Por tanto, la política de gestión del riesgo de desastres requiere de incentivos que lleven a la apropiación de procesos de prevención, debido a que la obligatoriedad no conduce a romper las barreras sobre el desconocimiento de competencias por parte de los actores del sistema para la gestión del riesgo de desastres, tanto en el nivel nacional como territorial, así como la falta de recursos y la concentración en acciones reactivas.

Los beneficios de la prevención

Las políticas en torno a los desastres han estado, predominantemente, lideradas desde el Gobierno, por tanto, las decisiones están marcadas por los intereses e ideologías de quienes están a cargo de la Administración local. Lavell (1998) señala que los actores gubernamentales durante el período de mandato encuentran que los beneficios económicos y políticos tangibles y visibles de tratar con los desastres, una vez ellos ocurren, superan con creces los beneficios intangibles e invisibles resultantes de reducir el riesgo anticipadamente. Por tanto, en este marco, los incentivos a la atención de emergencias perdurarán por encima de los incentivos a la prevención.

Ante la ocurrencia de un desastre —si bien se generan costos asociados a los daños y pérdidas—, también se presentan un conjunto de beneficios asociados al reconocimiento político y social que se generan en los procesos de entrega de ayuda humanitaria y de rehabilitación y reconstrucción, al mostrar una faceta de Estado benevolente.

No obstante, este comportamiento está matizado por el nivel de riqueza de la población afectada debido a que, al tratarse de una población pobre, sus pérdidas pueden ser fácilmente compensadas con dichas ayudas, o programas de rehabilitación y reconstrucción, que llevarían incluso a mejorar el bienestar de la comunidad; situación que no ocurriría con población con un nivel de riqueza alto.

De igual forma, los beneficios derivados del desastre están matizados por el nivel de conocimiento y conciencia de la comunidad sobre el riesgo. Así, una población que es consciente del riesgo de desastre como una variable controlable por la gestión pública y comunitaria, entenderá el desastre como producto de la falta de acciones hacia la prevención, lo cual puede conducir a un castigo político para el administrador local; mientras que, si la comunidad reconoce los desastres como eventos incontrolables entonces solo reconocerá como válida la acción de la Administración posterior a la emergencia.

Así mismo, los beneficios que genera la prevención están asociados al bienestar que produce en la población la seguridad territorial, que se podría medir como las pérdidas que se hubiesen podido tener en condiciones de vulnerabilidad, pero que no se tuvieron gracias a las condiciones seguras como casas no destruidas, y que hubiese podido destruir el fenómeno, medición que no deja de ser abstracta. Así es más tangible el bienestar en las medidas de respuesta a un evento de emergencia, como ayuda humanitaria, reconstrucciones y en general atención estatal.

Por su parte, los costos de construir condiciones seguras en el territorio están asociados a acciones de reducción del riesgo de desastre, como la adecuada planificación del ordenamiento del territorio, la urbanización o asentamiento humano planificado, y la reubicación de población en riesgo; además, del fortalecimiento de las barreras ambientales, el control de crecimiento demográfico y la densidad poblacional, y la construcción de obras de infraestructura con precauciones técnicas y ambientales.

Dichas acciones, además de implicaciones económicas, también tienen costos

políticos. Organizar el territorio, con enfoque de gestión del riesgo, implica restringir el uso del suelo de zonas de riesgo sobre las cuales pueden existir intereses de ocupación o aprovechamiento por parte de actores con alto poder político o económico. Por otra parte, reubicar población asentada en zona de riesgo requiere un fuerte desplazamiento de recursos y combatir con sentimientos de apego y arraigo, además de vigilar la zona para evitar un reasentamiento.

En conclusión, la política de gestión del riesgo de desastres requiere de un marco institucional, que logre acre-

centar y materializar los beneficios de la prevención y reducir los beneficios de esperar que el desastre ocurra, para lo cual, se requiere generar en la comunidad conocimiento y conciencia del riesgo de desastres como una variable controlable, además de lograr espacios efectivos de participación y control social en los que la población pueda transferir al gobernante sus preferencias sobre el nivel del riesgo.

Adicionalmente, la gestión de desastres debe ser concebida y materializada como una política de desarrollo, para la consecución del bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población, y con el objetivo de hacer tangibles los beneficios de la prevención. De igual manera, las condiciones iniciales de la población expuesta al riesgo han de ser mejoradas, no solo para reducir su vulnerabilidad, también para evitar incentivos hacia la recepción de ayudas humanitarias como medio de vida. **i**

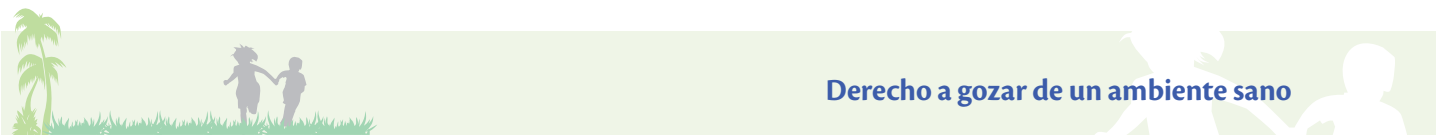
Referencias bibliográficas

- Comunidad Andina. (2009). *Atlas de las dinámicas del territorio andino: población y bienes expuestos a amenazas naturales*. Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) Cali (valle).
- Congreso de la República de Colombia (2012, 24 de abril). Ley 1523. *Diario Oficial* n.º 48411.
- Corporación Desarrollo y Paz (2013). *Encuesta de evaluación del estado de implementación de la Ley 1523 del 2012 y la capacidad de CMGRD/CDGRD*. Documento no publicado.
- Lavell, A. (1998). «Decision making and risk management». Presentado en la conferencia de Furthering Cooperation in Science and Technology for Caribbean Development.



Mónica Vega Solano - IEMP

► «(...) reubicar población asentada en zona de riesgo requiere un fuerte desplazamiento de recursos y combatir con sentimientos de apego y arraigo, además de vigilar la zona para evitar un reasentamiento».



Derecho a gozar de un ambiente sano

Colisión entre principios y derechos fundamentales de los niños y el ambiente sano

LUCELLY DIEZ BERNAL
PROCURADORA JUDICIAL II
AMBIENTAL Y AGRARIO
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS
AMBIENTALES Y AGRARIOS

Los derechos fundamentales a la educación de los niños y al ambiente sano presentan un desarrollo normativo internacional,¹ con prevalencia en ambos casos, en cuanto forman parte del bloque de constitucionalidad y, en todo caso, bajo la preeminencia de la preceptiva constitucional colombiana pro preservación del ambiente sano y el plus de los niños en la sociedad colombiana.

El tratamiento especial de los derechos de los niños, en los cuales se encuentra el derecho a una educación integral, aunado al deber de corresponsabilidad en su atención, hacen parte del ejercicio racional y metódico que debe realizarse en un test de proporcionalidad, frente al derecho fundamental al ambiente sano, derecho colectivo conexo a los derechos fundamentales individuales de la vida, la salud, entre otros.

Un acercamiento a este análisis se realizó por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios al examinar la situación ambiental del área protegida Parque Nacional Natural (PNN) Tinigua, cuya área tiene por objeto la conservación del «bosque húmedo tropical» y su «diversidad biológica», características de la zona, que se han visto afectadas con el desarrollo de la infraestructura denominada «Internado Institución Educativa Nuestra Señora de la Macarena», en jurisdicción del municipio de la Uribe (Meta), aludiendo a que esta se justificaba por la necesidad de mejo-

ramiento del servicio público educativo en esa zona del departamento por la falta de espacios adecuados, y la necesidad de mejores condiciones, dignas, para el desarrollo intelectual de los menores.

Con la existencia de esta infraestructura, se han visto afectados los procesos de recuperación puesto que sufrieron una alteración al interrumpir los mecanismos de restauración, se ha causado el fomento de la ampliación agropecuaria creando algunas condiciones predisponentes para que, con una alta probabilidad, ocurran en el corto, mediano y largo plazo procesos de cambio de uso del suelo asociados

con deforestación y, posteriormente, el establecimiento de diferentes actividades productivas agrícolas y/o pecuarias que afectan la integridad ecológica de tales áreas. Igualmente, al incrementar la llegada de nuevos pobladores al interior del área protegida, podría aumentar la contaminación por la generación de vertimientos de residuos sólidos y líquidos a fuentes hídricas y el consecuente aumento de sedimentación.

En este orden de ideas, en la siguiente tabla se listan los posibles impactos ocasionados por la construcción y operación de la obra:

Tabla 1. Posibles impactos	
Impactos	Aspectos
Alteración de la calidad del agua	• Derrames de aceites, combustibles y/o sustancias no biodegradables.
	• Uso indiscriminado de agua.
	• Generación de aguas residuales con altos contenidos de sedimentos.
	• Ausencia de recirculación.
Alteración de la calidad del aire	• Generación de emisiones atmosféricas.
	• Generación de olores.
	• Generación de ruido.
	• Generación de material particulado.
Alteración de la calidad del suelo	• Remoción de la cobertura vegetal.
	• Compactación, alteración de los horizontes.
	• Derrames de aceites, combustibles y sustancias no biodegradables.
	• Uso de materiales de construcción provenientes de sitios ilegales.
	• Acumulación directa de residuos en zonas blandas.
	• Aumento de zonas duras.
Pérdida de biodiversidad	• Generación de ruido.
	• Generación de material particulado.
	• Remoción de la cobertura vegetal.
	• Derrames de aceites, combustibles y sustancias no biodegradables.
	• Destrucción de hábitats.
	• Caza, captura o extracción ilegal de especies faunísticas y florísticas.
	• Remoción de la cobertura vegetal.
	• Proliferación de vectores.

¹ Existen una serie de instrumentos internacionales que establecen la protección de los derechos —entre ellos la educación— de la niñez, la juventud y, en general, la población vulnerable. Ver Sentencia T-500 de 2012 de la Corte Constitucional.

Tabla 1. Posibles impactos

Impactos	Aspectos
Alteración del paisaje	• Aumento de zonas duras.
	• Instalación de señales.
	• Remoción de la cobertura vegetal.
	• Apertura o ampliación de parches sobre la matriz del bosque.
Alteraciones sociales	• Generación de ruido.
	• Generación de olores.
	• Proliferación de vectores.
	• Generación de material particulado.
	• Generación de emisiones atmosféricas.
	• Ocupaciones de zonas ajenas al proyecto.
	• Cerramiento de vías.
	• Obstaculización del flujo vehicular y/o peatonal.

Fuente: Dirección Territorial de PNN Tinigua.

De la tabla anterior se puede deducir que existen posibles afectaciones sobre:

Suelos en la zona de influencia directa: 4000 m² aproximadamente. En zona de influencia indirecta es indeterminado.

Aguas del río Guayabero en donde se estarían generando las principales afectaciones por cercanía de la obra al cauce (aprox. 150 m), y caño de nombre indeterminado y visible en la margen derecha que desemboca en el río (probablemente de este caño se capta el agua superficial para uso de los habitantes del caserío).

Aire por la posible magnitud y tipo de impactos. La afectación será focalizada en el sitio de construcción, pero la operación del internado, en cuanto a preparación de alimentos, supone emisión de gases a la atmósfera que tienen un rango de afectación en magnitud y duración mayores.

Fauna y flora, frente a los valores objeto de conservación, que son las principales especies reconocidas por sus características de endemismo, representatividad, rareza y demás atributos elegibles para la creación y conservación de un área protegida. Además, están las especies dinamo genéticas e inductoras climáticas que se han suprimido o reemplazado con el cambio de uso (recuperación natural), y que impiden la restauración vía regeneración natural.

Paisaje, descrito en el análisis diagnóstico del plan de manejo en proceso de actualización, que es el bosque húmedo tropical o selva húmeda tropical, con sus dos ecosis-

temas principales identificados: selva densa de tierra firme y selva densa inundable.

Adicional a los riesgos anteriormente enumerados, se tiene en cuenta un factor adicional y es que no se tramitó ninguna licencia ambiental aun contando con un presupuesto que requería permisos para realizar una obra de las dimensiones presentadas, en una zona no apta para ello. Dentro de los permisos requeridos se pueden resaltar algunos de ellos.

Tabla 2. Permisos requeridos

Número	Permiso, autorización, certificación
1	Permiso de captación de aguas superficiales.
2	Permiso de vertimientos de aguas residuales.
3	Certificación de legalidad de materiales.
4	Permiso y certificación de sitios de depósito de materiales y escombreras.

Los jefes de PNN Tinigua, de la Dirección Territorial de la Orinoquia, adelantaron una serie de acciones para abordar las presiones del uso, ocupación y tenencia del área; entre estas, mediante Resolución 001 del 29 de abril de 2013 se resolvió, en el artículo primero, imponer medida preventiva consistente en la suspensión de la obra de construcción y adecuación del Internado Institución Educativa Nuestra Señora de la Macarena por el término máximo de seis

meses, la cual empezó a regir a partir de la expedición del acto administrativo.

Dicha medida fue mantenida mediante Resolución 004 del 3 de septiembre de 2013, hasta tanto se resolviera el proceso sancionatorio ambiental o cesaran las causas que originaron la imposición de la medida preventiva, lo cual se determinaba únicamente por esta autoridad ambiental; sin embargo, dicha medida preventiva quedó sin efectos a partir del fallo de acción de tutela proferido por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (magistrado ponente Rigoberto Echeverri Bueno, STL3771-2014, radicación n.º 52821 - Acta 08), corporación que se pronunció mediante fallo del 19 de marzo de 2014.

La infancia y el derecho a un ambiente sano

Al analizar la sentencia de instancia, y teniendo en cuenta los posibles impactos que pudiera llegar a causar esta decisión, el ministerio público considera que la acción de tutela plantea una colisión entre principios y/o derechos fundamentales de los niños y el ambiente sano, que debe sopesarse y resolverse a través del test de proporcionalidad, mediante el cual se determine **la necesidad, la racionalidad y la finalidad** de lo decidido. La Corte Suprema de Justicia en la providencia no expresa condiciones argumentativas mínimas para generar el debate constitucional, omitió analizar con objetividad y seriedad los derechos y principios constitucionales en conflicto, se limitaron a negar la procedencia de amparo, en primer lugar, y en segunda instancia se conceden en forma llana las pretensiones de la parte actora sin una argumentación seria, concreta, real y de buena fe que debe preceder las decisiones judiciales, sacrificando un derecho a favor de otro sin aplicar la profusa jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha profundizado sobre el «**Principio de Unidad Constitucional y [el] Principio de Armonización Concreta**».

Con relación a este tópico, ha precisado la corte que en los casos de enfrentamiento de las normas constitucionales que sirven de respaldo a ciertos derechos, el principio de unidad constitucional exige in-



Recuperado de (2015, 6 de enero) <http://www.ame-macarena.org>

► «El “Área de Manejo Especial de la Macarena” se estableció mediante el decreto Ley 1989 de 1989 para regular las actividades humanas permitidas y no afectar la estabilidad ecológica del territorio. Una aparente divergencia de expectativas, la desarticulación institucional y los intereses, algunas veces contrapuestos de los diferentes actores relacionados con el AMEM, han dificultado la implementación del ordenamiento ambiental / territorial». AMEM (s. f.). Con el apoyo del Proyecto SerMacarena (cooperación entre la Gobernación del Meta y la giz). Recuperado de (2014, 6 de enero) http://www.ame-macarena.org/el_amem.html

terpretar la Carta Magna de 1991 como un todo armónico y coherente, en tanto que el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho. De conformidad con este principio, el intérprete debe resolver las colisiones entre bienes jurídicos, de forma que se maximice la efectividad de cada uno de ellos. La colisión de derechos no debe, por lo tanto, resolverse mediante una ponderación superficial o una prelación abstracta de uno de los bienes jurídicos en conflicto. Esta ponderación exige tener en cuenta los diversos intereses en juego y propender su armonización en la situación concreta, como momento previo y necesario a cualquier jerarquización o prevalencia de una norma constitucional sobre otra.²

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que los derechos constitucionales no pueden entenderse como **derechos absolutos**. En Sentencia C-475 de 1997 la alta corporación hizo el siguiente análisis:

(...) considerar que un determinado derecho fundamental tiene carácter ilimitado, implica, necesariamente, aceptar que se trata de un derecho que no puede ser restringido y que, por lo tanto, prevalece sobre cualquiera otro en los eventuales conflictos que pudieren presentarse. Pero su

supremacía no se manifestaría sólo frente a los restantes derechos fundamentales. Un derecho absoluto o ilimitado no admite restricción alguna en nombre de objetivos colectivos o generales o de intereses constitucionalmente protegidos.

Si el sistema constitucional estuviese compuesto por derechos ilimitados sería necesario admitir (1) que se trata de derechos que no se oponen entre sí, pues de otra manera sería imposible predicar que todos ellos gozan de jerarquía superior o de supremacía en relación con los otros; (2) que todos los poderes del Estado, deben garantizar el alcance pleno de cada uno de los derechos, en cuyo caso, lo único que podría hacer el poder legislativo, sería reproducir en una norma legal la disposición constitucional que consagra el derecho fundamental, para insertarlo de manera explícita en el sistema de derecho legislado. En efecto, de ser los derechos “*absolutos*”, el legislador no estaría autorizado para restringirlos o regularlos en nombre de otros bienes, derechos o intereses constitucionalmente protegidos. Para que esta última consecuencia pueda cumplirse se requeriría, necesariamente, que las disposiciones normativas que consagran los “*derechos absolutos*” tuviesen un alcance y significado claro y unívoco, de manera tal que constituyeran la premisa mayor del silogismo lógico deductivo que habría de formular el operador del derecho.

Sin embargo, el sistema constitucional se compone de una serie de derechos fundamentales que se confrontan entre sí. Ello, no sólo porque se trata de derechos que han surgido históricamente como consecuencia de la aparición de valores contrarios, sino porque, incluso, los que responden a sistemas axiológicos “uniformes” pueden verse enfrentados o resultar opuestos a objetivos colectivos de la mayor importancia constitucional. Así, para solo mencionar algunos ejemplos, el derecho a la libertad de expresión (C.P. art. 20) se encuentra limitado por el derecho a la honra (C.P. art. 21), al buen nombre y a la intimidad (C.P. art. 15) y viceversa; el derecho de asociación sindical no se extiende a los miembros de la fuerza pública (C.P. art. 39); el derecho de huelga se restringe en nombre de los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales (C.P. art. 56); el derecho de petición está limitado por la reserva de ciertos documentos para proteger intereses constitucionalmente valiosos (C.P. art. 23 y 74); el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra limitado por “los derechos de los demás y el orden jurídico” (C.P. art. 16), etc.^[1]

La consecuencia de la inexistencia de derechos absolutos en el sistema constitucional colombiano (así como en la dogmática constitucional contemporánea) es que todos los derechos constitucionales admiten restricciones de alguna clase.

El juicio de ponderación obliga a considerar los elementos de cada derecho y/o principio en discusión para determinar el alcance y consecuencia de cada uno de ellos, a fin de establecer a favor de cuál debe resolverse la colisión.³ Elementos que, igualmente, deben ser valorados respecto del tratamiento especial de los derechos de los niños, aunado al principio de la corresponsabilidad en su atención, pues estos hacen parte del ejercicio racional y metódico que debe realizarse en un test de proporcionalidad, frente a otros derechos.

Los derechos de los niños cuentan con mecanismos de protección, por cuanto están ligados a la salvaguardia de los derechos humanos, de ahí subyace la idea de que todas las personas, incluidos

² Corte Constitucional, Sentencia n.º T-425 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2007. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

los niños, gozan de los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección.

Los niños constituyen un grupo de atención especial al cual deben dirigirse políticas abiertamente proteccionistas, pues no de otra manera se garantiza que sus derechos ejercidos usualmente en condiciones de vulnerabilidad, se hagan realmente efectivos.⁴

Aunque dicho concepto es amplio, y la protección concreta, depende de la valoración de las circunstancias fácticas del caso, pues la corte ha manifestado que:

A fin de promover la aplicación armónica e integral de los valores constitucionales, la mayoría de los derechos fundamentales se consagraron en disposiciones normativas que tienen una estructura lógica que admite ponderaciones (...). La Carta consagra estándares de actuación que deben ser aplicados atendiendo a las condiciones que, circunstancialmente, pueden dar un mayor peso relativo a un derecho sobre otro (...). En suma, la Constitución no consagró un sistema jerárquico entre sus normas, sino un modelo de preferencia relativa, condicionada a las circunstancias específicas de cada caso.

Es decir, que aunque los derechos de los niños tienen una primacía reconocida por el constituyente, no puede entenderse como derechos absolutos, cuando los de-

Mónica Vega Solano - IEMP



► «El juicio de ponderación obliga a considerar los elementos de cada derecho y/o principio en discusión para determinar el alcance y consecuencia de cada uno de ellos, a fin de establecer a favor de cuál debe resolverse la colisión. Elementos que, igualmente, deben ser valorados respecto del tratamiento especial de los derechos de los niños, aunado al principio de la corresponsabilidad en su atención, pues estos hacen parte del ejercicio racional y metódico que debe realizarse en un test de proporcionalidad, frente a otros derechos».

rechos de los niños se vean involucrados en una colisión de derechos se hace necesario actuar con el mayor cuidado posible, a fin de obtener el menor sacrificio de los restantes derechos.

Con esta afirmación no se busca restarle importancia a los derechos de los niños, por el contrario, se busca la protección de todos los derechos que les asistan; es por eso, que consideramos que cuando las acciones judiciales planteen una colisión entre principios y/o derechos debe sopesarse a través de un ejercicio racional y metódico que debe realizarse en un test de proporcionalidad, en el cual se determine la necesidad, la racionalidad y la finalidad de lo decidido, así como evidenciar una ruta que conlleve a **proteger los**

dos derechos fundamentales a partir de acciones diferenciadas de los corresponsables en el marco del respeto a la Constitución y a la normativa colombiana.

La Corte Constitucional ha ratificado en varios pronunciamientos la doctrina de la convivencia de los derechos, es decir, la tesis de que pueden hacerse compatibles sobre la base de que, siendo relativos, su ejercicio es legítimo mientras no lesione ni amenace otros derechos, ni atente contra el bien general.⁵

Es imperioso que los operadores jurídicos hagan un ejercicio racional y metódico de proporcionalidad, en el que se obliguen a considerar los elementos de cada derecho y/o principio en discusión para determinar el alcance y las consecuencias de cada uno de ellos, a fin de que no se sacrifique un derecho a favor de otro, erigiéndolo como absoluto, cuando el derecho no protegido también es fundamental y del cual también son titulares los niños.

Estas consideraciones han sido expuestas a la Corte Constitucional para que, con fundamento en las facultades establecidas en el artículo 33, del Decreto Ley 2591 de 1991, se revise el fallo de tutela emitido por la Corte Suprema de Justicia, ya que este pronunciamiento va en contravía de la protección constitucional al sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN) como áreas de especial importancia ecológica, y por lo tanto la defensa del derecho fundamental al medio ambiente sano; acción de tutela que fue objeto de selección en sede de revisión mediante Auto del 10 de julio de 2014. 

4 Corte Constitucional, Sentencia T- 465 de 1994. M. P José Gregorio Hernández Galindo.

5 Corte Constitucional, Sentencia T- 465 de 1994. M. P José Gregorio Hernández Galindo.

Diseño Jorge Luis Varce Tamayo - IEMP



Acreditado por la ONAC para la certificación de competencias laborales en derecho disciplinario y conciliación.



El control preventivo de gestión a la Reserva de Biosfera Seaflower

Análisis socioeconómico, ambiental y jurídico.

MARÍA CAROLINA HERNÁNDEZ VILLEGAS
ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA PARA
ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Ubicado en el mar Caribe colombiano, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuenta con una riqueza sin igual: un mar multicolorido de aguas claras, ecosistemas de condiciones únicas que lo convierten en nicho de un gran inventario de especies marinas. En su porción insular habita una importante comunidad raizal, de orígenes ancestrales, cuya cosmovisión se encuentra ligada al mar y a sus recursos.

En el año 2000, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), mediante declaratoria, estableció que la porción marítima y terrestre del archipiélago denominada «Seaflower» fuera denominada como zona de reserva de biosfera, la cual debe cumplir con tres funciones básicas (UNESCO, 2007):

- Conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética.
- Fomentar un desarrollo económico y humano sostenible y sustentable desde los puntos de vista sociocultural y ecológico.
- Prestar apoyo logístico a proyectos de demostración, educación y capacitación sobre medio ambiente, y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.

Colombia ha venido desempeñando su rol de administrador de la Zona de Reserva de Seaflower, e incluso en el 2005 había declarado 65018 km² como Área Marina Protegida (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras «José Benito Vives De Andrés» — Invemar), y Corporación para el Desarrollo Sostenible del

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina —Coralina, 2012).

Ese tema, y otros relacionados con la sostenibilidad ambiental del archipiélago, ha sido objeto de permanente seguimiento por parte del ministerio público. De hecho, desde mayo del 2012 la Procuraduría General de la Nación llamó la atención de los Gobiernos nacional y departamental, y de las diferentes autoridades ambientales con influencia en el territorio, para que promovieran articuladamente la revisión de una evaluación ambiental estratégica de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), o de cualquier otro instrumento de construcción de política pública que atendiera la problemática ambiental, social y económica que se afronta en la Reserva de Biosfera Seaflower. Ese requerimiento del ministerio público no fue atendido.

De otra parte, debido a la demanda interpuesta por Nicaragua ante el Tribu-

nal Internacional de Justicia con sede en La Haya, el 19 de noviembre de 2012, esa corte emite un histórico fallo con el cual modificó el área marítima que pertenecía a Colombia, la misma que correspondía a la Zona de Reserva de Seaflower. Esta medida motivó al Gobierno nacional a realizar una estrategia denominada «Plan San Andrés», con la cual se buscaba efectuar inversiones en obras y en proyectos específicos para mitigar los impactos del mencionado fallo.

Parámetros constitucionales especiales del archipiélago

Esos escenarios, aunados a la fuerte presión que se ejerce sobre los recursos naturales en la franja insular del archipiélago, y en el recurso pesquero en la Zona de Reserva de Seaflower; y dadas las vulnerabilidades de los ecosistemas marinos y costeros, algunos tan frágiles como los coralinos, motivaron la intervención de



Oficina de Prensa - PGN

► En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina «(...) habita una importante comunidad raizal, de orígenes ancestrales, cuya cosmovisión se encuentra ligada al mar y a sus recursos».

la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Uno de los aspectos que se tenía claro al iniciar este trabajo, es que el abordaje del tema ambiental no debía concentrarse solamente en las variables netamente ambientales, pues desde una mirada sistémica las problemáticas del sector resultan complejas y ligadas a otros componentes como el social y económico.

Por esa razón se utilizó como referente, tanto para la identificación de la línea base como para el desarrollo del control preventivo, una metodología de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) propuesta por el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la cual fue adaptada por la Procuraduría General de la Nación para evaluar, a través de variables, la gestión de las entidades objeto de control, en relación con aspectos económicos y sociales de la zona insular del archipiélago, así como ambientales insulares y marítimos de la zona de reserva.

De otra parte, estaba también el hecho de que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuenta con unos parámetros constitucionales especiales tales como la soberanía y comprensión territorial, la constitución como departamento, y el régimen departamental especial, así:

Soberanía y comprensión territorial. La Constitución al demarcar la comprensión territorial y establecer los límites, advierte que estos solo podrán ser modificados a través de tratados internacionales aprobados por el Congreso de la República, previa ratificación correspondiente por parte del ejecutivo. Igualmente, preceptúa el referido mandato que forma parte del territorio colombiano, entre otros, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Constitución como departamento. El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dejó de ser en el esquema territorial una intendencia para convertirse, por mandato constitucional, en un departamento. Este cambio no es solo semántico, sino que tiene unas importantes implicaciones de orden presupuestal y tributario.

María Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios



«(...) la fuerte presión que se ejerce sobre los recursos naturales en la franja insular del archipiélago, y en el recurso pesquero en la Zona de Reserva de Seaflower; y dadas las vulnerabilidades de los ecosistemas marinos y costeros, algunos tan frágiles como los coralinos, motivaron la intervención de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios».

Régimen departamental especial. Al erigirse como departamento, la Constitución de 1991 determina que más allá de regirse por las normas constitucionales y legales expedidas para otros departamentos, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Catalina tendrá como referentes normativos especiales los que expida el legislador en determinados temas estratégicos. Así mismo, prevé la posibilidad de restringir derechos y establecer limitantes, adoptar sistemas de control con relación al uso del suelo, y preservar la identidad de la población raizal.

Al efectuar el ministerio público un análisis referente al cumplimiento de la constitucionalidad en el archipiélago se encontró que:

- No se ha cumplido —o por lo menos no hay señal de estándares altos de cumplimiento— con la responsabilidad institucional sobre la protección de los recursos naturales y el ambiente del territorio.
- No se garantiza por parte de la Administración pública el goce pleno al medio ambiente sano, como derecho colectivo.
- No se alcanzan niveles altos de sostenibilidad en materia ambiental.
- No se cumple a cabalidad el mandato constitucional que busca garantizar la participación de la comunidad en la gestión ambiental.
- No se ha protegido con mayor contundencia la identidad étnica y cultural de su población raizal.

Las anteriores afirmaciones están soportadas en los hallazgos que fueron documentados por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, a través de las visitas y reuniones practicadas, así como de la revisión documental efectuada del componente ambiental, del cual vale la pena resaltar el sinnúmero de estudios, investigaciones y planes existentes en relación con el manejo y protección de especies y recursos naturales del archipiélago.

Dicha información, que fue fundamental para que el equipo investigador construyera la línea base, le permitió a la Procuraduría General de la Nación concluir que, si bien es cierto se ha venido trabajando en el diagnóstico y en los planes de manejo de los recursos del archipiélago a nivel de registros, hay que pasar de la intención documental a la acción transformadora inmediata, coherente y sostenible. Esto, debido a que la realidad del archipiélago revela condiciones de insostenibilidad ambiental por causas antrópicas las cuales fueron documentadas en el informe preventivo «Análisis socioeconómico, ambiental y jurídico de la reserva de Seaflower, y del fallo de La Haya».

Breve descripción de resultados del informe de la Procuraduría

El incremento de la densidad poblacional, y las debilidades institucionales para su control, genera una fuerte presión en el territorio y los recursos naturales. Sumado a lo anterior, afecta, sustancialmente, el desarrollo sostenible del archipiélago el



Mónica Vega Solano - IEMP

► «(...) afecta, sustancialmente, el desarrollo sostenible del archipiélago el aumento del desempleo y el bajo ingreso con el que vive un alto porcentaje de la población (32.7%), cifra que se estima entre 1 y 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes».

aumento del desempleo y el bajo ingreso con el que vive un alto porcentaje de la población (32.7%), cifra que se estima entre 1 y 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En el archipiélago, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) están asociadas a fuertes deficiencias en la prestación de servicios públicos como agua potable y saneamiento básico. Y es que, debido a la limitada oferta de agua que ofrecen los acuíferos naturales en la isla de San Andrés, el incremento de población se traduce en una mayor demanda del líquido, la cual no puede ser cubierta de forma regular y permanente. Contrasta con lo anterior la oferta hídrica en la isla de Providencia; no obstante, el mantenimiento dado a la represa Fresh Water caracteriza el líquido vital por su impotabilidad.

Es lamentable observar, en recorridos efectuados por la Procuraduría en la isla de San Andrés, la disposición inadecuada de residuos voluminosos tales como materiales ferrosos, línea blanca, colchones, muebles, entre otros, abandonados en predios y vías. Así mismo, en los ecosistemas de manglar donde se observaron dispuestos residuos corrientes.

Sobre estos puntos, cuestiona el ministerio público la efectividad de las campañas de educación ambiental emprendidas, y su consecuente vinculación con el auto reconocimiento de Zona de Reserva de Biosfera Seaflower, así como la baja utilización de herramientas tales como el comparendo ambiental y los procesos sancionatorios por parte de las

autoridades respectivas en el archipiélago, lo que está ocasionando una pérdida de gobernabilidad ambiental en el territorio. Esa situación ha generado que se presente un fenómeno de falta de reconocimiento de un sector de la población hacia las autoridades, entre ellas las ambientales, como instancias legítimas.

Así mismo, desde la planeación del territorio, la entidad encontró que el concepto de zona de reserva de biosfera no ha logrado ser integrado cabalmente como un eje que direcciona y sea transversal en toda la planificación (falta de reconocimiento, alcances y compromisos), y es totalmente necesario que la planeación se apalanque con estudios de capacidad de carga social, turística, económica y ecológica del archipiélago que le sirvan de soporte, con rigor científico y social mínimo en la definición de umbrales de uso de un territorio como San Andrés, y el diseño de una normativa particular para la zona; pues, si no existen estos estudios no existirá una política pública que responda adecuadamente a las necesidades de la comunidad y a los límites de resiliencia de los ecosistemas.

Respecto a la población raizal, el hecho de que el territorio natural de esta comunidad hoy en día se encuentre habitado por un porcentaje mayor de habitantes residentes no raizales, deja entrever que de no adoptarse medidas de mitigación, como por ejemplo las relacionadas con el control migratorio, continuaría la pérdida de identidad y cultura ante una identidad diferente y mayoritaria.

En cuanto a la gestión administrativa ambiental, el ministerio público encontró que Coralina tiene problemas estructurales de eficacia para materializar sus competencias en lo que tiene que ver con el cubrimiento y control sobre el territorio de su jurisdicción (insular y marítima), pues su planta de personal es insuficiente, y al ser una corporación para el desarrollo sostenible el presupuesto que recibe para su operatividad es bajo.

De otra parte, la autoridad ambiental se ve enfrentada a aplicar un régimen normativo, expedido desde el nivel central (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades del mismo nivel), que han sido diseñadas para el orbe nacional sin considerar las características particulares y especiales del archipiélago.

En relación con la estrategia de inaplicabilidad propuesta por el Gobierno central al fallo de la Corte Internacional de Justicia del 19 de noviembre de 2012, tal decisión ha generado inseguridad jurídica frente al ordenamiento internacional, y frente al ordenamiento jurídico interno, pues figuras de protección ambiental de la zona tales como la Reserva de Biosfera de Seaflower y el Área Marina Protegida (AMP) fueron constituidas, y han sido gestionadas, a partir de unos fundamentos jurídicos y fácticos que suponían la extensión del territorio colombiano hasta el meridiano 82 hacia el oeste; límite marítimo que fue modificado por el fallo de La Haya. Sobre este punto en particular, no hay claridad sobre el campo de acción geográfico en el que deben implementarse o continuar todas aquellas acciones que el Estado colombiano pretende, y actualmente ejecuta, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Coralina.

Finalmente, con el informe realizado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios se pretende que las instituciones públicas del orden territorial y nacional adopten las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar, tendientes a garantizar la sostenibilidad del archipiélago. Lo anterior significa que todas las variables, incluyendo el componente social, ambiental, demográfico y demás, deberán abordarse en forma integral para garantizar el equilibrio que un territorio de estas características requiere. ⓘ

Planes de reconversión de uso de suelos

MARCO TULIO NORIEGA NOGUERA

PROCURADOR JUDICIAL II

AMBIENTAL Y AGRARIO

PROCURADURÍA DELEGADA PARA

ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Reiterativamente, y de manera sucesiva, los planes nacionales de desarrollo aprobados en la última década identifican el crecimiento desordenado del sector rural; señalan, como problema a eliminar, el uso inadecuado del recurso suelo y el franco deterioro ambiental que ello apareja. La legislación vigente es profusa en normas que declaran la existencia del problema y diseñan estrategias para resolverlo, sin embargo, la realidad permite afirmar que muy poco se avanza en el sendero de reconvertir el uso del suelo; las fronteras del sector rural ceden ante el avance de las ciudades, y el suelo en el sector rural se usa de manera inapropiada, sin consideración a su vocación.

La intervención de la autoridad ambiental no genera el cambio, el municipio como célula básica permanece ajeno con muy pocas excepciones, pese a que esta problemática lo afecta directamente, y el diseño de la política agraria que se ejecuta por el ministerio del ramo contempla el tema, pero ello no se traduce en planes masivos de reconversión de uso.

Generalidad de la problemática

El manejo sustentable de los recursos naturales es preocupación generalizada en el contexto mundial. Entre los objetivos se enuncian el lograr seguridad alimentaria, y la permanencia de condiciones que permitan la sostenibilidad de la base de recursos para el goce de generaciones futuras. El uso del suelo rural en el país pasa de un modelo de sobreutilización, a otro de uso inadecuado, generando problemas de desertificación, erosión, degradación lo que, a su vez, ha conllevado a ingente inversión de recursos públicos ejecutando obras que mitigan problemas sin atacar de raíz la distorsión.

El estudio realizado por Serrato (2013)¹ indica que en el concierto latinoamericano cerca del cincuenta por ciento (50%) del suelo es utilizado de manera inapropiada, siendo constante el uso de suelo de bosques en actividades agrícolas o pecuarias. En las últimas décadas, señala, las autoridades ambientales en estos países, como medida cautelar diseñada para impedir el avance del fenómeno, han usado la declaratoria de grandes extensiones del territorio como zonas de uso restringido, sea bajo la figura de reservas forestales, parques naturales o distritos de manejo integrado.

En el país, según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el 35% del área total se encuentra afectada por fenómenos erosivos, algo más de 4.300.000 de hectáreas (*ha*) soportan erosión hídrica en rangos de severa a muy severa, y un área aproximada de 13.000.000 de *ha* se han degradado en forma moderada. De otra parte, más de 4.900.000 de *ha* se

identifican como afectadas por problemas de desertificación, con mayor relevancia en los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cauca, Nariño y Huila.

Un estudio reciente del Instituto de Estudios Ambientales (IdeA), de la Universidad Nacional de Colombia (2012), al examinar la problemática del manejo de los suelos en el país identifica que del 13% del territorio, apto para la agricultura, solo se utiliza el 4% para tal fin; y aquella área con potencial de uso en actividad ganadera se ha sobrepasado en más del 51%, con altísimo impacto frente a los recursos forestales, afectación que se ha incrementado exponencialmente en la última década a raíz de incrementos en áreas dedicadas a implantar cultivos ilícitos. Respecto al uso de suelos para agricultura en zonas de ladera se señala que, pese a ser susceptibles para la agricultura, la falta de acompañamiento institucional ha generado que estas zonas sean afectadas con problemas de erosión severos, debido, principalmente, a malas prácticas de manejo.

¹ Serrato M. (2013). «Mal uso del suelo en Colombia – Problemas socioeconómicos». Ensayo Unillanos.

Mónica Vega Solano - IEMP



► En materia de planes de reconversión de uso de suelos «La intervención de la autoridad ambiental no genera el cambio, el municipio como célula básica permanece ajeno con muy pocas excepciones, pese a que esta problemática lo afecta directamente, y el diseño de la política agraria que se ejecuta por el ministerio del ramo contempla el tema, pero ello no se traduce en planes masivos de reconversión (...)».

La problemática desde lo normativo agrario administrativo

La situación no ha sido ajena al legislador en materia de reforma agraria y desarrollo rural. La Ley 160 de 1994, que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria estableció, tratándose del programa de adjudicación de terrenos baldíos, lo siguiente:

ARTÍCULO 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular (...).

En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.

(...)

Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

El Decreto Reglamentario 2664 de 1994 identifica, al regular el procedimiento en sede administrativa para acceder a la adjudicación de un baldío nacional, que practicada la inspección ocular sobre el terreno que se pretende, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) determinará si la explotación del suelo se adelanta conforme a las normas relacionadas con la protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, y si corresponde a la aptitud del suelo establecido en la inspección; cuando no corresponda la explotación con la vocación de uso del suelo, se ordena al interesado la adopción de un plan gradual de reconversión.

Un gran problema que se identifica, y es de competencia funcional —lectura no holística del texto anterior—, permitiría indicar que corresponde al Incoder señalar la existencia del conflicto de uso, lo cual sería una conclusión desatinada. A dicha entidad solo le corresponde, en este tema específico, identificar la posible problemática partiendo del acompañamiento que debe realizar la autoridad ambiental en la diligencia de inspección ocular, situación que no acontece por la limitante de talento humano que aqueja a la autoridad ambiental en la región lo que hace que, de existir la dificultad, esta pase desapercibida o sea minimizada.

La experiencia nos indica que debe exigirse a la autoridad ambiental, tratándose de adjudicaciones de baldíos diferentes a la titulación de pequeñas áreas en centros nucleados, situación que debe identificar el ministerio público cuando le es comunicada la aceptación del trámite, el puntual acompañamiento a fin de generar concepto confiable y bajo signo de competencia. Sin embargo, surge otro problema, y es que el legislador no señaló, de evidenciarse la existencia del conflicto de uso del suelo y expedirse por el Incoder la decisión reconociéndolo, ante quién se presenta el plan gradual de reconversión; como tampoco indicó qué

pautas debe seguir el interesado para concretarlo y continuar, una vez aprobado, con el procedimiento de titulación.

Pero, ¿cómo llenar este vacío?

Los procedimientos agrarios administrativos, entendidos como aquellos a cargo del Incoder, deben reflejar la variable ambiental en cumplimiento de preceptos de estirpe constitucional. En este orden, y atendiendo lo indicado en el parágrafo 1.º del artículo 19 del Decreto R. 2664 de 1994, modificado por el Decreto 982 de 1996, la certeza para que el Incoder señale la existencia de conflicto de uso del suelo solo la otorga la intervención de la autoridad ambiental regional, a la que se debe solicitar pronunciamiento expreso. Debe traerse a colación que la Ley 99 de 1993, al indicar las funciones que le asignó al ministerio del ramo, identificó las siguientes en el artículo 5.º:

- «Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar (...)» los impactos.

- Formular el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones sobre uso del suelo.

- «Definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas».

- «Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos», entre otras.

A su vez, al regularse por esta ley las competencias de las autoridades ambientales regionales, señaló en el artículo 30, entre otras, las siguientes:

- Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de

María Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios



► «El estudio realizado por Serrato (2013) indica que en el concierto latinoamericano cerca del cincuenta por ciento (50%) del suelo es utilizado de manera inapropiada, siendo constante el uso de suelo de bosques en actividades agrícolas o pecuarias».

acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente (...).

(...)

- Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales.

- Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.

En este orden, identificado el conflicto de uso del suelo por parte de la autoridad ambiental regional, debe el Incoder acoger el concepto que se emita, expedir decisión donde el concepto se vierta manifestando al interesado la naturaleza del conflicto; a su vez, indicar el tiempo con que cuenta para la presentación del plan gradual de reconversión, revelando qué debe ser presentado a la autoridad ambiental regional para su aprobación y, una vez se cuente con la viabilidad del plan, qué debe emitir dicha autoridad. Posteriormente, el interesado debe presentarlo ante el Incoder para su aprobación, correspondiendo a esta entidad el seguimiento.

Solo así se podría iniciar la verificación a cargo del Incoder de la implementación del plan gradual de reconversión de uso del suelo para, posteriormente, cumplidas las demás exigencias de ley, proceder a transferir al interesado la propiedad sobre el baldío, una vez ejecutada la reconversión de uso.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Un estudio reciente del Instituto de Estudios Ambientales (Ideia), de la Universidad Nacional de Colombia (2012), al examinar la problemática del manejo de los suelos en el país identifica que del 13% del territorio, apto para la agricultura, solo se utiliza el 4% para tal fin; y aquella área con potencial de uso en actividad ganadera se ha sobrepasado en más del 51% (...).»

¿Quién debe asistir los costos que demande la reconversión?

No es problema de poca monta. La política agraria de reforma y de desarrollo rural tiene como destinatario específico al hombre y mujer campesinos de escasos recursos económicos, no será posible dejarles a estos la carga de ejecutar el plan, debe confluir en este tema un gran acuerdo entre la entidad territorial local donde se ubica el baldío que, por intermedio del sistema de asistencia municipal a pequeños productores rurales, debe brindar el acompañamiento que la implementación del plan demanda, así como facilitar la transferencia tecnológica y de recursos que se requieran, correspondiendo al Incoder el acompañamiento y la asistencia, como desarrollo de obligaciones que le fueron impuestas por la Ley 160 de 1994.

Considerando que el Incoder es, por mandato de ley, el administrador de la tierra baldía rural, y encargado de transferir el derecho de propiedad de esta, lo convierte en el principal proveedor de tierra en el país. Solo entre los años 2006 a 2009, la adjudicación de baldíos en los departamentos de Arauca, Vichada y Meta sumó

670 818 *ha*, y para el resto del país ascendió a 450 079 *ha* adjudicadas.²

El estudio adelantado por la Contraloría General de la República, que comprende el periodo entre 1996 a 2012 sobre entrega de tierras por el liquidado Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), y por el Incoder, arroja las siguientes cifras:³ titulación de baldíos a ocupantes ascendió a 20.179.387 de *ha*; las tierras que ingresaron al Fondo Nacional Agrario (FNA) para entrega posterior ascendieron a 2.400.950 *ha*; tierras entregadas en modalidad de subsidio 264 404 *ha*; tierras para constituir Zonas de Reserva Campesina (ZRC) 831 111 *ha*, para un gran total de 23.675.852 *ha*.

Las actividades que se direccionen en obtener la reconversión de uso del suelo serán significativas en atención al volumen de tierra que se transfiere en propiedad. Si a ello sumamos que no se ha culminado ningún procedimiento de reversión de adjudicación por uso indebido del recurso suelo, ni existe por igual causa procedimiento finiquitado de condición resolutoria de subsidio, tratándose de otros programas de entrega de tierras a beneficiarios, podemos identificar al Incoder como el ente gubernamental que debe jalonar el proceso de reconversión que hemos aludido. **i**

Referencias bibliográficas

- Procuraduría General de la Nación (2010). «Cien reflexiones sobre la gestión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en materia de reforma agraria». Informe preventivo de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Bogotá, D. C.
- Contraloría General de la República (2014). Informe de actuación especial (Aces). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana. Bogotá D. C.
- Serrato M. (2013). «El mal uso del suelo en Colombia – Problemas socioeconómicos». Ensayo Unillanos.

² Cien reflexiones sobre la gestión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-InCODER-en materia de Reforma Agraria. Informe Preventivo Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Procuraduría General de la Nación, Bogotá, D. C, noviembre 2010.

³ Informe de actuación especial (ACES). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder. Actuación Especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana. Contraloría General de la República, Bogotá D. C. 2014.

El peligro aviario y de la fauna

LUZ MARIANA SALCEDO BECERRA¹

PROFESIONAL PROCURADURÍA DELEGADA
PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Durante las diferentes etapas de un vuelo como son el despegue, el ascenso, la ruta, la aproximación y el aterrizaje, todas las aeronaves se encuentran expuestas al riesgo de colisionar con aves u otro tipo de fauna presente en los aeropuertos y su entorno; a esto se le conoce como peligro aviario y de la fauna.

Las aves y las aeronaves comparten el espacio aéreo, razón por la cual el peligro aviario existe desde los inicios de la aviación; los accidentes ocasionados por colisiones, de acuerdo con datos que maneja la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), ocasionaron la pérdida de más de 300 vidas en todo el mundo entre los años 1960 y 2000.

Los reportes allegados al Grupo de Gestión Ambiental y Sanitaria de la Aerocivil, encargado del tema de peligro aviario a nivel nacional, muestran que en Colombia el número de presuntos incidentes con aves y otro tipo de fauna se han incrementado pasando de 456 en el año 2012 a 617 en el 2013, y a 31 de octubre de 2014 la cifra estaba en 615 casos. Cabe precisar que el aumento en las cifras puede generarse por una mayor y mejor cultura de reporte de incidentes por parte de las aerolíneas.

En el país existen 72 aeropuertos con vuelos comerciales, 16 de los cuales cuentan con concesión aeroportuaria, entre ellos El Dorado de Bogotá, José María Córdoba de Rionegro (Antioquia), Alfonso Bonilla de Cali (Valle del Cauca) y Rafael Núñez de Cartagena (Bolívar); otros 34 aeropuertos son operados directamente por la Aerocivil.

Son tres los factores que influyen en la presencia de aves en los aeródromos y sus proximidades; el primer determinante es la posición geográfica; el segundo,

las características de las diferentes áreas al interior del aeropuerto y, finalmente, pero no menos importante, es el uso del suelo en áreas aledañas.

La posición geográfica

Este factor es fundamental, los ecosistemas existentes en el entorno, principalmente cuando en estos se cuenta con la presencia de grandes superficies de agua, suelen ser el *hábitat* de una gran variedad de especies; adicionalmente, en algunos casos, las rutas de vuelo entre ciudades pueden encontrarse con las rutas de migración de aves.

Las características de las diferentes áreas al interior del aeropuerto como el tipo de vegetación, el manejo de aguas de escorrentía y algunas estructuras son determinantes puesto que proveen a las aves de alimento; asimismo, son lugares para descanso y nidificación.

El hecho de compartir el espacio aéreo, sumado a los factores mencionados, conlleva a la inevitable existencia del riesgo de colisión entre aeronaves y

aves; sin embargo, es preciso aclarar que para estas últimas existe un atractivo que está asociado al uso del suelo en las áreas aledañas, debido a la intervención humana, por lo tanto pueden y deben controlarse los factores asociados de manera que se disminuya el número de individuos presentes en las inmediaciones de los aeródromos.

Colombia, como miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), acoge las recomendaciones impartidas por la misma, razón por la cual la Aerocivil emitió en el año 2004 la Resolución n.º 03152, y en el 2009 la *Guía para el uso del suelo en áreas aledañas a aeropuertos*, documentos en los cuales se establece que el desarrollo de actividades que puedan ocasionar atractivo para las aves para ubicarse dentro de un radio de 13 kilómetros a la redonda del aeródromo, puede constituir en obstáculo o impedimento para la aviación y, por lo tanto, deben contar con el permiso de la autoridad aeronáutica para su establecimiento.



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Recuperado de (2014, 8 de enero) <http://www.aerocivil.gov.co>

► «Los reportes allegados al Grupo de Gestión Ambiental y Sanitaria de la Aeronáutica, encargado del tema de peligro aviario a nivel nacional, muestran que en Colombia el número de presuntos incidentes con aves y otro tipo de fauna se han incrementado pasando de 456 en el año 2012 a 617 en el 2013, y a 31 de octubre de 2014 la cifra estaba en 615 casos».

¹ Ingeniera sanitaria y ambiental. Especialista en auditorías y Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Actividades que pueden generar peligro aviario y de la fauna

Dentro de las actividades humanas con potencial atractivo para las aves se encuentran el manejo y/o disposición de residuos sólidos; la producción, aprovechamiento, procesamiento o venta de carnes, pieles, vísceras y cualquier otro derivado animal; los sistemas agroproductivos; los cuerpos artificiales de agua y algunas zonas de recreación.

Dicho de otra forma, los rellenos sanitarios; plantas de transferencia de residuos sólidos, procesadoras de cebo o de tratamiento de aguas; plazas de mercado, expendios ambulantes, mataderos y frigoríficos, zoológicos, granjas pecuarias, granjas avícolas, plantaciones, lagos, represas, parques recreativos, zoológicos, campos de golf, entre otros, requieren permiso de la Aerocivil para desarrollarse a menos de 13 kilómetros de un aeropuerto.²

Es importante resaltar que, en muchos casos, el área afectada por esta medida abarca municipios completos, y en otros, los establecimientos dedicados a las actividades condicionadas se encontraban en el sitio antes de la construcción del aeropuerto.

Es importante que las administraciones municipales, principalmente las entidades u oficinas que expiden las licencias de construcción o funcionamiento, conozcan esta disposición de manera que, en los casos que aplique, se requiera el permiso de la Aerocivil como requisito para surtir el trámite del licenciamiento. Durante el 2014 tan solo han llegado al Grupo de Gestión Ambiental y Sanitaria de la Aerocivil nueve solicitudes de permiso para el desarrollo de actividades dentro del área con restricción, dos permisos fueron otorgados, cuatro se negaron y tres requieren mayor información.

² Para mencionar solo un ejemplo, que refleje la magnitud del manejo y control de actividades humanas que pueden generar peligro aviario y de la fauna, tenemos al Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz en Barranquilla (Atlántico). El área de los 13 km abarca todo el municipio de Soledad, Malambo y gran parte de Barranquilla.

Recuperado de (2014, 8 de enero) <http://www.aerocivil.gov.co>



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil).

Programa Nacional de Limitación de Fauna en Aeropuertos

Las competencias de la Aerocivil respecto del peligro aviario no acaban allí. Esta institución propende hacia la seguridad de las actividades aeronáuticas y aeroportuarias, formuló el Programa Nacional de Limitación de Fauna en Aeropuertos cuyas disposiciones son de obligatorio cumplimiento para todos los operadores de aeródromos en Colombia. Por tal motivo, cada aeropuerto debe formular e implementar un Programa de Gestión de Riesgos para el Control de Peligro Aviario y Fauna (Gerpaf).

Cada programa debe contener de manera específica el diagnóstico del riesgo, las medidas de control de fauna elegidas, el procedimiento para la notificación de accidentes, las estrategias de comunicación y divulgación y, finalmente, la conformación del comité de peligro aviario.

El diagnóstico del riesgo por fauna se realiza a partir de dos actividades, a saber: la identificación de las especies presentes o frecuentes junto a las características de estas que representan peligro para la aviación; y el reconocimiento de sitios atractivos para las aves tanto al interior del aeropuerto como en sus inmediaciones.

Una primera caracterización realizada en los aeropuertos de Colombia definió como una de las principales causas de riesgo de peligro aviario la presencia y abundancia del gallinazo negro o chulo, debido primordialmente al mal manejo e inadecuada disposición final de residuos sólidos o por asentamientos humanos ilegales que se constituyen en invasiones sin una infraestructura de servicios adecuada. Estas instalaciones son fuertes atrayentes de aves de carroña, las cuales pueden llegar a concentrarse en poblaciones muy grandes. Debido a que esta especie puede recorrer amplias distancias en cuestión de minutos y volar a grandes alturas, se consideran las aves que representan la mayor amenaza para la aviación en Colombia (...).³

Para el control de fauna en los aeródromos existen múltiples medidas, entre ellas, la modificación del *hábitat* al interior del aeropuerto, la repulsión mediante dispositivos auditivos, la cetrería y la caza control. La selección de las alternativas a implementar depende del análisis particular que se realice para cada aeropuerto.

La Resolución n.º 3530 de 2010 de la Aerocivil adoptó el Programa Nacional

³ Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil).

de Limitación de Fauna en Aeropuertos como documento que resume las políticas, directrices, procedimientos y recomendaciones para lograr un sistema eficaz de control de fauna en aeródromos; así mismo, la norma modifica en su estructura y funcionamiento los comités nacional, y aeroportuarios, para la prevención del peligro aviario y de la fauna, convirtiéndolos en organismos interinstitucionales en los que, además de la Aerocivil y la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), los integran varias instituciones gubernamentales, entre ellas, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Labor del ministerio público

En este contexto, y en ejercicio de la función preventiva estipulada en el Decreto 262 del 2000, y en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, esta dependencia de la Procuraduría General de la Nación participa activamente en los comités de los diferentes aeropuertos del país, adelanta actuaciones de control de gestión en la materia, e interpone las acciones judiciales requeridas en defensa de los derechos colectivos y del ambiente.

Luz Mariana Salcedo Becerra - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios



► «Almacenamiento de cabezas y huesos de ganado en proximidades del Aeropuerto Alfonso López de Valledupar (Cesar)». Luz Mariana Salcedo Becerra

Durante el año 2014 la Procuraduría realizó visitas técnicas a los aeropuertos Ernesto Cortissoz que atiende la ciudad de Barranquilla (Atlántico), y Alfonso López Pumarejo en Valledupar (Cesar),

generando unas recomendaciones a las entidades competentes de las cuales ya se tienen avances interesantes. En el 2015 se realizará seguimiento al cumplimiento de dichas recomendaciones, y se adelantarán actividades de control de gestión a nivel nacional, con énfasis en los aeropuertos de las ciudades de Bogotá, Bucaramanga (Santander), Cúcuta (Norte de Santander) y Montería (Córdoba).

El riesgo de colisión entre las aeronaves y las aves permanecerá latente inevitablemente, sin embargo, el peligro aviario está fuertemente asociado con los aspectos ambientales y sanitarios generados por la población asentada en el entorno de los aeropuertos, por esto es imperante que las comunidades y las entidades competentes trabajen con miras a la eliminación de los atractivos para las aves de manera que se evite, en lo posible, la pérdida de más vidas humanas. **i**

Referencias bibliográficas

- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil). (s. f.). *Programa Nacional de Limitación de Fauna Silvestre*. Recuperado de (2014, 3 de diciembre) <http://www.aerocivil.gov.co/Aerodromos/PAviario/Paginas/ProgramaNacionalLimitaci%C3%B3nFauna.aspx>

Desarrollo de energías renovables en Colombia

MILTON FERNANDO MONTOYA¹

La generación de energía eléctrica en Colombia está caracterizada por dos rasgos fundamentales: por una parte, nuestra matriz energética está basada primordialmente en el recurso hídrico, y por otro lado, la generación de energía no llega de igual manera a todos los habitantes del país que se ubican en zonas aisladas. A estos dos elementos se suma una característica propia de la industria eléctrica a nivel mundial, y es la creciente preocupación por las consecuencias de la utilización prolongada de recursos convencio-

nales para la generación de energía tales como el petróleo, carbón y gas que, en mayor o menor medida, producen importantes preocupaciones ambientales como las emisiones de dióxido de carbono, las consecuencias sobre el cambio climático y la inquietud permanente por la escasez de tales recursos.

Los anteriores tres elementos (dependencia de recursos energéticos fósiles, necesidad de cobertura de zonas aisladas e impactos ambientales de las fuentes convencionales) son el fundamento de la necesaria implementación de soluciones energéticas a partir de Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE) tales como el viento, la energía solar, las mareas, entre otras.

En Colombia el principal antecedente regulatorio de las energías renovables

se remonta al año 2001, cuando se promulgó la Ley 697 de fomento del uso racional y eficiente de la energía. Esta ley marco definió las líneas de acción necesarias para la promoción de las FNCE en el país y, gracias a ella, posteriormente, se promulgaron desarrollos regulatorios que, lamentablemente, no definieron mecanismos concretos de introducción de estas tecnologías en el sector eléctrico colombiano sino que resaltaron la importancia de fomentar la investigación en materia de generación a partir de tecnologías renovables; la asignación de funciones a distintas autoridades del orden nacional (Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas - Creg, e

¹ Abogado. Doctorado en derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Master en derecho energético del Instituto Superior de la Energía (ISE) - Fundación Repsol. Integrante de la Asociación Americana de Geógrafos (AAG) y de la Sección de Energía y Recursos Naturales de la Asociación Internacional de Abogados (IBA, por sus siglas en inglés).

Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas - IPSE); la creación de fondos de financiación, promoción de proyectos de generación renovable en zonas no interconectadas y la fijación de metas de generación a partir de tecnologías renovables, entre otras.

La ley 697 de 2001 es conocida como la Ley de Uso Racional y Eficiente de la Energía (Ure). Su importancia radica en que, a través de ella, se define el marco conceptual de las FNCE, y se crea el Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía y demás formas de Energía No Convencionales (Proure), encargado de velar por la aplicación gradual en toda la cadena energética de niveles mínimos de eficiencia y de buscar la incorporación de las FNCE en esta cadena, estudiando su viabilidad tecnológica, económica y ambiental.

La principal reglamentación de esta ley fue el Decreto 3683 de 2003, el cual creó la Comisión Intersectorial para el Uso Racional y Eficiente de la Energía y Fuentes No Convencionales de Energía (Ciure), como entidad responsable de la coordinación y desarrollo de los lineamientos que guíen la política energética de las FNCE y del Proure. Así pues, esta entidad es responsable de asesorar y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la coordinación de políticas sobre uso racional y eficiente de la energía, y demás formas de energía no convencionales, tanto en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) como en las Zonas No Interconectadas (ZNI).

Posteriormente, la Resolución 180919 de 2010 fija, por primera vez, metas concretas de participación de las energías renovables en el SIN y en las ZNI. Según esta norma, en el SIN se espera que las FNCE representen una capacidad instalada del 3,5% y en el 2020 una capacidad del 6,5%. En cuanto a las ZNI, la meta fijada de capacidad instalada a partir de las FNCE es del 20% en el 2015 y del 30% en el 2020.

Incentivos para el desarrollo de energías renovables

Solamente a partir de la recién promulgada Ley 1715 del 13 de mayo de 2014, por primera vez, se consagra en la regulación

nacional mecanismos y estímulos concretos de introducción en el mercado de las tecnologías de generación renovable, tanto en el sistema interconectado como su promoción en las ZNI y, a su vez, también se promueve el desarrollo de programas de eficiencia energética como estrategia paralela, y de igual importancia, al fomento de la generación renovable.

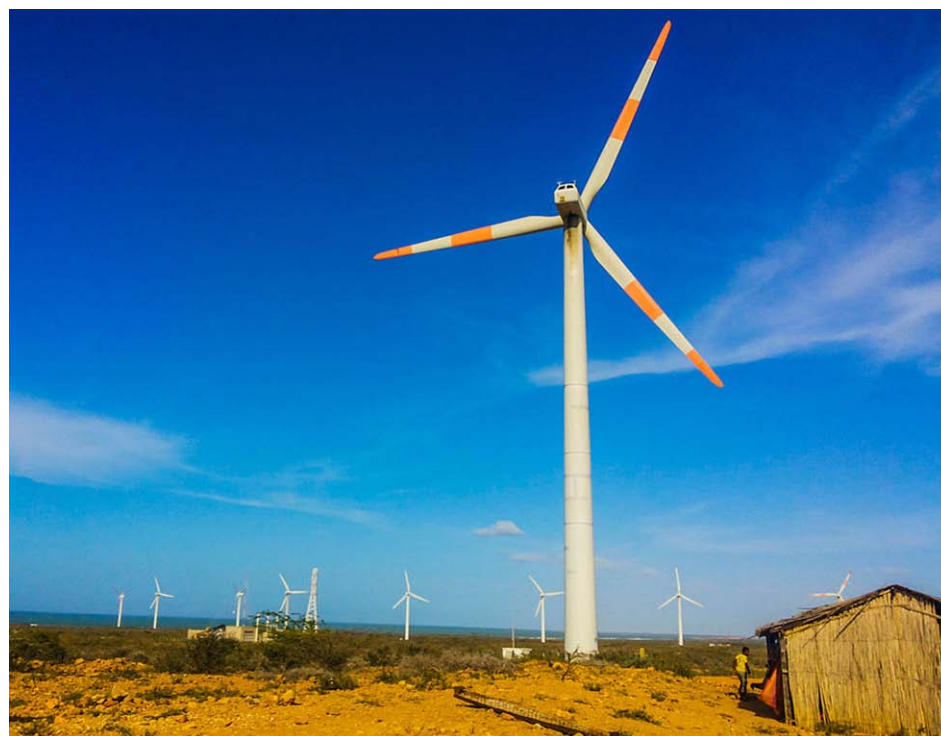
Así las cosas, una de las principales novedades es la declaratoria de utilidad pública e interés social asignado a la promoción, estímulo y desarrollo de las energías renovables. Ahora bien, una medida que era necesaria en el sistema eléctrico colombiano, y que se adoptó mediante la Ley 1715, es la autorización que se le otorga a los autogeneradores a pequeña escala de entregar sus excedentes de electricidad a la red de distribución o transporte.

Asimismo, en cuanto a los mecanismos financieros de promoción, se crea el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge), el cual, entre otros propósitos, está dirigido a financiar la implementación de proyectos de autogeneración a pequeña escala o soluciones de eficiencia energética en los estratos residenciales 1, 2 y 3.

Algunos incentivos tributarios como reducciones en la declaración de renta, exclusiones del Impuesto de Valor Agregado (IVA) para los equipos que se destinan a la producción y utilización de energías renovables, o exención en el pago de derechos arancelarios de importación de maquinaria destinada a este tipo de proyectos, son algunos de los incentivos fiscales y arancelarios que creó esta nueva ley. Por último, para la promoción de sectores específicos de la industria de energías renovables se formularon unas acciones sectorizadas.

La importancia de la ley radica en que de manera concreta establece incentivos, tanto financieros como de mercado, para impulsar proyectos de generación basados en FNCE. Asimismo, en busca de esta meta, se asignan funciones concretas a diversas autoridades del orden nacional e, igualmente, se fijan plazos específicos para presentar la reglamentación de la norma. Este alcance es consecuencia directa del objetivo central de la ley, enfocado en el desarrollo de fuentes de generación renovable en el sistema energético nacional mediante su integración en el mercado eléctrico y su participación en las ZNI. 

Recuperado de (2014, 8 de enero) http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Molino_de_viento_%28moderno%29_2014-09-21.jpg



► La «(dependencia de recursos energéticos fósiles, necesidad de cobertura de zonas aisladas e impactos ambientales de las fuentes convencionales) son el fundamento de la necesaria implementación de soluciones energéticas a partir de Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE) tales como el viento, la energía solar, las mareas, entre otras». La imagen corresponde al Parque Eólico Jepirachi localizado en La Guajira, es la primera experiencia en Colombia de aerogeneradores de energía.

La oralidad en el régimen sancionatorio ambiental

NELSON ANDRÉS

MANTILLA OLIVEROS¹

PROFESIONAL PROCURADURÍA
DELEGADA PARA ASUNTOS
AMBIENTALES Y AGRARIOS

Al margen del tema principal del presente escrito debemos resaltar la llegada de la oralidad a la jurisdicción administrativa de la mano del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A), y del Código General del Proceso; ahora bien, en materia ambiental se ha hecho creer, al parecer, que la oralidad también hizo tránsito en esta rama del derecho con la expedición del Decreto 2041 de 2014 por medio del cual se reglamenta el título de licencias ambientales de la Ley 99 de 1993, y que reemplaza el Decreto 2820 de 2010; sin embargo, como prelude, debemos afirmar categóricamente que no puede confundirse la eliminación de etapas de un procedimiento administrativo con alta rigurosidad técnica y científica, con la implantación de un sistema de oralidad.

La Ley 1333 de 2009 conocida ampliamente como el régimen sancionatorio ambiental en Colombia es, en esencia, una herramienta legislativa necesitada, urgentemente, por nuestras autoridades ambientales para ejercer plenamente sus facultades punitivas en caso de infracción a la normativa y daños al medio ambiente. En su momento, a pesar de la gran ola de críticas que recayeron sobre

este ordenamiento, lo cierto es que fue un triunfo al contar, por fin, con un solo régimen sancionatorio unificado.

Para efectos de elaborar la propuesta que se pretende exponer con el presente artículo, debemos hacer un recuento muy sintetizado del procedimiento sancionatorio estructurado por la referida ley. Para comenzar, debemos partir desde una etapa que no es opcional sino, más bien, contingente o eventual: (i) imposición de medidas preventivas al inicio del procedimiento ya sea por flagrancia o por queja, de oficio o a petición de parte (Art. 12 - 16), (ii) etapa del proceso, que también es considerada como eventual debido a que su inicio se ciñe a ciertos escenarios enunciados en la misma ley, la indagación preliminar (Art. 17), (iii) inicio del procedimiento sancionatorio en estricto sentido, esto es, la etapa de investigación que va desde la apertura de la misma hasta la formulación de cargos (Art. 18 - 23), (iv)

etapa de juzgamiento —la más álgida del proceso— que contempla la formulación de la acusación concreta en contra de los posibles infractores mediante el pliego de cargos, el ejercicio de la defensa y contradicción, por los mismos, mediante descargos, la práctica de pruebas y el fallo (Art. 24 - 29), y (v) la etapa de recursos ante la Administración (Art. 30).

La anterior estructura obedece únicamente a una división práctica elaborada por el suscrito para entender el proceso pues la doctrina, en algunos casos, tiene otras estructuras y divisiones, especialmente unas que fraccionan un poco más el proceso. Cabe anotar que aunque solo traemos a colación la práctica de pruebas en la etapa de juzgamiento debemos resaltar que el procedimiento, desde el inicio, contiene un recaudo probatorio propio de cada etapa; sin embargo el debate, en estricto sentido, se da más en la etapa de juzgamiento, no obstante se hace la salvedad toda

vez que no pretendemos sustraer ni desconocer la importancia de los recaudos probatorios en las demás etapas del procedimiento.

Pertinencia de la implementación de la oralidad en procedimientos administrativos ambientales

En lo que respecta a este tema, en el marco de la función preventiva de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, se adelantó un proyecto de medición nacional de las autoridades ambientales regionales referente a la apertura de procedimientos sancionatorios ambientales, y la imposición de medidas preventivas en ejercicio de los postulados de la Ley 1333 de 2009, en el que se evidenciaron, entre otros, los siguientes hallazgos respecto de la duración de procesos sancionatorios:

- La gran mayoría de los casos en que se apertura un proceso sancionatorio no se logra culminar hasta el fallo, lo cual quiere decir que son recurrentes las exoneraciones y archivos en el interregno del proceso.
- El procedimiento sancionatorio, en el mejor de los casos, ni siquiera alcanza a culminar en un término menor a un año lo que permite inferir que las falencias legislativas del ordenamiento por no haber establecido tiempos concretos, especialmente para la fase de



► «La Ley 1333 de 2009 conocida ampliamente como el régimen sancionatorio ambiental en Colombia es, en esencia, una herramienta legislativa necesitada, urgentemente, por nuestras autoridades ambientales para ejercer plenamente sus facultades punitivas en caso de infracción a la normativa y daños al medio ambiente».

¹ Abogado. Especialista en derecho administrativo y derecho ambiental; magister en derecho ambiental.

ANLA
AUTORIDAD NACIONAL
DE LICENCIAS AMBIENTALES

Inicio Servicios de Información al Ciudadano Mapa del sitio Contáctenos RSS English

Usuarios Chat Glosario PQRs

MINAMBIENTE

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

INSTITUCIONAL NORMATIVA NOTIFICACIONES GACETA TRÁMITES Y SERVICIOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN NOTICIAS

Fecha última actualización:
16 de enero de 2015 08:14 p.m.

Ingrese la palabra a buscar

Inicio / Trámites y Servicios / RUIA / Régimen Sancionatorio Ambiental

Régimen Sancionatorio Ambiental

Gracias a la aprobación del régimen sancionatorio ambiental, el país cuenta hoy con las herramientas necesarias para sancionar las acciones que atentan contra del medio ambiente, los recursos naturales o la salud humana.

La [ley 1333 del 21 de julio de 2009](#) establece el procedimiento sancionatorio ambiental y la Titularidad de la potestad sancionatoria en materia Ambiental para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias que necesita el país.

Para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento, se contemplan sanciones administrativas y medidas preventivas, cuya función es evitar la continuación o realización de acciones en contra del medio ambiente.

Esta ley da fundamento a uno de los más grandes logros en materia de protección ambiental en Colombia.

Fuente: Oficina Asesora Jurídica

Fuente: Oficina Asesora Jurídica

► «La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA es la 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». Decreto 3573 de 2011. Art. 2.º

investigación, protagonizan la dilación — en la mayoría de casos injustificada— en el trámite de los procesos.

- A excepción de un pequeño número de casos, los procesos sancionatorios se surten en un promedio mínimo de casi dos años, lo que significa un periodo de tiempo bastante amplio, haciendo la salvedad de que existen procesos que cuentan con duraciones más extensas; claro está, debe recordarse que incide en gran medida la complejidad de los casos, pues tampoco se trata de tener un proceso sancionatorio «express».

Teniendo en cuenta las anteriores observaciones debemos, por lo menos, considerar repensar el modelo de procedimiento escritural traído por el régimen contenido en la precitada ley, más aun con la entrada en vigencia de los nuevos sistemas referenciados al principio del texto en los que, a pesar de no ser procesos estrictamente orales, por lo menos sí podemos afirmar que son procedimientos mixtos pero con preponderancia oral y que, además, están llamados a rellenar los vacíos legales del resto de procesos judiciales en diversas ramas y procedi-

mientos administrativos, debido a las constantes remisiones normativas que apuntan en dirección de esos códigos, especialmente el general del proceso.

En efecto, una de las soluciones adoptadas por nuestro ordenamiento para evitar la dilación en los procesos y agilizarlos ha sido la implementación de la oralidad, lo hemos visto poco a poco a partir del inicio del milenio con el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), la oralidad en los procesos laborales, el C.P.A.C.A y el Código General del Proceso; todos ellos, han cambiando el sistema escritural hacia un proceso por audiencias que no desecha del todo el modelo escritural.

De otro lado, sabemos que estos avances han sido en procedimientos ante la jurisdicción, y que lo que ahora analizamos son procedimientos administrativos como el sancionatorio ambiental; sin embargo, en tratándose de procesos ante la Administración, el modelo de oralidad no es completamente ajeno aunque sí menos frecuente. Tenemos como referente obligatorio el proceso verbal de la Ley 734 de 2002 que, igualmente, es sancionatorio; y lo resalta- ble es que esta codificación contempla los

dos procedimientos, situación que podría ser homologable en el ordenamiento ambiental que, de alguna forma u otra, al igual que el resto de procedimientos, pasará en un futuro muy cercano de ser un proceso escritural a uno oral, si la tendencia sigue en esa línea, y creemos que lo hará toda vez que es el modelo al cual se están volcando todos los ordenamientos.

Decreto 2041 de 2014

Cotejando lo anterior, debemos ahora hacer un parangón con la aparente oralidad de la que tanto se está debatiendo con la promulgación del Decreto 2041 de 2014, por medio del cual se reglamenta el procedimiento para la obtención, modificación, cesión, entre otros, de las licencias ambientales en Colombia, y se indican los proyectos que requieren de este instrumento.

En primer lugar, debe anotarse que en el procedimiento del cual hacemos referencia en ningún momento se habla de la realización de audiencias, con excepción de lo establecido para las audiencias públicas como mecanismo de participación ciudadana, y no como rito del procedi-

miento; ahora, la aparente oralidad que trae el código es la realización de una «reunión» en donde deberán comparecer los representantes de la autoridad ambiental y del proyecto a licenciar y, de manera excepcional, un delegado de la corporación autónoma regional (CAR) si el trámite se adelanta ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

En la reunión, que es convocada por la autoridad ambiental, se deberán hacer los requerimientos de información adicional —si es del caso—, y ese es su único objetivo de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso, del numeral 2.º del artículo 25;² no obstante, a renglón seguido se habla de que las decisiones que se tomarán en la reunión serán notificadas en la misma, y que procederá recurso de reposición en contra de estas³ el cual será

² «Cuando no se estime pertinente la visita o habiendo vencido el anterior lapso, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles para realizar una reunión con el fin de solicitar por una única vez la información adicional que se considere pertinente».

³ «Toda decisión que se adopte en esta reunión se notificará verbalmente, debiendo dejar precisa constancia a través de acta de las decisiones adoptadas y de las circunstancias en que dichas decisiones quedaron notificadas. Así mismo, contra las decisiones adoptadas en esta reunión por la autoridad ambiental, procederá el pertinente recurso de reposición, el cual deberá resolverse de plano en la misma reunión, dejando constancia en el acta».

resuelto de plano en esa «audiencia», por lo que no se comprende la timidez del Gobierno nacional en denominarla reunión, si lo que se pregonaba ante los medios de comunicación es la realización de una audiencia en la que, en efecto, se pueden tomar decisiones administrativas que pueden ser recurridas en ella.

De igual modo, este procedimiento se reproduce en los eventos de modificación de licencias y utilización de nuevas fuentes de materiales. Como hemos visto hasta ahora —en realidad— la tan alegada oralidad en los procedimientos ambientales se quedó corta, además de haber sido aplicada en procedimientos de contenido técnico y científico como el estudio de viabilidad ambiental de un proyecto o actividad, y de parecer más bien una simplificación de trámites que la introducción de un procedimiento por audiencias.

Así las cosas, tomando en consideración la inminente llegada de la oralidad, así como los inconvenientes procedimentales del proceso escritural de la Ley 1333 de 2009, la propuesta que se aborda en este trabajo es la posible implementación de un proceso verbal en el régimen san-

cionatorio ambiental, al margen del establecido en la norma en mención, al igual que se encuentra contemplado en la Ley 734 de 2002 para el caso de procesos disciplinarios en donde, en ciertos eventos dependiendo del estado del proceso y la tipología de la falta,⁴ es posible adelantarse mediante el proceso verbal contenido en ese mismo estatuto que ha sido un gran instrumento para el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Por último, para que la propuesta sea viable, es necesario e imperativo el fortalecimiento de las autoridades operadoras del régimen ambiental para no repetir el error cometido con la Ley 1333 de 2009, a saber, sorprender a las autoridades ambientales con un régimen bastante complejo sin ser debidamente capacitadas ni mucho menos fortalecidas. **i**

⁴ «Artículo 175. Aplicación del procedimiento verbal. El procedimiento verbal se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve. También se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de esta ley. En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieron dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia».

Programas académicos para organizaciones públicas y privadas

Instituto de Estudios
del Ministerio Público

Cursos cortos y diplomados

- » Derecho disciplinario
- » Contratación estatal
- » Técnicas de lógica y argumentación jurídica
- » Autos de cargos
- » Conciliación
- » Talento humano

- » Estatuto anticorrupción
- » Derechos humanos
- » Código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo
- » La acción de tutela
- » Normas NIIF
- » Comunicación asertiva

www.procuraduria.gov.co/iemp

Mayores informes:

IEMP Carrera 5 15 - 80

PBX 587 8750, ext. 11627 y 11671



El futuro de la vida silvestre en Colombia

NUBIA CENID PULIDO VERANO

ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA

PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Dentro de las actividades preventivas de seguimiento y control a la gestión adelantada por las diferentes autoridades ambientales, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios ha elaborado los siguientes informes preventivos en temas relacionados con: i) la ordenación forestal en 2007, ii) los bosques nacionales como soporte de biodiversidad biológica y cultural en 2010, y iii) el seguimiento a la estrategia nacional de prevención, control y vigilancia forestal en 2012.

Gracias a este trabajo, se evidenció poca o nula gestión administrativa de prevención, seguimiento, vigilancia y control sobre la materia por parte de las autoridades competentes. Mientras tanto, la tasa de tala y movilización ilegal de maderas y otros productos no maderables crece. El interés de la dependencia delegada por la Procuraduría General de la Nación para la materia, se ha centrado en verificar el cumplimiento de la normativa en el manejo y administración del recurso forestal y de la fauna silvestre.

Durante los años 2013 y 2014 se revisaron los informes de ejecución de los Salvoconductos Únicos Nacionales (SUN) de movilización de especímenes de la diversidad biológica, rendidos por cada autoridad ambiental al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) con las series oficialmente asignadas por este, y lo reportado a la entidad de control por las autoridades ambientales ya que, en el 2012, se encontraron salvoconductos faltantes que bien habían podido ser usados para movilizar fauna o flora silvestre en el territorio nacional en aplicación del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código de los Recursos Naturales), el Decreto 1791 de 1996 (Régimen de Aprovechamiento Forestal) y la Resolución 438 de 2001.

La movilización de los productos forestales es un tema que preocupa al ministerio público desde hace varios años, en especial porque a pesar de contar con una extensa normativa que reglamenta, aún, desde el aprovechamiento mismo, el Banco Mundial reporta que alrededor de 1,5 millones de metros cúbicos de madera en troza, o su equivalente en madera aserrada, se explotan, transportan y comercializan ilegalmente en Colombia;¹ más aún después de haberse establecido que no todas las autoridades ambientales han adoptado herramientas como la ordenación forestal para administrar los bosques, y que no hay registros confiables sobre los volúmenes y áreas de aprovechamientos forestales en sus jurisdicciones.

También se destacan los esfuerzos adelantados por el MADS para avanzar en la adopción de políticas de prevención que buscan hacer efectiva la normativa vigente mediante resoluciones, estrategias y guías, herramientas que, a pesar de los esfuerzos, no han logrado el objetivo de detener la pérdida de bosques en Colombia.

Cerca del 70% de los bosques andinos, 30% del Pacífico y 95% de los bosques secos del Caribe se siguen perdiendo como consecuencia del aprovechamiento forestal ilegal vinculado a procesos ilegales de minería, procesos productivos de ganadería y agricultura, cultivos ilícitos, movilizaciones legales que amparan madera ilegal, remisiones que amparan madera de bosque natural talado clandestinamente y que se hace pasar como si fueran plantaciones; todo esto conduce a la búsqueda de soluciones conjuntas y compromisos institucionales como el planteado por la Procuraduría Delegada



► «Cerca del 70% de los bosques andinos, 30% del Pacífico y 95% de los bosques secos del Caribe se siguen perdiendo como consecuencia del aprovechamiento forestal ilegal (...)».

para Asuntos Ambientales y Agrarios de realizar un diagnóstico del cumplimiento de las medidas implementadas con la Estrategia Nacional Forestal (ENF), que muestre los avances de las autoridades ambientales en el cumplimiento de las normas de protección de flora silvestre.

La Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal, según el MADS,² es entendida como una herramienta de política para que las autoridades ambientales incrementen la lucha contra la explotación incontrolada y la movilización ilegal, en especial para aquellas que reglamentaron las áreas boscosas mediante la ordenación del recurso y mantuvieron controladas las áreas de extracción, esencialmente

¹ Banco Mundial. (2006). «Fortalecimiento de la gobernabilidad y aplicación de la legislación forestal. Confrontando un obstáculo sistémico al desarrollo sostenible». Washington. Recuperado de (2014, 8 de enero) http://www.dian.gov.co/descargas/sobredian/Pacto_madera/Pacto_Intersectorial_Madera_Legal.pdf

² Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2009). *Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal*. Publicación del Proyecto Bosques FLEGT. Unión Europea – Carder. Bogotá D. C. P. 56.

en los volúmenes de aprovechamiento y de movilización, y que fueron estrictas en la exigencia del SUN, el control al libro de operaciones de las maderas y subproductos en los establecimientos de comercio primarios y secundarios.

La Procuraduría General de la Nación saluda con beneplácito a aquellas autoridades ambientales que han promovido los sistemas de aprovechamiento respetuosos del medio ambiente, como bien lo define el *Código modelo de prácticas de aprovechamiento forestal* de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés),³ mediante estrategias como gobernanza forestal, Pacto por la Madera Legal, entre otros, y que no escatiman esfuerzos para luchar contra el tráfico ilegal de productos del bosque.

Irregularidades en el manejo de especies de la vida silvestre

El seguimiento al manejo post decomiso de las especies de la vida silvestre — productos maderables, no maderables o fauna—, han llevado a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios a evidenciar varias irregularidades en algunas de las autoridades ambientales que son motivo de investigación disciplinaria, a saber: i) movilización de mayores volúmenes de maderas de las autorizadas en los aprovechamientos o con especies diferentes, ii) movilización de especies no permitidas, iii) pérdida de salvoconductos, iv) impresión y utilización de salvoconductos sin autorización del MADS, v) presunta clonación de salvoconductos, vi) utilización de series de salvoconductos por autoridades ambientales diferentes a las autorizadas por el MADS, vii) conductores de camiones transportadores de madera con cédulas de personas fallecidas, viii) ausencia de planes de manejo de aprovechamiento de especies no maderables, ix) falta de seguimiento a las empresas de transformación primaria y secundaria de madera, x) autorización de aprovechamiento en predios no georreferenciados, xi) ausen-

cia de seguimiento a los aprovechamientos, xii) plagio en los planes de manejo forestal para ser utilizados indiscriminadamente en diferentes permisos, xiii) ausencia o deficiencia en las actividades de control y vigilancia al tráfico de especies de vida silvestre, y xiv) ausencia de sitios de disposición preventiva y definitiva de especímenes decomisados y, en su lugar, entrega a particulares para lucro personal con bienes de uso público.

Por cuenta de ese desorden, se han terminado legalizando miles de metros cúbicos de madera de dudosa procedencia, han sido movilizados, y muchos especímenes de fauna han terminado en fincas privadas de recreo o están siendo exhibidas sin haberse intentado su rehabilitación y reintroducción al medio natural; sin embargo y por suerte, esta situación no es generalizada.

Hay autoridades realmente comprometidas con su papel histórico como defensores y administradores fieles de la flora y la fauna, que cuentan con centros que son motivo de orgullo en el país, como el Centro de Atención y Valoración de la Fauna Silvestre (CAV) del área metropolitana de Medellín (Antioquia), y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), que llevan exhaustivos controles a los salvoconductos. Estas acciones les permiten exhibir con orgullo las colecciones empastadas de este instrumento, y se jactan de presentar cuadros y estadísticas que evidencian coincidencia exacta entre lo autorizado y lo movilizado lo que

reinvierte en la conservación del recurso forestal, y los recursos económicos que captan por el manejo como la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá).

Por supuesto, no puede dejarse de lado en este esperanzador mensaje los esfuerzos que han realizado otras corporaciones y autoridades de centros urbanos para avanzar en la preservación de la vida silvestre, como es el caso de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (Cornare) con el programa de BanCO₂, o un uso sostenible de los mismos a través de Bosques FLEGT⁴ coordinado por la Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda (Carder).

Desafortunadamente, lo corto de este espacio no nos permite resaltar la labor de las demás autoridades que continúan avanzando en los planes de mejoramiento de la gestión forestal y de fauna en sus jurisdicciones, y mediante la investigación y la adopción de protocolos y normativa sobre el particular que imparte el MADS como cabeza del Sistema Nacional Ambiental (Sina).

El ministerio público hace una invitación pública a las entidades responsables para continuar aunando esfuerzos con el fin de mejorar la calidad de vida de los colombianos, a través de la protección de la vida silvestre y la correcta utilización de los servicios ambientales derivados de ella, para lo cual la Procuraduría continuará realizando seguimiento y control preventivo. **i**

4 Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT).

Diana Carolina Chacón Endoso - IEMP



► «Hay autoridades realmente comprometidas con su papel histórico como defensores y administradores fieles de la flora y la fauna, que cuentan con centros que son motivo de orgullo en el país (...).»

3 Dykstra D. y Heinrich R. (1996). *Código modelo de prácticas de aprovechamiento forestal*. FAO. Roma.

Contaminación del valle de Sugamuxi en Boyacá

OSCAR RAMÍREZ MARÍN

PROCURADOR JUDICIAL II

AMBIENTAL Y AGRARIO DE BOGOTÁ

PROCURADURÍA DELEGADA PARA

ASUNTOS AMBIENTALES Y

AGRARIOS

Durante el año 2009 y 2010 se realizó, por parte de la autoridad ambiental, la «Evaluación de la calidad del aire del valle de Sogamoso respecto a material particulado menor a 10 micras (Pm-10) aplicando el modelo de dispersión Aermod¹ como herramienta de planificación», que permitió analizar el escenario para la industria pesada en la zona, y establecer que la empresa Acerías Paz del Río S. A. aportaba al territorio del municipio en mención el 81,41% de la contaminación por material particulado, tal como se observa en el gráfica 1.

Con este argumento, se presenta ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá una acción popular interpuesta

por Dayver Ernesto Correa Flórez y otros, en contra de la empresa Acerías Paz del Río S.A. —y otros—, del municipio de Nobsa y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), por la instalación y puesta en funcionamiento de un horno de arco eléctrico en la planta de la referida empresa, ubicada en el Barrio Nazareth, sector Belencito, en jurisdicción del municipio de Nobsa.

Dicha firma para ejercer la actividad siderúrgica no contaba, para su operación, con algún tipo de sistema de control que depurara los gases y humos, y que mitigara las altas emisiones atmosféricas que se presentan en el proceso de fundición, lo cual podría generar afectaciones en el organismo de seres humanos, y en la fauna, flora y agua, por la forma como funcionaba el proceso siderúrgico en la planta generando contaminación ambiental, toda vez que el proceso de desiliciado² y el de



► «El seguimiento continuo de la Procuraduría General de la Nación, por medio de los comités de verificación al fallo de la acción popular, permite que cada tres meses se noten los avances y resultados en la disminución en la contaminación del valle de Sugamuxi en Boyacá».

los convertidores³ no disponían de sistemas de control de emisiones atmosféricas, generando graves afectaciones a la salud humana y al medio ambiente.

Posteriormente, mediante fallo judicial del 19 de diciembre de 2012 (acción popular n.º 2004-01565-01), se ordenó a la siderúrgica solicitar el permiso de emisiones atmosféricas de todo el complejo industrial de Belencito, y a Corpoboyacá expedir el respectivo permiso conforme a la legislación ambiental vigente.

Para efectos de dar cumplimiento al Decreto 948 de 1995, relacionado con «(...) la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire», así como cumplir con la normativa ambiental y acatar el fallo de la ac-

ción popular, Acerías Paz del Río S. A. implementó y puso en marcha el sistema de control de mayor envergadura del país: el depurador de humo de convertidores.

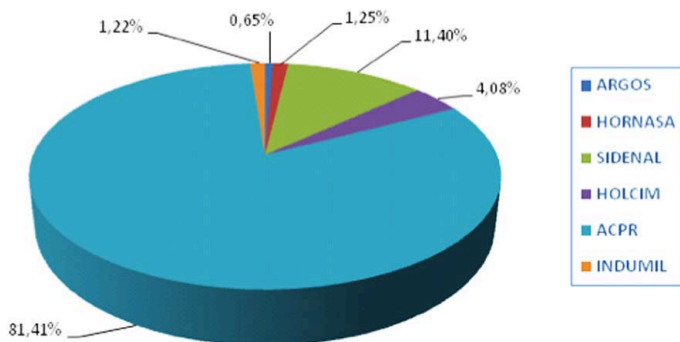
Trasciende, que como resultado del seguimiento liderado por la Procuraduría Delegada Ambiental para Asuntos Ambientales y Agrarios en los comités de verificación que ordenó conformar el fallo Judicial se logró, finalmente, que la autoridad ambiental Corpoboyacá otorgara el permiso de emisiones atmosféricas una vez comprobados mediante estudios técnicos y mediciones continuas que el daño, y pasivo ambiental, que se venía produciendo por más de 50 años, no seguía perjudicando la salubridad de los habitantes de la región del valle de Sogamoso.

A la fecha el proyecto se encuentra operando dentro de las condiciones técnicas esperadas, cumpliendo ampliamente las normas exigidas en materia ambiental como lo demuestra la certificación de emisiones del equipo en operación. 

1 El programa mide la dispersión de contaminantes en la atmósfera.

2 La operación de la planta de desiliciado obedece a la necesidad de retirarle o disminuirle el porcentaje de silicio al arrabio procedente del

Gráfica 1 - Participación en la contaminación del aire del valle de Sogamoso



Fuente: autoridad ambiental con jurisdicción en Sugamuxi.

Alto Horno». Recuperado de (2014, 9 de enero) http://www.tecnologiaslimpias.org/html/central/371002/371002_fucon.htm

3 «En el proceso de los convertidores, se generan gases con un 95% de una mezcla de co y H₂ y un 5% de co₂ y H₂O. Este gas primario sale del convertidor a una temperatura de 1 800 °C aproximadamente con un alto contenido calórico y cantidades variables de partículas de metal y escoria». *Ibidem*.

Institucionalidad y situación del sector agropecuario

RAFAEL CARO ESPITIA

ASESOR PROCURADURÍA DELEGADA

PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

El informe del Centro de Memoria Histórica, *La tierra en disputa*, analiza el proceso de «descampesinización» en el país, tanto cuando la investigación habla del agro como de la democracia que ha vaciado su contenido campesino.¹ Este proceso explica la tesis de la derrota del campesinado, postulada por Alejandro Reyes, que muestra la destrucción física de estos y sus organizaciones a través de los desplazamientos, despojos, masacres, criminalización, así como la invisibilización del campesino como sujeto político, como actor.

La tesis de la derrota del campesinado, retomada por Mauricio Uribe,² hace referencia, igualmente, al desconocimiento de los derechos fundamentales de los campesinos por el abandono estatal, la permisividad del Estado frente a situaciones de sojuzgamiento y avasallamiento de la guerrilla y los paramilitares contra la población campesina en las zonas controladas por estos grupos al margen de la ley.

Sin embargo, las movilizaciones sociales que se dieron en el año 2013 parecieran refutar la tesis referida, cuando el Estado se ve obligado a reconocer la existencia de una crisis en el campo, esencialmente en el sector agropecuario, y del campesino como actor político; esto, de manera paralela al proceso de negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En ese año, de manera paradójica, se presentó junto a la crisis de rentabilidad que desencadenó la protesta campesina

la mayor tasa de crecimiento del sector (6.4%), por encima del PIB total que fue 4.2%; explicable claro está, por el aporte del café cuya participación fue de 3 puntos de los 6.4 del PIB agropecuario, lo que evidencia que sin el café el sector no tiene la capacidad de impulsar el desarrollo económico del país.

Se reconoce, entonces, que el sector agropecuario tiene una gran importancia en términos sociales, y para la seguridad alimentaria, a pesar de que la institucionalidad no ha garantizado el cumplimiento de los objetivos constitucionales de promoción de la economía campesina y producción de alimentos, por lo que se requiere adelantar una reforma estructural del sector que parta del reconocimiento del campesino como sujeto de derechos y del contenido estratégico de la política de seguridad alimentaria.

Participación e importancia del sector rural en la economía nacional

La participación del sector rural dentro del PIB total ha venido disminuyendo históricamente. Es así como para 1925 este sector representaba el 58.8% de la producción total colombiana. En 1965 su aporte disminuyó al 25%, en 1997 al 15.7% y en 2012 al 6 %. Frente a estas cifras, resulta difícil sostener el discurso oficial contenido en los últimos cinco planes de desarrollo que señalan al sector agropecuario como determinante en el crecimiento de la economía, y recientemente como una locomotora del desarrollo.

En 1988 y 1989 con la ejecución de los recursos de los programas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), y del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), se presentó un incremento en la inversión rural, lo que coincidió con el hecho de que hasta 1992 el sector agropecuario fuese el principal sector productivo en Colombia.

El cambio estructural que se dio en 1992 con la apertura económica conllevó a que en 1997 el sector agropecuario fuese el segundo en importancia, con una participación que llegó a ser tan solo del 15,7% del PIB total. (Tobar, 2008). En este escenario, el descenso de la productividad (banano, soya, cebada, algodón) afectó la competitividad del productor colombiano. Únicamente la palma africana, el maíz y el sorgo reportaron aumentos moderados de productividad.

En los años 2006 a 2008 el crecimiento del PIB del sector agropecuario experimentó descensos que siguieron la dinámica general de la economía, y en el 2009 se presenta una recuperación que contrasta con la caída del PIB total, acompañando la tendencia recesiva general en el año 2010, registrando cre-

Mónica Vega Solano - IEMP



► El informe del Centro de Memoria Histórica *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010)* «(...) recoge las memorias de despojo de tierras y resistencias campesinas en los departamentos de Córdoba, Sucre y en los Montes de María. Asimismo, analiza los procesos organizativos del campesinado y la memoria institucional de políticas agrarias en la región, con particular énfasis en el papel de las mujeres como víctimas y a la vez líderes». Recuperada de (2015, 9 de enero) <http://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/informes/informes-2010/la-tierra-en-disputa>

¹ Centro de Memoria Histórica. (2010). *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa Caribe (1960-2010)*. Fundación Semana y Editorial Taurus. Ediciones Semana. Bogotá D. C.

² «Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011». Recuperado de (2014, 9 de enero) http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte3-2011.pdf

cimiento negativo para iniciar una fase de recuperación hasta alcanzar el pico referido del 2013.

El peso del PIB agropecuario y su comportamiento depende del aporte del café, sin el cual es evidente la disminución de su participación en el PIB total, lo que obedece al dinamismo de los sectores minero petrolero, financiero y de construcción³ que presentan tasas de crecimiento anual superiores a la del sector en comentario.

En general, el sector agrícola ha crecido en un 2.1%, en promedio, durante la última década, desempeño que es inferior al de países como Chile (5.7%), Perú (4.2%) y Brasil (3.5%). Igualmente, el crecimiento del sector agropecuario también ha sido inferior al del total de la economía, lo que reafirma que, difícilmente, puede señalarse como «jalónador» de la economía; y como lo señalaba Jesús Antonio Bejarano (citado por Beltrán, 2013), es imposible que el sector contribuya directamente al desarrollo económico global.

El sector agropecuario es estratégico por lo que requiere protección y promoción ya que, a pesar del aumento de las importaciones de alimentos, la producción nacional, especialmente, originada en el pequeño productor campesino, abastece en gran parte a las grandes ciudades, razón por la cual la Constitución Política de 1991 le asignó al Estado la obligación de proteger la producción de alimentos.

Por otra parte, las comunidades campesinas movilizadas en el 2013 ya son un actor político reconocido ya que, si bien no lograron el objetivo de desabastecer a Bogotá, sí obligaron al Gobierno a reconocer que existe una crisis sectorial y a adelantar dos procesos de negociación paralelos, uno a través del Pacto Agrario y otro con los representantes del movimiento Dignidad Agropecuaria, demostrando que el campesinado no ha sido derrotado. La importancia del sector agropecuario no solo reside en su aporte a la producción de alimentos (25 millones de toneladas de alimentos para 40

Mónica Vega Solano - IEMP



► «A pesar de la pérdida del peso de la participación del sector agropecuario en la economía, Colombia sigue siendo un país rural como lo demostró la publicación del Informe nacional de desarrollo humano 2011. Colombia rural, razones para la esperanza, que señala que la modernización en Colombia no puede prescindir del sector rural y de sus pobladores, especialmente de los más vulnerados: el campesinado, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las mujeres rurales».

millones de habitantes), sino en el papel que juega como espacio de reproducción social de las comunidades rurales.

Por estas razones, el gasto público en el sector ha aumentado, y seguirá con la misma tendencia en un escenario de posconflicto. De acuerdo al exministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Camilo Restrepo, tan solo para atender los 12 planes de carácter rural contemplados en el punto agrario de la agenda que se negocia con las FARC se requieren entre 80 y 100 billones de pesos para los próximos diez años, lo que significa una gran inversión en un sector que se encuentra estancado, y cuya evaluación deberá realizarse no en términos de rentabilidad económica sino social.

Proceso de urbanización en Colombia

Paralelo a la disminución del peso de la agricultura dentro de la economía colombiana, se ha dado desde la década de los años 70 un proceso de urbanización y

crecimiento de las grandes ciudades, migración campo ciudad, que no puede ser explicada exclusivamente por la violencia, aunque este fenómeno de expulsión de campesinos sí ha sido importante. Sin embargo, es necesario reconocer esa tendencia a nivel mundial y latinoamericano de crecimiento de la población de las grandes ciudades por búsqueda de acceso a mejores condiciones de vida, mejores salarios, educación y vivienda, etc.

Este proceso afecta la noción de campesino ya que las nuevas generaciones —hijos de campesinos que nacieron en las grandes ciudades—, difícilmente regresarán al campo, desplazados o simples migrantes, así mejoren las condiciones de seguridad. Esto, afecta los procesos de retorno de población desplazada ya que uno de los componentes es la voluntad y la restitución de tierras, en especial aquellas que no se encontraban formalizadas.

El campesino quiere que sus hijos vayan a las ciudades a estudiar en la universidad, y si para esto se requiere vender la tierra probablemente lo hará, aumentando el latifundio. Lo anterior tiene repercusiones en el proceso de titulación de baldíos pues, en la práctica, estos se están titulando actualmente para proceder a su inmediata venta, pues no existe restricción para hacerlo, situación que han aprovechado las empresas que actualmente adelantan de manera ilegal la concentración de tierras en áreas como la altillanura.

Desde 1997, con la Ley 387, la atención a desplazados se priorizó sobre la del campesino, quien se vio abocado a ser incluido como víctima para acceder a servicios y bienes públicos que se entregaron, preferencialmente, a los desplazados. Incluso población víctima de la violencia, que no tenían vocación campesina, se benefició de programas de reforma agraria para desplazados los cuales han fracasado por la falta de participación de los beneficiarios en los mismos —y que reportaron núcleos familiares que residen en la ciudad—, dejando abandonadas las parcelas y proyectos asignados que son vistos como un «plante» o capital que, muchas veces, es vendido en contra de la normativa que prohíbe tal accionar.

³ En el 2013 y 2014 fue la construcción el sector que jaló la economía.

Colombia, país rural

A pesar de la pérdida del peso de la participación del sector agropecuario en la economía, Colombia sigue siendo un país rural como lo demostró la publicación del *Informe nacional de desarrollo humano 2011. Colombia rural, razones para la esperanza*, que señala que la modernización en Colombia no puede prescindir del sector rural y de sus pobladores, especialmente de los más vulnerados: el campesinado, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las mujeres rurales.

El informe resalta la existencia del conflicto agrario en dos expresiones:

Una es la deuda social y política del Estado y la sociedad colombiana con el sector rural; la otra son los diferentes conflictos por la tierra: - entre campesinos y terratenientes, - la lucha indígena por la recuperación y reconocimiento de sus resguardos, - la de las comunidades afrocolombianas por la titulación de territorios colectivos, - el enfrentamiento más reciente entre despojadores y despojados; - los conflictos que empiezan a surgir por la presión de poderosos inversionistas que buscan tierra para proyectos de grandes dimensiones.⁴

Conclusión: necesidad de reconocer la importancia de la economía campesina

La economía campesina es estratégica por la producción de alimentos para las ciudades. La economía campesina aportó en el 2005 la producción del 50% de cultivos transitorios y el 48% de los permanentes. (Garay, et al., 2007)

Las proyecciones del crecimiento del sector no necesariamente están relacionadas con la protección y promoción de la economía campesina, sino que apuntan hacia un modelo de desarrollo agroindustrial, el cual ha estado detenido más que por la inseguridad jurídica por

las limitaciones de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en el tema de baldíos.

Por esta razón, el Gobierno espera realizar una reforma sobre el régimen de baldíos; y de la misma manera, como los procesos de restitución de tierras despojadas por la violencia permiten contratos con las empresas que supuestamente obran de buena fe, se estaría pensando en permitir figuras encubiertas de arrendamiento o de supuesta «asociatividad» en las que los campesinos propietarios cedan sus tierras para la ejecución de proyectos agroindustriales.

La locomotora agropecuaria no se debe basar únicamente en la agroindustria, sino que debe reconocer el papel

de la economía campesina pensando en la seguridad alimentaria del país, y en el campesino como sujeto de derechos protagonista de los procesos de reforma agraria y desarrollo rural.

Adicionalmente, nuevos elementos surgen en el contexto anteriormente descrito como los impactos de los tratados de libre comercio (TLC), las presiones de las economías extractivas minero energéticas, y proyectos agroindustriales que están configurando el escenario en el cual las instituciones agrarias actuales resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la Ley 160 de 1994 y de la Constitución Política. 

Recuperado de (2015, 13 de enero) <http://www.señalradio.com.co/>



Inician movilizaciones campesinas en Bogotá

Juan Carlos Lasso Fuentes

Martes, 3 Diciembre, 2013 - 12:27

Jorge Rondón, líder del Movimiento Dignidad Campesina, dijo en La Señal de la Mañana que se espera que, por lo menos, 10 mil campesinos se unan a las marchas que se adelantarán durante este martes por las calles de la capital de la República.



⁴ Machado A. (2011, 3 de octubre). «Colombia es rural». Publicación digital razonpublica.com. Recuperado de (2014, 9 de enero) <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2440-colombia-es-rural.html>

► «(...) las comunidades campesinas movilizadas en el 2013 ya son un actor político reconocido ya que, si bien no lograron el objetivo de desabastecer a Bogotá, sí obligaron al Gobierno a reconocer que existe una crisis sectorial y a adelantar dos procesos de negociación paralelos, uno a través del Pacto Agrario y otro con los representantes del movimiento Dignidad Agropecuaria (...)».

Gestión del riesgo y gobernanza ambiental

Un camino hacia la protección y conservación de los ecosistemas de páramo

CARLOS ANDRÉS PARRA CASTILLO¹

Las características geográficas del territorio colombiano han logrado posicionar al país dentro de los primeros lugares a nivel mundial en lo que respecta a biodiversidad y riquezas naturales, siendo superado únicamente por Brasil e Indonesia. Este dato no es para menos si se tiene en cuenta que dentro del territorio nacional «se encuentra el 10% de la biodiversidad del planeta no obstante que solamente representa el 0.7% de la superficie continental mundial» (Rodríguez M. P. 2).

Entre los muchos ecosistemas naturales presentes en Colombia, el páramo sobresale no solamente por sus riquezas ecológicas, sino además por su capacidad de generar servicios naturales completamente fundamentales para el desarrollo de los seres humanos tales como servir de fuente de recursos hídricos para casi el 70% de la población del país. (Greenpeace, 2013).

A pesar de la importancia que representa a nivel nacional la conservación de dichos ecosistemas, aún no se ha logrado crear un verdadero sentido de pertenencia y responsabilidad colectiva frente al tema. En Colombia las zonas de páramo ocupan el 1.7% del territorio nacional, abarcando una superficie total de 2.906.137 hectáreas (*ha*), sin embargo, los datos entregados por Greenpeace en el año 2013 muestran que solo el 36% de dichos ecosistemas se encuentran registrados dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales Protegidos (Greenpeace, 2013).

Todo esto es una muestra muy clara del alto grado de vulnerabilidad al que se encuentran expuestos los ecosistemas de alta montaña frente al posible desarrollo de actividades de gran impacto ambiental, como por ejemplo los proyectos de exploración y explotación de recursos minerales. Este riesgo no está muy lejos de materializarse si se tiene en cuenta que la última revisión llevada a cabo por el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible mostro que más del 50 por ciento del territorio paramuno se encuentra en proceso de solicitud de titulación (El Tiempo, 2014).

Llevar a cabo actividades extractivas dentro de los límites del territorio de páramo conlleva a la contaminación de los recursos hídricos, la degradación de los suelos y la devastación de amplias zonas de bosque y fauna exclusiva de dichos ecosistemas. Además de esto, las actividades mineras también contribuyen a deteriorar el nivel de vida de los ciudadanos que se encuentran próximos a las obras y proyectos de explotación y que, además, dependen en buena medida de los servicios naturales ofrecidos por los ecosistemas de alta montaña.

Al transformarse la anterior situación en una clara problemática de carácter público, la participación del Estado se hace necesaria a partir de la formulación e implementación de políticas sujetas a criterios de sostenibilidad, todo con el fin de asegurar el bienestar de las comunidades, el equilibrio socioambiental dentro de las regiones y el manejo adecuado y responsable de los recursos naturales y económicos del país. Solo a través de la implementación de dichas políticas ambientales es posible garantizar la gobernanza ambiental dentro del territorio nacional.

No obstante, debe tenerse en cuenta que durante el desarrollo de cualquier proyecto que involucra valores, procesos o bienes, como es el caso de las políticas públicas, existen riesgos inherentes a los cuales se ven expuestos los resultados finales y, por tal motivo, es necesario desarrollar estudios prospectivos que

María Carolina Hernández Villegas - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios



► En Colombia «se encuentra el 10% de la biodiversidad del planeta no obstante que solamente representa el 0.7% de la superficie continental mundial». Rodríguez (2014).

permitan a los gobiernos anticiparse a las distintas situaciones adversas que podrían llegar a presentarse.

En dicha situación los diversos instrumentos de control entran a jugar un papel importante como generadores de alertas tempranas sobre las irregularidades y el incumplimiento de los objetivos planificados, y como herramientas preventivas que permiten reducir la probabilidad y el impacto de la posible materialización de los riesgos.

Riesgos en la minería

Entre los muchos riesgos a los cuales se encuentra expuesto el proceso de implementación de la política pública minera, es importante resaltar la posible materialización de acciones de cooptación corrupta, la cual puede ser descrita como:

(...) una forma inadecuada de cumplimiento de la gestión pública caracterizada por el sometimiento de la voluntad, la independencia e intereses del Estado, que favorece económica o políticamente a una persona, grupo, red u organización en forma particular y con afectación del interés colectivo y del bienestar social (Vivas, 2012).

¹ Investigador de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP en el Programa de Gestión de Riesgos de Desastre dirigido por el profesor y asesor del Instituto Omar Vivas Cortés. Pasante de la Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

Al examinar estas prácticas con la lógica de la elección racional, asumimos que los grupos o individuos que adelantan acciones de cooptación toman la decisión de delinquir basándose en un análisis de relación costo beneficio, y únicamente procederán a actuar cuando a su juicio las utilidades esperadas por los actos corruptos sean retribuidas por encima de los costos que han de asumirse. En Colombia esta decisión se ve directamente influenciada por la baja capacidad institucional de las entidades públicas, las grandes cantidades de reservas minerales y el precio de los mismos dentro de los mercados nacionales e internacionales.

En vista de esto, muchos actores tanto públicos como privados deciden imponer sus propios intereses y obstaculizar la independencia de las entidades públicas del sector minero y ambiental, con el fin de acceder a beneficios como la adjudicación de contratos de concesión minera, el otorgamiento de licencias ambientales y el no cierre oportuno de las minas por parte de las autoridades; todo esto sin tener en cuenta los costos ambientales y sociales que dichos beneficios particulares pueden llegar a tener sobre el territorio de páramo.

Basándose en la interpretación racional y económica de los actores corruptos, el IEMP ha construido una ecuación mediante la cual se puede identificar el riesgo de cooptación en Colombia. Esta ecuación consta de tres variables independientes. En primer lugar el monopolio gubernamental, en segundo lugar la discrecionalidad del funcionario público, y en tercer lugar la eficacia del control gubernamental.

Cooptación = monopolio + discrecionalidad – eficacia en el control.

Aumentar el valor de la tercera variable dentro de la ecuación, por medio del desarrollo de estudios preventivos sobre la gestión del riesgo, es una tarea oportuna y necesaria para reducir las probabilidades de cooptación, y fortalecer la eficacia de las políticas ambientales dentro del territorio de páramo, ya que de esta manera se pueden prevenir eventos adversos durante el desarrollo de los trámites

Recuperado de (2014, 15 de enero) <http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Flor-de-espeleta-trallejon.jpg>



► «Es por todo esto que las estrategias e instrumentos de gestión del riesgo deben ser implementadas de forma eficaz y oportuna por las autoridades públicas, con el fin de fortalecer y afianzar la búsqueda de una mayor gobernanza ambiental y una adecuada conservación de nuestros ecosistemas paramunos los cuales, cada vez, son menos subestimados tanto por las instituciones gubernamentales como por la misma sociedad civil».

mineros, al tiempo que se aumentan los niveles de gobernanza ambiental.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la gobernanza ambiental abarca «las reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio ambiente» (s. f.). En Colombia, algunas de estas reglamentaciones se encuentran representadas en el conjunto de trámites administrativos que deben llevar a cabo los consorcios mineros para poder desarrollar sus actividades de manera responsable y con criterios de sostenibilidad ambiental.

De la transparencia y el debido proceso durante la diligencia de los trámites y procesos administrativos que se nombrarán a continuación, depende en gran medida la conservación de los ecosistemas de páramo frente a la amenaza que representa el desarrollo de actividades de explotación de recursos minerales en sus límites. Estos son algunos de los procesos que podrían llegar a ser objeto de cooptación corrupta:

1. Adjudicación del contrato de concesión minera. El contrato de concesión minera es aquel efectuado por el Estado y un particular con el fin de efectuar los trabajos y obras de exploración y explotación de minerales. La Agencia Nacional de Minería (ANM) es la entidad pública encargada de tomar la decisión respec-

to a si se adjudica o no un contrato a un concesionario minero.

2. Inscripción del contrato de concesión en registro minero nacional. El registro minero es un medio de autenticidad y publicidad de los contratos estatales públicos y privados. Mediante este se garantiza al concesionario minero el derecho a explorar y explotar las tierras adjudicadas dentro del contrato.

3. Exploración. Los derechos de exploración se obtienen luego de la aprobación por parte de las autoridades ambientales de un conjunto de requisitos relacionados con el aprovechamiento forestal, la ocupación de cauces, lechos de corrientes o depósitos de agua y las emisiones atmosféricas.

4. Explotación. El derecho a desarrollar actividades de explotación se obtiene luego de que previamente se hayan aprobado por parte de las autoridades ambientales el Programa de Trabajos y Obras (PTO), el cual «suministra la base técnica, logística económica y comercial para tomar la decisión de invertir y desarrollar un proyecto minero» (Ministerio de Minas y Energía - MME, 2002), y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el cual «contiene los elementos, informaciones, datos y reconocimientos que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación, y los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación» (MME, 2002).

5. Fiscalización y control. Dentro del proceso de fiscalización se pueden encontrar diversas decisiones expuestas a ser objeto de cooptación. Estas decisiones están relacionadas con las auditorías externas que efectúan las autoridades mineras y ambientales como, por ejemplo, la caducidad del contrato por el incumplimiento reiterado en las disposiciones contractuales.

6. Cierre de mina. Cuando se da por finalizado el contrato de concesión se debe garantizar que esta acción se desarrolle en el marco de las condiciones presentadas en el plan de manejo ambiental (PMA). Además de esto, cuando las autoridades locales encuentren minas sin el debido título minero, será

el alcalde quien procederá a cerrar las instalaciones de la mina, e incurrirá en una sanción disciplinaria grave si omite dicha competencia.

Estudios de gestión del riesgo

Los estudios de gestión del riesgo aumentan la capacidad de control gubernamental sobre dichos trámites, a través de un proceso que comprende tres pasos: la identificación de los posibles riesgos, el análisis de los factores del riesgo y la valoración de probabilidades e impactos.

El valor final del resultado entregado por este proceso se encuentra en permitir a las autoridades públicas establecer el grado de exposición de las instituciones frente a posibles actos de cooptación e, igualmente, les permite preparar e implementar medidas de carácter tanto

preventivo como correctivo, a fin de garantizar que las políticas ambientales tengan un mayor impacto en relación a los objetivos planificados.

Es por todo esto que las estrategias e instrumentos de gestión del riesgo deben ser implementadas de forma eficaz y oportuna por las autoridades públicas, con el fin de fortalecer y afianzar la búsqueda de una mayor gobernanza ambiental y una adecuada conservación de nuestros ecosistemas paramunos los cuales, cada vez, son menos subestimados tanto por las instituciones gubernamentales como por la misma sociedad civil. 

Referencias bibliográficas

- El Tiempo. (2014, 3 de diciembre). Recuperado de (2015, 15 de enero) <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/paramos-territorios-en-disputa/14923416n>

- Greenpeace. (2013). *Páramos en peligro: el caso de la minería ilegal en Pisba*. Recuperado de (2015, 15 de enero) <http://www.greenpeace.org/colombia/Global/colombia/images/2013/paramos/12/Informe%20P%C3%A1ramos%20en%20peligro.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía (MME). (2002). *Guía minero ambiental de exploración*. Recuperado de (2015, 15 de enero) <http://www.minminas.gov.co/documents/10180/416798/explotacion.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (s. f.). Recuperado de (2015, 15 de enero) http://www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf
- Rodríguez, M. (2014). *La biodiversidad en Colombia* [pdf]. Recuperado de (2014, 15 de enero) <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/biodiversidad.pdf>
- Vivas O. et al. (2012). «Diagnóstico de la cooptación de la Administración pública en Colombia». En *Anatomía de la cooptación en Colombia*. Bogotá, D. C. Ediciones IEMP.

Particularidades de la acción popular como mecanismo de participación ciudadana

FANNY HENRÍQUEZ GALLO

PROCURADORA JUDICIAL AGRARIA
Y AMBIENTAL DE ANTIOQUIA
PROCURADURÍA DELEGADA PARA
ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Las acciones populares se consagraron en el Código Civil Colombiano (además de otros ordenamientos jurídicos). Debido a su poca efectividad para atender las nuevas realidades se elevaron a rango constitucional en la Carta del 91, artículo 88, y desarrollado por la Ley 472 de 1998. Estas acciones se caracterizan por su naturaleza pública y preventiva, y gozan de importantes principios como el de la eficacia, la oficiosidad y la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal.

De las particularidades más importantes vale la pena resaltar las siguientes:

1. Improcedencia de la acción popular para reclamar derechos individuales

Las acciones populares presentan una estructura especial que las diferencia de los

demás procesos litigiosos. En razón a su naturaleza son acciones de derechos humanos y no de *litis*, orientadas a cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo.

La jurisprudencia es unánime en indicar que las acciones populares no son el medio procesal idóneo para resolver controversias subjetivas, ya que este mecanismo busca la protección de los derechos e intereses colectivos y no de los intereses particulares. Puede haber un daño originado al medio ambiente o a un recurso natural de un individuo y será improcedente la acción popular por carecer del elemento principal: la afectación a la comunidad.

Los artículos 1.º y 2.º de la Ley 472 de 1998 concibieron este mecanismo de participación social para defender y representar intereses comunitarios, conforme con el nuevo modelo de Estado cuya dimensión social implica un papel activo de las autoridades, basado en la prevalencia del interés público y un mayor protagonismo del ciudadano.¹

2. Reconocimiento de indemnizaciones en acciones populares

Con frecuencia en las acciones populares se reclaman indemnizaciones por daños ambientales con fundamento en la vigencia del artículo 1005 del Código Civil colombiano, en los términos del artículo 45 de la Ley 472 de 1998. De lo cual nos apartamos por considerar que las acciones populares no tienen carácter indemnizatorio. No se puede confundir el daño ambiental, que por naturaleza es colectivo y recae directamente sobre bienes ambientales, con los daños ocasionados a bienes patrimoniales o derechos particulares. El daño ambiental tiene su propia identidad y autonomía.

Nuestra legislación no trae la definición expresa de lo que se entiende por medio ambiente. La Ley 23 de 1973 nos indica «(...) que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recur-

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999. Consejo de Estado 18 de marzo 2010. Sentencia del 10 de mayo de 2007.

Sentencia del 19 de noviembre de 2009. Consejo de Estado 30 de mayo de 2013. Sentencia 446 de 2003.

«... naturales renovables (...) [y que] la contaminación es la alteración del medio ambiente (...) la flora y la fauna». Precisa la Corte Suprema de Justicia que el «(...) daño ambiental sólo es el inferido a los bienes ambientales y, por tanto, al ambiente, o sea, a un derecho, colectivo, valor o interés público cuyo titular exclusivo es la colectividad, y cuya reparación versa sobre éste».

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia diferencia la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos, de las otras acciones con que cuentan los particulares para reclamar los daños que hayan sufrido, prescribiendo: «También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos».

Son tres los mandatos del constituyente contenidas en el artículo 88 al legislador: La regulación de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos.

- La regulación de las acciones por los daños ocasionados a un número plural de personas. Mandato coherente con el anterior, puesto que es previsible que si hay una vulneración o daño ambiental «colectivo» varias personas resulten afectadas por las mismas causas.
- Dejar a salvo las acciones particulares o individuales que pueden interponerse por quien ha sufrido un daño en su patrimonio (reparación directa o responsabilidad civil extracontractual).

Es tan clara la voluntad del constituyente de dotar a los particulares de herramientas diferentes de la acción popular para reclamar la protección de los derechos individuales que lo reitera en el artículo 89, ordenando al legislador el establecimiento de otras vías judiciales complementarias a las ya indicadas para reclamar los derechos individuales.

Ahora bien, La Ley 472 de 1998 define en el artículo 1.º el objeto de la ley que no es otro distinto que la creación de: 1. la acción popular para proteger los derechos colecti-

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible». Ley 472 de 1998, Art. 2.º. En materia ambiental, este mecanismo de participación ciudadana ha permitido a comunidades, a través de la intervención de las instancias judiciales y el Estado, generar un equilibrio entre la preservación del medio ambiente y el desarrollo económico en su territorio.

vos, y 2. la acción de grupo para reclamar las indemnizaciones por los particulares que resulten afectados por los daños ambientales. Igualmente, en el artículo 2.º, define el alcance de la acción popular y crea en el artículo 3.º la acción de grupo; concordando, este último, con el artículo 46 que justifica, expresamente, su creación para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios de un número plural de personas, en oposición al artículo 2.º que solo se ocupa del daño ambiental colectivo.

No menos claro es el artículo 55 de la Ley 472, tantas veces citada, que expresamente dice que las acciones de grupo son el mecanismo para reclamar la indemnización por los perjuicios «(...) derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos (...)».

De otra parte, el artículo 34 se constituye en la única excepción que consagra la ley que autoriza «(...) condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo (...)».

Lo anterior no quiere decir que el particular que haya sufrido menoscabo en sus derechos, como consecuencia directa o indirecta de un daño ambiental, no pueda reclamarlos. Claro que puede hacerlo, pero no por vía de la acción popular sino por otros mecanismos que la Constitución y la ley han previsto para la reclamación de los derechos individuales como las ordinarias de responsabilidad civil del Código Civil (Art. 2341), o en el caso concreto o específico de la respon-

sabilidad civil ambiental el artículo 16 de la Ley 23 de 1973.²

El fundamento de algunos juristas para predicar la procedencia de la indemnización dentro de las acciones populares lo encuentran, en primera instancia, en el artículo 1005 del Código Civil colombiano que reza en lo pertinente:

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

Norma presuntamente vigente por la remisión que hace la Ley 472 de 1998, artículo 45, que prescribe: «Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional, pero su trámite y procedimiento se sujetarán a la presente ley».

A nuestro juicio no es exacta tal interpretación, ni tampoco puede leerse ni darse aplicación de ella en forma aislada, sino en concreción con todo el ordenamiento jurídico, en especial con la Constitución, artículos 88 y 89, y con el artículo 44 de la Ley 472 al hacer remisión a la aplicación de otros códigos, con la adver-

² Corte Constitucional. Sentencias T-067/93, T-508/92, T-466/03, C-569/04, C-1062/2000, C-599/92, C-586/95, C-690/96, C-010/2000, C-329/07, C-31 de agosto de 2006 y sentencia 15 de febrero 2007.

tencia que se aplicaran «(...) mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones».³

También, para el caso en comento, es menester reflexionar sobre la derogación tácita y parcial de normas,⁴ al tenor de los artículos 71 y 72 del Código Civil y, muy especialmente, del artículo 86 de la Ley 472.⁵

Además, no podemos soslayar la inconstitucionalidad sobreviniente⁶ de lo regulado en el artículo 1005 del Código Civil Colombiano; en últimas, el propio artículo 88 de la Constitución del 91, expresamente, excluye de la acción popular derechos que no sean colectivos y no recaigan sobre daños ambientales y que, según el artículo 1005 del código, tenían cabida en ese tiempo.

Con respecto a esta derogatoria señala la Ley 153 de 1887: «ARTÍCULO 9. La Constitución es Ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente».

Veamos lo que ha dicho la Corte Constitucional, en profusa jurisprudencia, con respecto a la inconstitucionalidad sobreviniente:

«DEROGACION TÁCITA DE NORMAS PRECONSTITUCIONALES POR INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE. Las normas jurídicas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución, salvo que resulten notoriamente contrarias a sus principios (...) Por lo cual la norma manifestamente contraria a la Constitución debe entenderse derogada, sin necesidad de pronunciamiento alguno sobre su retiro del ordenamiento, ni sobre su inconstitucionalidad. La derogación tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, es, además, un principio de interpretación legal avalado por la centenaria norma contenida en el artículo 9° de la Ley 153 de 1887.

(...)

(...) inexequibilidad sobreviniente, que se presenta cuando estando una norma vigente, aparece una nueva disposición de rango Constitucional contraria a lo reglado en la primera. (...) Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes.

Quedando claro, entonces, que no pueden oponerse de ninguna manera normas anteriores al ordenamiento constitucional y legal vigente, que no admiten, en ninguna circunstancia, su ejercicio para reclamar derechos subjetivos o particulares.⁷ En igual forma que el alcance de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 472, lo será en la medida en que no violan la Constitución Política, ni se opongan a la Ley 472 de 1998; es decir, que encuadren dentro del ordenamiento jurídico vigente requisitos que, a todas luces, no cumplen la indemnización contenida en el artículo 1005 del Código Civil.

3. Fallos *ultra* y *extra petita*

Los Códigos de Procedimiento Civil (Art. 305) y General del Proceso (Art. 281) predicán el principio de la congruencia que debe observar el juez en el punto de la *causa petendi*, según el cual la sentencia debe estar en consonancia con los hechos aducidos en la demanda. No obstante, la aplicación del principio en materia de acciones populares es más flexible por las

amplias facultades que el juez goza y la naturaleza de la acción, pues es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda.

La decisión final debe referirse al curso que vayan tomando los hechos y no se contrae, exclusivamente, a los indicados en el escrito inicial, ordenando remedios que exceden las pretensiones presentadas por el actor «(...) siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda».⁸

En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez está facultado para proferir fallos *ultra petita* y *extra petita*.⁹

4. Obligaciones del juez como miembro del comité de verificación y pérdida de competencia

En observancia del principio de eficacia, y en torno a que la providencia que pone fin a un proceso se cumpla, el artículo 34 de la Ley 472 indica:

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá ini-

8 Consejo de Estado, fallo 472 de 2012. Corte Constitucional Sentencias T-433 DE 2013, C-569 DE 2004, C-19 DE 2009,

9 Sentencias 15 de febrero de 2007 y 31 de enero de 2011. Consejo de Estado, 16 de marzo de 2012.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999.

Diana Carolina Chacón Enciso - IEMP



► «Desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD, 1987)

3 Consejo de Estado, 16 de marzo de 2012.

4 Ley 153 de 1887.

5 «La presente Ley rige un año después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia». Ley 472 de 1998, Art. 86.

6 Ley 153 de 1887, Art. 9°.

ciarse el cumplimiento de la providencia (...). En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución (...) y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público (...).

La creación del comité es un mecanismo de control para garantizar el cumplimiento de la sentencia, y sus funciones son las de asesorar y colaborar al juez quien debe coordinar el comité para la ejecución de la sentencia en el término previsto.

En la práctica, de un lado, se está dejando la responsabilidad total a los miembros del comité sin que el juez participe cuando él es parte integrante; pero, lo más grave, es que el comité se deja por largo tiempo superando el término que la sentencia impuso para el cumplimiento de las obligaciones; cuando es claro que ni el juez tiene competencia para prolongar los términos inicialmente dados, ni mucho menos el resto de los miembros pueden actuar porque ya no tienen competencia.

En estos casos el juez está obligado, ya sea de oficio o a petición del demandante o del ministerio público, a dar inicio al incidente de desacato, de lo contrario estaría incurriendo en una grave irregularidad modificando los términos de la sentencia.

5. Cosa juzgada, acumulación y agotamiento de jurisdicción en las acciones populares

La norma general es que las sentencias hacen tránsito a cosa juzgada relativa; es decir, solo producen efectos entre quienes plantearon la *litis*. Sin embargo, la Constitución y la ley le reconoce a ciertas sentencias efectos de cosa juzgada absoluta o general, lo cual significa que tales decisiones son oponibles no solo a las partes del proceso sino al público en general.

En las acciones populares, atendiendo a la naturaleza de los derechos que se quieren proteger, la cosa juzgada consulta según la situación presentada en ambos tipos, y se invierte la regla en estas; la cosa juzgada absoluta es la regla general. Sin embargo, en varias oportunidades,

Cortesía Carlos Eduardo Vega Solano



► «La conservación de un ambiente adecuado es algo que interesa a todos los ciudadanos, por lo que se hace necesario el reconocimiento de la acción popular en la esfera del Derecho Ambiental (...)». Pérez L. (2002). *La Defensa judicial de los intereses ambientales*. Editorial Lex Nova. P. 116.

también se predica la existencia de cosa juzgada relativa. Conforme con la Ley 472 de 1998: «ARTÍCULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general».

El propósito del legislador es reconocer a todas las sentencias de acciones populares, de manera general, un efecto *erga omnes*, es decir, cosa juzgada absoluta o general, lo cual significa que tales decisiones son oponibles no solo a las partes que acudieron físicamente al proceso sino al público en general que estuvo representado por el actor popular.

Advirtiéndose que en estas acciones la identidad que se exige de las partes no es física sino jurídica, se confirma la identidad jurídica de la parte demandante en las acciones populares en cabeza del representante de la comunidad, en el actor.

Sin embargo, estimó la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 35, en Sentencia C-622 de 2007, que no en todos los casos puede predicarse la cosa juzgada absoluta y que cabe también la cosa juzgada relativa, pero limitando su reconocimiento a dos situaciones:

- Que la sentencia haya sido desestimatoria.
- Que aparezcan nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior.

En este caso, la sentencia adquiere la connotación de cosa juzgada relativa y, por ende, se podría volver a demandar y tendría que tramitarse el proceso por el juez.

Con respecto a la acumulación, en sentencia unificadora del 11 de septiembre de 2012, el Consejo de Estado al pronunciarse sobre la figura de la acumulación en acciones populares, retoma idénticos fundamentos plasmados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-622 de 2007 para negar la procedencia en este tipo de acciones de dicha acumulación.

En síntesis, indica que se presenta agotamiento de jurisdicción en todos los casos que se hubiere acudido a demandar en defensa de los derechos colectivos, ya sea cuando exista una demanda en trámite y se presente una nueva, o cuando luego del fallo ejecutoriado se demande, por otro actor, la misma situación fáctica.

Mediante esta sentencia se unifica la jurisprudencia y se niega la acumulación por agotamiento de jurisdicción, cuando se trata de un mismo reclamo de protección fundado en la misma situación fáctica, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado de la que está en curso. Esto, con fundamento en el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998 acorde con el cual las acciones populares se tramitarán atendiendo los principios de economía, celeridad y eficacia.

También se señala que se produce agotamiento de jurisdicción cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta. Si admite la demanda sin advertir esta situación deberá declarar la nulidad de todo lo actuado y rechazar esta nueva demanda.¹⁰ ⓘ

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-774 de 2001 y C-622 de 2007. Consejo de Estado, 29 de abril de 2008 y junio 10 de 2008.