

CURSO EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES PARA AUTORIDADES AMBIENTALES EN COLOMBIA

Unidad III: Papel de las autoridades ambientales en la gestión de riesgos de desastres



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Gilberto Murillo
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Arlein Charry Velásquez
Director General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA

Henry Leonardo Gómez Castiblanco
Coordinador Grupo de Gestión del Riesgo
Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA

Andrea Gayón
Diana Marcela Gómez Bonilla
Luis Guillermo Pineda
Grupo de Gestión del Riesgo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Martín Santiago Herrero
Coordinador Residente

Arnaud Peral
Director de País

Inka Mattila
Directora Adjunta

Jimena Puyana E
Coordinadora Área de Desarrollo Sostenible

Zoraida Fajardo Rodríguez
Coordinadora Estrategia Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos en Zonas Secas

Jairo Bárcenas Sandoval
Coordinador Proyecto Gestión del Riesgo de Desastres

HUB Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Richard Barathe
Jefe del equipo de apoyo a países y programa regional

Jacinda Fairholm
Especialista de programa en Riesgo de desastres (BBPS)

Luis Gamarra
Investigador en Riesgo de desastres

Wilmer Castañeda
Andrea de la Torre
Natalia Echeverry
Equipo de Gestión de Conocimiento

Revisión sustantiva

Jacinda Fairholm
Especialista de programa en Riesgo de desastres

Luis Gamarra
Investigador Clúster de Desarrollo Sostenible

Jairo Bárcenas
Área de Desarrollo Sostenible, PNUD Colombia

Revisión de estilo y enfoque pedagógico

Andrea de la Torre
Natalia Echeverry
Equipo de Gestión del Conocimiento, HUB Regional PNUD

Con el apoyo de
Corporación Autónoma Regional del Valle de Aburrá
Corporación para el desarrollo sostenible del área de manejo especial La Macarena
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
Corporación Autónoma Regional de Popayán
Área de Desarrollo Sostenible, Oficina de País del PNUD en Colombia
Equipo de Gestión de Conocimiento del HUB Regional del PNUD

INTRODUCCIÓN

Bombas atómicas, plantas nucleares que fallan y explotan, desastres en Japón y en Chernóbil. Derrame de materiales peligrosos en afluentes hídricos, en golfos con afectaciones a la salud en México. Mercurio en el mar, en el agua de Minamata, en la comida en Colombia. Desechos tóxicos en el mar, materiales radiactivos y alteraciones ecosistémicas en todos lados. Incendios que devoran bosques en California y en Australia. Contaminación del aire en ciudades inmensas que se quedan sin espacio. Una gaviota con una manta negra y pegajosa luchando en un mar de petróleo. El tiempo que corre, el cambio climático que es un hecho y las decisiones que se aplazan...

Sin lugar a dudas el siglo XX, el más violento de todos en palabras de Erick Hobsbawm, y lo que llevamos de este siglo XXI, son los siglos de los desastres ambientales más tristes de toda la historia de la humanidad. Son los siglos del triunfo y decaimiento del modelo de Estado Nación, del establecimiento de instituciones para el progreso y el desarrollo y de las luchas ambientales por un futuro menos violento con la naturaleza y con el planeta. Pueden ser además los siglos de la terquedad, de las advertencias, de los desastres anunciados que nunca se tuvieron en cuenta.

Sobre dichos desastres y sobre los avances del discurso ambiental, se ha construido buena parte de la institucionalidad ambiental y de gestión de riesgos en el mundo. No en vano cada desastre, cada una de las complejidades técnicas, sociales y políticas de estos sucesos ha enseñado y replanteado a funcionarios y a tomadores de decisiones, la aplicación de políticas y la coordinación de sistemas de prevención y control. Con Armero (1985,) aprendimos la importancia de la coordinación entre entidades de respuesta, y con el fenómeno de La Niña (2010 – 2011) la importancia de la prevención y del conocimiento, ¿o no?

Lo cierto es que estos desastres o estos cambios institucionales, implican necesariamente un entendimiento de las funciones, roles, principios y limitaciones por parte de seres humanos, con conocimientos, pero también con limitaciones. Son ellos los tomadores de decisiones o asesores que orientarán las decisiones venideras que reducirán o aumentarán los riesgos ambientales; por lo cual, subyace la importancia de definir roles y alcances de cada actor estatal y no estatal, de los sistemas que tengan que ver con gestión ambiental y gestión del riesgo, en tanto que de sus decisiones (informadas o no) dependen los futuros desastres o su prevención.



IDEA CLAVE

El presente documento, que corresponde a la hoja de ruta de la tercera unidad del curso virtual en Gestión del riesgo de desastres para autoridades ambientales de Colombia, propone algunos elementos en este sentido, en lo concerniente al entendimiento del papel de las diversas autoridades ambientales del país en la gestión de riesgos de desastres. El documento se divide en 3 partes:

1. Evolución de las autoridades ambientales en Colombia en su relación con la gestión del riesgo: De la dispersión a la visión integral

2. Enfoques y principios de gestión ambiental y de gestión del riesgo: ¿Estamos hablando de lo mismo?

3. El Sistema Nacional Ambiental (SINA): Actores e instancias para la gestión de riesgos

Evolución de las autoridades ambientales en Colombia en su relación con la gestión del riesgo: De la dispersión a la visión integral

Blackman, Ghüll, Ponce de León, Rodríguez-Becerra y Sánchez, entre muchos otros, han identificado momentos, fases y énfasis en la consolidación de la institucionalidad ambiental en Colombia, en consonancia con el desarrollo de la política ambiental a nivel global. En la evolución de dicha institucionalidad, se han planteado aproximaciones y distanciamientos con algunos elementos propios de la gestión de riesgos y de la atención y prevención de desastres, para lo cual, y siguiendo propuestas de varios de los autores enunciados podríamos mencionar 4 periodos:

- Inicio y creación de primeras instituciones
- Conservacionismo
- Desarrollo sostenible y consolidación institucional
- Visiones sectoriales y recentralización

El **inicio y creación de las primeras instituciones** para el manejo de asuntos ambientales se puede circunscribir a un periodo de tiempo entre los años 50 y 60 del siglo pasado, época en la cual ya existían varias normas y políticas ambientales dispersas, razón por la cual –entre otras- se da origen a una institucionalidad más relacionada con el manejo y administración de recursos naturales (maderables principalmente) desde una lógica de planeación altamente centralista. La creación delINDERENA en 1968 para armonizar las relaciones entre desarrollo y conservación de recursos naturales, las primeras leyes de explotación de bosques en el año de 1959 creándose además siete (7) áreas de reserva forestal orientadas al desarrollo de la economía forestal, e incluso la creación de las primeras corporaciones autónomas regionales, responden a estas primeras instituciones. Si bien la protección y conservación de bienes y servicios ambientales, al igual que los temas conexos de gestión de riesgos y de atención de desastres aún no contaban con un desarrollo conceptual para este periodo, lo cierto es que la definición de entidades para el manejo de recursos naturales, la zonificación de bosques de interés general y el desarrollo de instituciones para promover el desarrollo regional guardan una estrecha relación con políticas de gestión de riesgo que más adelante se darían.



Concepto clave

Bajo un contexto internacional caracterizado por la discusión e inclusión de la dimensión ambiental en las políticas públicas y estatales (Club de Roma, Conferencia de Estocolmo), podríamos asegurar que el periodo de conservacionismo abarca la década de los años 70 y recoge una buena parte de los años 80. En este periodo se empiezan a desarrollar elementos



Concepto clave

¹ La primera corporación autónoma de desarrollo regional que se crea en Colombia fue la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), mediante decreto 3130 de 1954, la cual se basó en el modelo de planificación regional por cuenca hidrográfica de la Tennessee Valley Authority (T.V.A) de Estados Unidos de América. La figura de corporación autónoma para el desarrollo regional, se empezó a replicar en los años 60 y 70 en distintas partes del país.

importantes para integrar nuevas instituciones, normas y códigos para la conservación de recursos naturales renovables y no renovables, bajo una visión más sectorial y rural, con un Estado cuyo papel se centraría ahora en la preservación de áreas protegidas y en el desarrollo de arreglos normativos sectoriales. Se expide entonces en Colombia el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974) y el Código Sanitario (Ley 9 de 1979). Ghull (2015) señala que estas primeras preocupaciones con respecto al estado del medio ambiente para este periodo:

"(...) estuvieron fundadas en una visión conservacionista y rural. Se trataba de preservar los ecosistemas para evitar su deterioro con diversas medidas como el establecimiento de áreas protegidas y la expedición de normas de calidad ambiental para la explotación y el uso de los recursos naturales. Además, la prevención de la salud pública fue otra razón para actuar en defensa de los componentes del ambiente, especialmente en el caso del agua. Estas preocupaciones respondían a un contexto en el que las limitaciones en la oferta ambiental y los impactos de las actividades humanas sobre el medio ambiente tenían una magnitud reducida con respecto a la oferta ambiental y a la capacidad de restauración de los ecosistemas naturales. La actual crisis ambiental se veía como un escenario potencial, improbable y lejano, que distaba mucho de ser una realidad como ocurre tan solo medio siglo más tarde, a consecuencia de la rapidez del proceso de deterioro de los ecosistemas y de la calidad ambiental. A partir del concepto de centrar la gestión ambiental en la conservación, se consideró que esta era fundamentalmente una responsabilidad del estado. (...)”²

Así las cosas, en este periodo los temas de riesgos desde la perspectiva ambiental empiezan a asumirse como elementos conexos al diseño de los primeros instrumentos de gestión ambiental del país, sobre componentes de prevención en salud pública y salud ocupacional; diseño de normas y estándares sobre calidad ambiental, restricciones a la presencia de agentes químicos y biológicos en el aire, el agua y el suelo y roles de autoridades sanitarias. Esto implicó una serie de funciones y competencias de comando y control y de definición de estándares y criterios de seguridad, como elementos de gestión del riesgo derivado de condiciones de contaminación o sanitarias. Destaca también en esta época la creación de Parques Nacionales Naturales en todo el territorio nacional, con lo cual se tendrían nuevas entidades regionales encargadas de la administración de vastas áreas protegidas, incluyendo labores de atención o respuesta para eventos asociados con incendios forestales³.



² Ghull, E; Leyva, P. (2015). La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible? Foro Nacional Ambiental, Fescol, Quinaxi. 2015. Pág. 30.

³ De hecho "Históricamente los Parques Nacionales han enfrentado diversas amenazas, que han afectado sus condiciones biofísicas y de funcionamiento. Los incendios forestales son uno de los eventos más frecuentes en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), año tras año hectáreas completas de cobertura vegetal se pierden entre las llamas, que en un gran porcentaje, tienen origen humano. En los últimos años los Parques más afectados han sido: Santuario de Flora y Fauna Los Colorados, Parque Nacional Natural Los Nevados, Parque Nacional Natural Las Hermosas, Parque Nacional Natural Nevado del Huila, Parque Nacional Natural Puracé, Santuario de Flora y Fauna Galeras, Parque Nacional Natural Pisba, Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos, Santuario de Flora y Fauna Iguaque, Parque Nacional Natural Chingaza" Tomado de: Rodríguez Peña, S (2014) La gestión del riesgo de desastres en los planes de manejo. Subdirección de gestión y manejo de áreas protegidas Grupo de planeación y manejo. Pág. 21 en adelante En: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/GestiondelRiesgodeDesastresenlosPlanesdeManejo.pdf>

Posteriormente, lo que denominamos como periodo de Desarrollo sostenible y consolidación institucional, involucra una etapa importante en el desarrollo de la política ambiental colombiana, que cubre buena parte de la última década del siglo XX en el país. El contexto internacional dado por los debates de la Comisión Brundtland en 1987 en torno al concepto de desarrollo sostenible (aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades), y los consensos globales derivados de la Cumbre de la Tierra de 1992 en Rio de Janeiro, impactarían el desarrollo de la Constitución Política en 1991 con criterios ecológicos y ambientales. Paralelamente, el recién creado Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Decreto Ley 919 de 1989) iniciaba su implementación, e incluyó como parte de dicho sistema a entidades descentralizadas como el INDERENA y las Corporaciones Autónomas Regionales, creadas en décadas y periodos anteriores en varias regiones del país. A dichas entidades se les encargó el manejo ambiental, y en el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales se les estableció la obligación de asesorar y colaborar con las entidades territoriales en la elaboración de inventarios y análisis de zonas de alto riesgo y el diseño de mecanismos de solución⁴.



Concepto clave

El punto más relevante de esta etapa es la creación del Sistema Nacional Ambiental (Ley 99 de 1993) con el Ministerio de Medio Ambiente a la cabeza, la transformación de las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional hacia labores de autoridad en asuntos de gestión y protección ambiental en el nivel regional, y la formulación de las primeras políticas ambientales. Es pertinente resaltar el hecho de que desde el recién creado Sistema Nacional Ambiental, se hizo énfasis en que su intervención sería integral y orientada al manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física. Desde luego, se propusieron entonces funciones y competencias específicas asociadas al control del riesgo ecológico desde una visión integral y holística, y a la definición de programas en zonas de alto riesgo. En ese sentido, los numerales 35 y 41 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establecieron funciones explícitas para el Ministerio de Medio Ambiente asociadas con gestión de riesgos:



Concepto clave

35. 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;

41. Promover en coordinación con el Ministerio de Gobierno, la realización de programas y proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres, de manera que se realicen coordinadamente las actividades de las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado mediante el Decreto Ley 919 de 1989.

⁴ Artículo 64 del Decreto Ley 919 de 1989.

A su vez, las nuevas autoridades ambientales regionales empezaron a convertirse en instituciones fundamentales para el análisis de riesgos ecológicos y para la asistencia a municipios y distritos en todo el país, requiriéndose así el desarrollo de estudios técnicos sobre amenazas y vulnerabilidades que soportaran las decisiones de control, manejo y administración de los recursos naturales, y la expedición de licencias y permisos ambientales.



IDEA CLAVE

Ya para la primera década del siglo XXI, el énfasis en políticas de seguridad democrática, y la primacía de políticas sectoriales y de recorte fiscal servirán de marco para este periodo de visiones sectoriales y recentralización, que inicia con reestructuraciones y recortes presupuestales que derivaron en la fusión de los Ministerios de Desarrollo Económico con el Ministerio de Medio Ambiente, y la creación de un nuevo ministerio: Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Las reformas buscaron la integralidad de temas ambientales y de desarrollo en un solo ministerio, aunque como lo señalan varios autores (Ghüll, Rodríguez Becerra y otros) sus resultados fueron la prevalencia de visiones sectoriales y en consecuencia el debilitamiento de la institucionalidad ambiental.



Concepto clave

Mientras tanto, en contextos internacionales y nacionales se venían dando importantes avances alrededor de la noción de gestión de riesgos articulada con la agenda del desarrollo sostenible. Con la Declaración de los Objetivos del Milenio (2001) y la Declaración de Hyogo (2005) se exhortó a los Estados a buscar relaciones entre desastres, desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza; fortalecer actividades mundiales de reducción de los desastres en el siglo XXI como parte del desarrollo sostenible, priorizar la reducción de riesgos en las políticas nacionales, e incrementar la capacidad de los países en desarrollo propensos a los desastres.

En este periodo de la primera década del siglo XXI, se dio además un avance importante desde la institucionalidad central del país frente a la incorporación de la gestión de riesgos, con acciones como el Proyecto de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado ante desastres, que entre el año 2006 y 2014 buscó reducir la vulnerabilidad ante acontecimientos naturales adversos y fortalecer la capacidad nacional para gestionar el riesgo de desastres. El proyecto tuvo también el propósito de reducir la vulnerabilidad en territorios y municipios clave, para lo cual se desarrollaron varios materiales, cartillas metodológicas, guías y reglamentaciones para la incorporación de la gestión del riesgo en los procesos de ordenamiento territorial y de planificación.

Iniciando ya la segunda década del siglo XXI se promulga la Ley 1523 de 2012, desde la cual se replantea el Sistema de Prevención y Atención de Desastres dado por el Decreto Ley 919 de 1989, y se establece el nuevo Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. Desde

allí se propone una estructura más basada en procesos, que en objetivos sectoriales o generales⁵, incluyendo como parte del sistema al recién transformado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Corporaciones Autónomas Regionales. En todo caso las labores de este nuevo ministerio seguirán centradas en acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico. de este nuevo ministerio seguirán centradas en acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico⁶.

⁵ Artículo 1 de la Ley 1523 de 2012: "De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible"

⁶ El artículo 2 del Decreto 3570 de 2011 señala que dentro de las funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible está la de "Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico". El numeral 17 del artículo 7 de este mismo decreto dejará en cabeza de la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental –SINA la labor de definir los criterios y lineamientos, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, para prevenir el riesgo ecológico.

Enfoques y principios de gestión ambiental y de gestión del riesgo: ¿Estamos hablando de lo mismo?

Según lo señalado en el punto anterior, se observa que los fundamentos normativos del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos se sustentan en dos enfoques diferentes. El primero, está dado en un contexto específico en donde los temas de riesgos se dan asociados con perspectivas de salud ambiental, instrumentos de comando y control, definición de estándares y el concepto de riesgo ecológico. En cuanto al segundo, su enfoque responde a una evolución –a un tránsito- desde la atención de desastres, hacia la prevención y finalmente hacia la gestión integral del riesgo, con un enfoque centrado hoy en procesos de conocimiento, reducción y manejo.



Sin embargo, es claro que tanto la gestión ambiental como la gestión integral del riesgo son gestiones complementarias y por lo tanto, el papel de autoridades, instituciones y funcionarios debe entenderse de dicha manera. En el marco de debates y discusiones internacionales, hay una coincidencia y es señalar que la gestión del riesgo es un proceso social complejo, que busca reducir y anticiparse a los riesgos nuevos y existentes, aumentando la resiliencia del territorio, para lo cual requiere de la intervención de otros actores e instituciones que abordan temas de gestión ambiental (a través de acciones de conservación), gestión territorial (ordenamiento territorial), gestión de medios de vida, gestión en servicios sociales (salud, educación y cultura y recreación), todo en función del desarrollo humano sostenible. La gestión de riesgos es entonces una estrategia para garantizar el desarrollo sostenible de los sistemas humanos y de los ecosistemas en el territorio.

De otro lado, desde el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 se establecen principios generales de la política ambiental y principios normativos, dentro de los que se destacan aquellos asociados con desarrollo sostenible, la precaución y la prevención de desastres como materia de interés colectivo y la necesidad de establecer estudios de impacto ambiental, por su relación directa con la gestión integral del riesgo⁷. Eso quiere decir que desde una mirada holística, los principios de la política ambiental son principios asociados a la conservación, prevención y anticipación, es decir, a la gestión integral del riesgo.

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, define quince (15) principios generales que orientan la gestión del riesgo, desde los cuales se plantean elementos de articulación con la gestión ambiental propia de las autoridades ambientales⁸. A manera de ejemplo:

- El **interés público o social**, en el entendido de que en una situación de riesgo o desastre prevalece el interés público sobre el particular (Principio 7 Ley 1523 de 2012), pero

⁷ Ver anexo 1 de este documento.

⁸ Ver anexo 1 de este documento.

además que la prevención es materia de interés colectivo con medidas de mitigación de obligatorio cumplimiento (Principio 9. Ley 99 de 1993). Es decir, la gestión de riesgos es un asunto estrechamente ligado a la prevención desde un punto de vista ambiental.

- La **precaución y la prevención** (principio 8 de la ley 1523 de 2012) como fundamentos de medidas de gestión prospectiva del riesgo, incluyen también medidas de gestión ambiental. Prever, prevenir, tomar medidas cautelares o reducir al mínimo las causas que afectan el medio ambiente y puedan generar daño, implica la posibilidad de actuar y anticiparse por parte de las autoridades ambientales (¡para eso sirven los estudios de impacto ambiental!), cuando exista una certeza científica que no necesariamente es una certeza absoluta sobre un futuro impacto. Ello implica prudencia en las decisiones de las autoridades ambientales, pero también herramientas que favorecen la aplicación de medidas necesarias en caso de urgencia. En temas ambientales es prácticamente imposible llegar a certezas totales de que una actividad produzca determinado daño, y por ello el principio de precaución garantiza la protección de la vida, las infraestructuras, las poblaciones y los ecosistemas⁹.



Concepto clave

- En cuanto a la **sostenibilidad ambiental** (principio 9 de la ley 1523 de 2012), el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012 señala que “el riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres”, lo cual pone de presente la relación entre gestión de riesgos y conceptos como la seguridad territorial o el ordenamiento ambiental del territorio¹⁰.



Concepto clave

- La **coordinación y la concurrencia** (Principios 12 y 13 de la ley 1523 de 2012) son elementos fundamentales para la actuación de entidades del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, si lo que se busca es una mayor eficacia en la actuación de las diferentes entidades territoriales y autoridades ambientales. En su ejercicio, las autoridades ambientales saben que deben concurrir muchas veces para atender temas que están por fuera de su jurisdicción y requieren entonces de la coordinación con varias entidades, debido a que el manejo aislado e independiente de los ecosistemas pone a estos

⁹ En caso de querer profundizar sobre la interpretación de este principio de precaución se recomienda consultar la Sentencia C- 293 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, del 23 de abril de 2002 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-293-02.htm>

¹⁰ El artículo 4 de la Ley 1523 define la seguridad territorial como la “sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular. Este concepto incluye las nociones de seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social” Por su parte, el artículo 7 de la Ley 99 de 1993 señala que se entiende por ordenamiento ambiental del territorio la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible.

últimos en riesgo, lo cual implica un ejercicio de armonía regional (principio normativo 1 de la Ley 99 de 1993). Por otra parte, al ser el ambiente uno solo e integrado, la gestión de las autoridades ambientales debe coordinarse con otras autoridades vecinas o con entidades del sistema nacional de gestión de riesgo de desastre a través de los mecanismos permitidos por la ley para solucionar situaciones de riesgo ecológico, lo cual implica que en ocasiones la dilución de fronteras políticas y la “extraterritorialidad” son elementos necesarios para avanzar en una gestión ambiental integral desde las competencias de autoridades ambientales, departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas¹¹.

- Sobre la **subsidiariedad** (principio 14 de la ley 1523 de 2012) desde aquí se defiende la autonomía de las entidades territoriales, pero también la posibilidad de que en algunas situaciones las autoridades de rango superior intervengan cuando aquellas de rango inferior no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre. Sobre este aspecto, es evidente que Sistema Nacional Ambiental – SINA- cuenta con una estructura lineal jerarquizada, que no obstante, debe funcionar con base en un manejo ambiental del país de forma descentralizada, democrática y participativa (principio 13 de la ley 99 de 1993), y bajo reglas de coordinación y armonización, entre políticas nacionales, ejercicio de autoridad ambiental regional y ejecución de políticas en el nivel local. De hecho, la misma Ley 1523 de 2012 materializa este principio de subsidiariedad en actores del SINA, al establecer el criterio de solidaridad en su artículo 6o, desde el cual se señala que:

Los departamentos, corporaciones autónomas, distritos y municipios podrán colaborar con otras entidades territoriales de su mismo rango o de rango inferior o superior cuando tales entidades se encuentren en situaciones declaradas de desastre o de calamidad pública. La colaboración puede extenderse al envío de equipos humanos y materiales, recursos físicos a través de redes esenciales, elaboración conjunta de obras, manejo complementario del orden público, intercambio de información sobre el desastre o su inminente aparición y, en general, todo aquello que haga efectivos los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva en situaciones de interés público acentuado.

Además, desde el mismo SINA se avanzó en un principio complementario y audaz en la interpretación de dicha subsidiariedad: el principio de rigor subsidiario (principio normativo 3 de la Ley 99 de 1993), en donde las medidas tomadas por las autoridades ambientales sobre uso, manejo, aprovechamiento y movilización de recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural deben ser más rigurosas, pero nunca más flexibles que aquellas expedidas por niveles superiores dentro del SINA.



Concepto clave

¹¹ Lo asociado con concurrencia, extraterritorialidad, unidad del ambiente, competencias y límites político-administrativos es amplísimo y superaría el alcance de esta hoja de ruta. Al lector interesado en estos debates desde la perspectiva de la autonomía territorial, la protección al medio ambiente y la unidad en lo ambiental se le recomienda revisar la siguiente jurisprudencia: <https://www.redjurista.com/Documents/ce-sec1-exp2001-n5483.aspx#/viewer> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-305-95.htm>

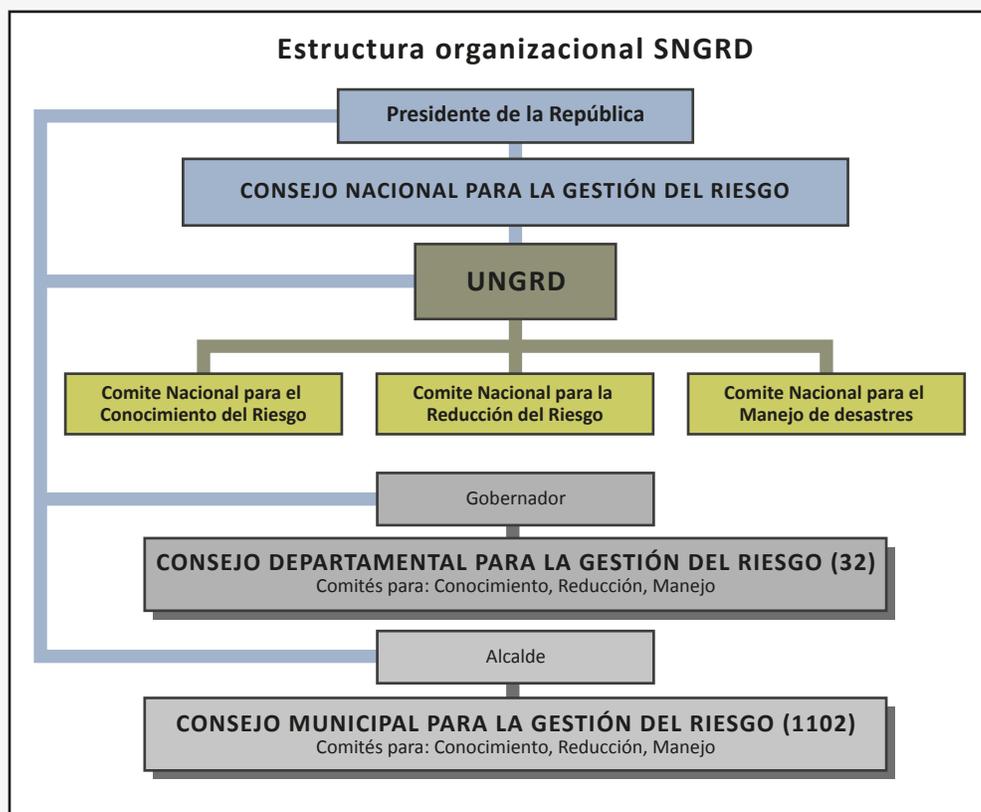
El Sistema Nacional Ambiental (SINA): Actores e instancias para la gestión de riesgos

En el marco de un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, como lo es el Estado Colombiano, se tienen varias estructuras de coordinación entre el nivel nacional y el nivel territorial, dentro de las cuales se encuentra el Sistema Nacional Ambiental – SINA- dado por la Ley 99 de 1993. En el siguiente cuadro, ya presentado en la hoja de ruta de la unidad 1, se ven los diferentes actores y entidades que hacen parte del SINA:



Fuente: Presentación a Gobernadores. UNGRD- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2013.

La estructura organizacional del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres también fue abordada en la hoja de ruta de la primera unidad de este curso:



Fuente: *Presentación a Gobernadores. UNGRD- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2013.*

El cuadro anterior evidencia la existencia de varios espacios de discusión, concertación o dirección, los cuales desde la Ley 1523 de 2012 se clasifican en instancias de dirección e instancias de orientación y coordinación, y en las cuales los actores del SINA participan.

Instancias de dirección del sistema nacional de gestión de riesgos (art. 9, Ley 1523 de 2012)

1. El Presidente de la República.
2. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.
3. El Gobernador en su respectiva jurisdicción.
4. El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.

Instancias de orientación y coordinación (art. 15, Ley 1523 de 2012)

1. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.
2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
3. Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.
4. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.
5. Comité Nacional para el Manejo de Desastres.
6. Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.

A la cabeza del sistema nacional ambiental se encuentra el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS-**, como rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, incluyendo aquellos temas asociados con gestión del riesgo ecológico y el cambio climático.



En el caso del MADS es necesario señalar que su labor principal ha sido la de formulador de políticas ambientales, y la definición de criterios ambientales para otras políticas públicas, con lo cual tiene un rol importante en búsqueda de la transversalización de asuntos ambientales y de riesgo. Si asumimos que la gestión ambiental es una gestión de riesgos, la labor del MADS es enorme, pero con pocos resultados. Dos casos interesantes son los de la Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos, y la Política de Cambio Climático (en construcción):

- En cuanto a la Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos esta señala que *“La gestión del riesgo puede ser un factor clave de articulación intra, interinstitucional e intersectorial y movilizador de gestión al interior de las políticas económicas y sectoriales para enfrentar los riesgos asociados al cambio ambiental y reducir así la vulnerabilidad social y sectorial asociada al deterioro de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos¹²”*

- En lo relativo a la propuesta de política nacional de cambio climático, desde esta se señala que *“La gestión del riesgo de desastres constituye una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población, siendo, responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio nacional aplicar las normas de prevención, atención, recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos”,*

¹² Link a la Política Nacional de Gestión Integrada de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos a quien interese en profundizar sobre elementos de gestión de riesgos en dicho instrumento: <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/documentos/p-ngibse-espaol-web.pdf>

- planteando después que "el cambio climático nos afecta vía la materialización de riesgos de origen hidrometeorológico sobre poblaciones, infraestructuras (vías y/o viviendas, por ejemplo), actividades económicas y ecosistemas expuestos, por parte de dinámicas naturales (amenazas) relacionadas con las inundaciones, deslizamientos, los efectos de las variaciones de la temperatura (por ejemplo sobre los cultivos agrícolas), y el aumento del nivel del mar, entre otros¹³"

Respecto a la incidencia del MADS en otras políticas, algunos espacios como el Consejo Nacional Ambiental han sido tradicionalmente los llamados a cumplir dicha labor, en tanto que desde allí se establecen funciones de coordinación intersectorial. Sin embargo, algunos autores advierten que dichas labores no han sido cumplidas de forma plena, y menos aún respecto a temas de riesgo asociado a temas ambientales. Ghüll señala al respecto:

"Los espacios de coordinación interinstitucional con que cuenta el Ministerio para la formulación de políticas se han ido debilitando cada vez más; así, por ejemplo, el Consejo Nacional Ambiental, liderado por el Ministerio del Medio Ambiente y conformado por diferentes instituciones, ministerios, representantes sectoriales, comunidades étnicas, el Departamento Nacional de Planeación, universidades y ONG, que se debe reunir para diseñar políticas ambientales nacionales, no tiene recursos asignados ni soporte institucional, y su función de articulación y coordinación se ha desdibujado a través del tiempo. Sus sesiones se convirtieron en una formalidad sin escenarios de debate y análisis. Según varias entrevistas, actualmente el Consejo Nacional Ambiental se reúne una vez al año y se ha convertido en un espacio en el que el Ministerio de Ambiente expone políticas que han sido formuladas con anterioridad. Las decisiones importantes de estos documentos se toman antes y no durante las reuniones, con lo que estas tienen un carácter informativo¹⁵

No obstante lo anterior, situaciones como El Niño en el año 2016 plantean una ventana de oportunidad para articular las agendas de gestión ambiental y de gestión del riesgo y así reactivar varios espacios de coordinación, debido a los impactos derivados de este tipo de

¹³ Link a una versión preliminar, borrador y aun no oficial de la Política Nacional de Cambio Climático a quien interese en profundizar sobre elementos de gestión de riesgos en dicho instrumento: http://www.andi.com.co/Ambiental/SiteAssets/PNCC_Ver-si%C3%B3n_21072016.pdf

¹⁴ Artículo 29 del Decreto 3570 de 2011. Funciones del Consejo Nacional Ambiental. Son funciones del Consejo Nacional Ambiental, las siguientes: 1. Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el Ambiente. 2. Recomendar al Gobierno Nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan afectar el Ambiente y los recursos naturales renovables. 3. Formular las recomendaciones que considere del caso para adecuar el uso del territorio y los planes, programas y proyectos de construcción o ensanche de infraestructura pública a un apropiado y sostenible aprovechamiento del medio ambiente y del patrimonio natural de la nación. 4. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para adelantar tareas de coordinación y seguimiento. 5. Darse su propio reglamento, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno Nacional.

¹⁵ Ghüll, E; Leyva, P. (2015). La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible? Foro Nacional Ambiental, Fescol, Quinaxi. 2015. Pág. 91.

eventos extremos, y por la incidencia que desde la gestión ambiental se pueda tener frente a las próximas políticas de gestión del riesgo. De hecho, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible integra el **Consejo Nacional para la Gestión de Riesgos**, instancia de orientación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos desde la cual se aprueban las políticas de gestión del riesgo y su articulación con los procesos de desarrollo (art. 17, Ley 1523 de 2012).



Concepto clave

Con respecto a los **5 institutos de investigación**, existen articulaciones previstas para estos con el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos desde hace ya algunos años. Los artículos 10 de los decretos 1276 y 1277 de 1994 y el 8 del decreto 1603 del mismo año establecían una lógica de colaboración en prevención y manejo, para la gestión del riesgo en el marco del anterior Sistema de Prevención y Atención de Desastres, en torno a aspectos de carácter científico, técnico y de seguimiento. Particularmente el **Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-**, tiene y ha tenido un rol fundamental en la producción de información y conocimiento sobre cambio climático y gestión del riesgo para el nivel nacional y los niveles territoriales, haciendo parte además del **Comité nacional para el conocimiento del riesgo**. El IDEAM apoya al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en investigaciones científicas sobre el clima y sus efectos, en la elaboración de comunicaciones nacionales sobre cambio climático y en la administración, manejo y procesamiento de datos e información producida por la red meteorológica del país.



Concepto clave

Respecto al resto de **institutos de investigación**, aunque estos no hacen parte de forma explícita de alguno de los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo (conocimiento, reducción o manejo), la misma ley 1523 señala que a estos comités se podrán invitar a representantes de otras entidades públicas, además de la posibilidad de establecer comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias en cada uno de ellos, lo cual es relevante por el rol científico y técnico que dichos institutos cumplen para el proceso de conocimiento del riesgo.



Concepto clave

En cuanto a los **Parques Nacionales Naturales de Colombia y otras figuras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)**, “se puede aseverar que la gestión de riesgos en las áreas protegidas se encuentra bajo la responsabilidad inicial de las entidades que las administran, de acuerdo con la ley y obviamente aplicando los principios como la concepción sistémica, la concurrencia y la subsidiaridad cuando se requiera, tal como se observa a continuación”

ENTIDADES ENCARGADAS DE LA GRD EN EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS - SINAP					
Según Decreto 2372 de 2010					
CATEGORÍA	NIVEL		COMPETENCIA DE ADMINISTRACIÓN Y MANEJO		
	NACIONAL	REGIONAL	UAESPNN*	CAR	AAL
Parques Naturales	X		X		
		X		X	
Reservas Forestales Protectoras	X			X	
		X		X	
Distritos de Manejo Integrado	X		X	Por delegación	
		X		X	
Distritos de Conservación de Suelos				X	
Áreas de Recreación				X	

* Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Tomado de Programa Medio Ambiente en Colombia - PROMAC MADS – GIZ. 2013. Consultoría “Análisis normativo de competencias de las distintas instituciones del SINA en materia de gestión del riesgo y aplicación a un caso regional” Informe final consultoría: Nancy Daviris Díaz Ruiz colaboración: Dr. José Alfredo Moncayo Arenas Bogotá D.C., diciembre 2013. Págs. 120 y 121

Respecto a **Parques Nacionales Naturales de Colombia** esta es la entidad encargada de administrar y manejar al Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman. Dentro de las funciones que le corresponden respecto a la gestión de riesgos de desastres está:

- Incorporar en sus planes institucionales las disposiciones y recomendaciones específicas contenidas en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
- Incluir la gestión de riesgos de desastre en la formulación, actualización, implementación y seguimiento de los planes de manejo de las áreas del SPNN
- Formular un plan de emergencia y contingencias para cada área y en todos los niveles de gestión
- Participar en las instancias definidas en el marco del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
- Coordinar con los diferentes niveles de gestión las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender una situación de emergencia en las áreas del SPNN¹⁶

En el nivel regional se tienen **33 Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible** que corresponden a entes corporativos de carácter público, integrados por entidades que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Están dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales



Concepto clave

renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Según los numerales 17 y 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales se les asignan funciones asociadas con gestión de riesgos a saber:

17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;

23. Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

El párrafo 3, del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 señala además que:

Cuando una Corporación Autónoma Regional tenga por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así mismo podrá administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los municipios o distritos para esos efectos;

Las **Corporaciones autónomas regionales** a través de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible –ASOCARS–, hacen parte de los tres Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo (conocimiento, reducción o manejo) definidos por la Ley 1523 de 2012, pudiendo llegar a tener una incidencia mayor en la definición de políticas y medidas nacionales, que los mismos institutos de investigación. Esto implica un reto muy importante frente a la materialización de propuestas territoriales en políticas nacionales de gestión de riesgos .



Concepto clave

Igualmente, en el nivel territorial, las **Corporaciones Autónomas Regionales** deben apoyar a las entidades de su jurisdicción en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y deben integrar dicha información a los planes de ordenamiento de

cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo. Esto implica una serie de responsabilidades particulares para estas corporaciones en lo relacionado con definición de determinantes de riesgo, asesoría, evaluación y concertación de temáticas de riesgo asociados con ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental del territorio¹⁸.



Concepto clave

Sobre la asesoría o asistencia técnica de las corporaciones a entidades territoriales en lo referente con riesgos y ordenamiento territorial, es pertinente señalar el papel complementario y subsidiario que ejercen, los roles de articulación y su participación en los consejos territoriales de riesgo, que se define en los parágrafos del artículo 31 de la ley 1523 de 2012:

Parágrafo 1º. El papel de las corporaciones autónomas regionales es complementario y subsidiario respecto a la labor de alcaldías y gobernaciones, y estará enfocado al apoyo de las labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio y, por tanto, no eximen a los alcaldes y gobernadores de su responsabilidad primaria en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Parágrafo 2º. Las corporaciones autónomas regionales deberán propender por la articulación de las acciones de adaptación al cambio climático y la de gestión del riesgo de desastres en su territorio, en virtud que ambos procesos contribuyen explícitamente a mejorar la gestión ambiental territorial sostenible.

Parágrafo 3º. Las corporaciones autónomas regionales como integrantes de los consejos territoriales de gestión del riesgo, en desarrollo de los principios de solidaridad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, deben apoyar a las entidades territoriales que existan en sus respectivas jurisdicciones en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de acuerdo con el ámbito de su competencia y serán corresponsables en la implementación.

El rol de evaluación y concertación de asuntos ambientales deriva del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, que estableció una nueva función a dichas entidades, siendo de allí en adelante instancias de concertación para asuntos exclusivamente ambientales, que incluyen temas de riesgos. Al ser instancias de concertación y de asesoría técnica, los últimos años han servido para unos debates muy interesantes sobre el posible rol de “juez y parte” que podrían tener las autoridades ambientales, al ser aquellas que en ocasiones prestan asistencia sobre temas ambientales en municipios para la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial,



Concepto clave

¹⁸ Respecto al asunto de las determinantes ambientales y de riesgo, este ya fue abordado en la hoja ruta de la unidad II. En tal sentido, interesa precisar aquí un poco más las funciones de las corporaciones autónomas respecto a su rol de asesoría, evaluación y concertación de temas de riesgo, dentro de instrumentos y procesos de ordenamiento territorial.

pero además serían las entidades responsables de evaluar y concertar los temas ambientales y de riesgo que posiblemente asistieron. Esa tal duda no existe, en tanto que las competencias de las CAR en la gestión de riesgos son amplia, integral y fundamental para la gestión ambiental y el ordenamiento ambiental territorial, tal y como se ha insinuado anteriormente.



En tal sentido, nuevamente los principios de concurrencia, coordinación y armonización juegan un papel importante para armonizar los temas de riesgos con los de ordenamiento y política ambiental. Hay espacios propios de las corporaciones o comités técnicos internos en donde se da la asesoría y la asistencia técnica, al igual que la concertación. Si de todas formas en esos espacios no es posible aclarar dudas o desavenencias respecto a temas de riesgos, la corporación participa en otros espacios del SNGRD como los comités territoriales de gestión de riesgos, los cuales pueden servir para proponer temas o dudas asociadas con riesgo y ordenamiento territorial que no se hayan podido aclarar en espacios internos del SINA.

De igual forma, y para claridad respecto a los temas de concertación y asesoría, desarrollos reglamentarios recientes como los Decretos 019 de 2012 y el 1807 de 2014 que establecen la obligatoriedad en la elaboración de mapas de amenaza y riesgo como requisito previo a la revisión, ajuste o modificación de los POT, al igual que las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de dichos planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan. Estas exigencias implican balancear adecuadamente el rol de asesor con el de concertación, en tanto que no es solo exigir estudios a los municipios, sino acompañarlos y proponer metodologías que permitan la elaboración de los mismos, sin que ello implique costos imposibles a municipios con bajas capacidades, ni riesgos en la vida y salud de las personas y ecosistemas. Al respecto, el Programa Medio Ambiente en Colombia (2013) propone algunos elementos a tener en cuenta para el cumplimiento de decretos como el 019 de 2012 (y evidentemente el 1807 de 2014):

a) La regulación de exigencias en cuanto a la elaboración de mapas de riesgo y demás instrumentos que permitan la clasificación y usos de suelos y la necesidad de acciones de mitigación y prevención, no solo debe fundamentarse en la dimensión, recursos y capacidad de los distritos o municipios, sino que debe esencialmente cuidar y favorecer las poblaciones con difíciles condiciones de amenaza de riesgo y alta vulnerabilidad socioeconómica.

²⁸ Respecto al asunto de las determinantes ambientales y de riesgo, este ya fue abordado en la hoja ruta de la unidad II. En tal sentido, interesa precisar aquí un poco más las funciones de las corporaciones autónomas respecto a su rol de asesoría, evaluación y concertación de temas de riesgo, dentro de instrumentos y procesos de ordenamiento territorial.

b) Las poblaciones más vulnerables, generalmente son las que cuentan con menor capacidad de actuación y por lo tanto, se requiere recurrir activamente a los instrumentos de planificación para articular adecuadamente los esfuerzos de los distintos entes responsables y una planificación y reglamentación que asegure la concurrencia de los entes de superior jerarquía, cumpliendo estrictamente los mandatos contenidos en algunos principios que se repiten acertadamente en toda la normativa ambiental, de gestión de riesgos y de planeación, como son, la concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

c) Además de los anteriores principios, recogemos el principio de Consistencia de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que propende por la estabilidad macroeconómica y financiera, dictando que los planes deben ser consistentes con las proyecciones de ingresos y financiación, así pues, no sería factible exigirle a municipios altamente vulnerables y sin recursos, costosos requerimientos derivados de los procesos de gestión de riesgos de desastres, aun siendo necesarios para su sostenibilidad.

d) Por el contrario, para los municipios con una tipología caracterizada por baja capacidad y alta vulnerabilidad, con base en el principio de colaboración armónica y aplicando los principios enunciados en el literal b) anterior y en especial la subsidiariedad positiva, corresponde a las autoridades de superior jerarquía, entrar a suplir estas necesidades dentro de la gestión de riesgos.

e) En concordancia con lo anterior, estableciendo una tipología adicional y un manejo diferencial que permita a los municipios de baja capacidad y alta vulnerabilidad, contar con el apoyo concurrente necesario de parte de los entes y órganos de superior jerarquía, se debe propiciar la articulación y coordinación necesaria para que se entienda la existencia de una corresponsabilidad de competencias por parte de los entes de superior jerarquía en estos casos, por ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales y los departamentos u otras entidades sectoriales o nacionales. De esta manera, se estaría honrando el principio de desarrollo armónico de las regiones, a través del cual se señala que los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.²⁹

Por otra parte, las **6 autoridades ambientales urbanas**, que corresponden a municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana es superior a un millón (1.000.000) de habitantes dentro de su perímetro urbano, y a otros distritos especiales, cumplen con las mismas labores y funciones que las Corporaciones autónomas regionales. Un aspecto relevante para el proceso de conocimiento del riesgo se podría dar en la experiencia de dos

²⁹ Ver Programa Medio Ambiente en Colombia - PROMAC MADS – GIZ. 2013. Consultoría "Análisis normativo de competencias de las distintas instituciones del SINA en materia de gestión del riesgo y aplicación a un caso regional" Informe final consultora: Nancy Daviris Díaz Ruiz colaboración: Dr. José Alfredo Moncayo Arenas Bogotá D.C., diciembre 2013. Págs. 120 y 121.

autoridades ambientales: La Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, sobre todo en aspectos de coordinación, planificación, gestión y manejo de los riesgos urbanos de interés de las autoridades ambientales.²⁰

En cuanto a los municipios, distritos y departamentos, sus funciones están definidas en los artículos 64 y 65 de la Ley 99 de 1993. Los departamentos son responsables dentro del sistema de

- Prestar apoyo a autoridades ambientales y municipios, para la ejecución de programas de prevención y control de la contaminación atmosférica
- Cooperar con las Autoridades Ambientales y los municipios y distritos, en el ejercicio de funciones de control y vigilancia de los fenómenos de contaminación atmosférica de fuentes fijas
- Prestar apoyo administrativo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a las Autoridades Ambientales y a los municipios y distritos, en el manejo de crisis ocasionadas por la declaratoria de niveles de prevención, alerta o emergencia; y ejercer funciones de control y vigilancia departamental de la contaminación atmosférica ocasionada por fuentes móviles.



Concepto clave

En el caso de los **municipios**, dichas entidades territoriales tienen varias funciones asociadas a la ejecución de políticas públicas, ordenación del desarrollo del territorio y coordinación de acciones con la asesoría de corporaciones autónomas regionales, sobre actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en su territorio con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo, entre otras.

Al ser los municipios el pivote fundamental de la descentralización y los departamentos la entidad territorial para la articulación entre las políticas y la ejecución, en los casos de requerirse de apoyo y coordinación entre **municipios y departamentos**, el artículo 7 del decreto 1807 de 2014 precisa que los alcaldes municipales podrán solicitar al departamento asesoría sobre los análisis que se deben adelantar para el estudio de los eventos que se presentan en su territorio, para la revisión y ajuste de su respectivos planes de ordenamiento territorial en temas de riesgos y ordenamiento territorial.

²⁰ Ver Programa Medio Ambiente en Colombia - PROMAC MADS – GIZ. 2013. Consultoría "Análisis normativo de competencias de las distintas instituciones del SINA en materia de gestión del riesgo y aplicación a un caso regional" Informe final consultora: Nancy Daviris Díaz Ruiz colaboración: Dr. José Alfredo Moncayo Arenas Bogotá D.C., diciembre 2013. Págs. 120 y 121.

²¹ Ver estudio de caso unidad III sobre Área metropolitana del Valle de Aburrá.

Tanto los *municipios y distritos*, como los *departamentos y las corporaciones autónomas regionales*, hacen parte de los *Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres*. De acuerdo con el artículo 27 de la Ley 1523 de 2012, estas son instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, que buscan garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en cada entidad territorial. Al plantearse así, estas instancias se convierten en un eslabón fundamental para articular la gestión ambiental y la gestión del riesgo desde abajo, desde los territorios.

Para finalizar, se presenta a continuación una tabla resumen de lo dicho en esta última parte, en donde podemos observar las instancias de orientación y coordinación con los actores del SINA que las integran. Se presentan además aquellos actores del SINA que sin estar explícitamente vinculados a una de dichas instancias, podrían participar de las mismas, en aras de fortalecer principios de armonización, concurrencia y coordinación entre los sistemas ambientales y de gestión de riesgos en Colombia.

Instancias de orientación y coordinación	Actores del SINA que participan	Actores del SINA que potencialmente podrían participar
1. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del Ministro	
2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.		Cualquier entidad en el consejo directivo, siempre y cuando haga parte de los seis representantes del Presidente de la República
3. Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.	IDEAM Las CAR, a través de ASOCARS	Todos los institutos de investigación
4. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.	Las CAR, a través de ASOCARS	Todos los institutos de investigación
5. Comité Nacional para el Manejo de Desastres.	Las CAR, a través de ASOCARS	Todos los institutos de investigación Parques Nacionales (respuesta a incendios forestales)
6. Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.	Departamentos CAR Municipios	

²⁰ Ver Programa Medio Ambiente en Colombia - PROMAC MADS – GIZ. 2013. Consultoría "Análisis normativo de competencias de las distintas instituciones del SINA en materia de gestión del riesgo y aplicación a un caso regional" Informe final consultora: Nancy Daviris Díaz Ruiz colaboración: Dr. José Alfredo Moncayo Arenas Bogotá D.C., diciembre 2013. Págs. 120 y 121.

²¹ Ver estudio de caso unidad III sobre Área metropolitana del Valle de Aburrá.

1. La evolución de las instituciones encargadas de la política ambiental y de gestión de riesgos en Colombia ha tenido varios momentos y etapas, pasando de visiones sectoriales y de respuestas de comando y control a visiones integrales, lo que implica hoy en día una mirada de complejidad en el tratamiento del ambiente y una mirada de procesos para la gestión del riesgo. Ambas miradas son complementarias y necesarias.
2. Los principios de política ambiental son principios con buena dosis de prevención y gestión integral del riesgo, y viceversa. Muchas de las acciones y labores adelantadas por las autoridades ambientales en el país, son acciones de prevención y anticipación al daño y al riesgo ecológico, lo cual señala la necesidad de capacitación permanente, pero también de discusión sobre lecciones aprendidas por parte de tomadores de decisiones en municipios, departamentos y corporaciones autónomas regionales del país. El desarrollo sostenible, el principio de precaución, la prevención de desastres como materia de interés colectivo y la necesidad de establecer estudios de impacto ambiental, plantean relaciones directas y vasos comunicantes con la gestión integral del riesgo.
3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con los institutos de investigación desempeñan un rol importante en la producción de información y conocimiento sobre riesgo ecológico y en lo atinente a incorporar la dimensión ambiental en las políticas públicas de gestión de riesgo. Es necesario que espacios de coordinación interinstitucional del SINA y del Sistema nacional de gestión de riesgo dinamicen dichas discusiones, y que se fortalezcan las capacidades de los profesionales, asesores y directivos que participan en dichos espacios.
4. Las corporaciones autónomas regionales juegan un papel fundamental en el apoyo, revisión y definición de propuestas sobre gestión del riesgo, no solo en el nivel territorial con énfasis fuertes en asistencia técnica y asesoría en ordenamiento territorial, sino también por la incidencia en niveles nacionales a través de ASOCARS. En ese sentido, el trabajo colaborativo entre dichas autoridades, la corresponsabilidad de estas y las entidades territoriales, la discusión, el debate y la generación de espacios físicos o virtuales en red para la discusión de problemas comunes de gestión de riesgo, son fundamentales para la labor territorial, pero también para la consulta y asesoría con entidades nacionales. ¡La potencialidad de redes como las que se generan con este curso es enorme, y es necesario seguir impulsándolas!

Referentes bibliográficos consultados

Blackman, A., S. Hoffmann, R. Morgenstern y E. Topping. (2005). Assessment of Colombia's National Environmental System (Sina). Resources for the Future. Washington

Ghull, E; Leyva, P. (2015). La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible? Foro Nacional Ambiental, Fescol, Quinaxi. 2015

Ponce De León, Eugenia y otros. (1998) "Gestión Ambiental Nacional y Urbana". Foro Nacional Colombia. Fundaciones FESCOL, FES, Alejandro Angel Escobar, Fondo FEN. Bogotá, 1998.

Programa Medio Ambiente en Colombia - PROMAC MADS – GIZ. (2013). Consultoría "Análisis normativo de competencias de las distintas instituciones del SINA en materia de gestión del riesgo y aplicación a un caso regional" Informe final consultora: Nancy Daviris Díaz Ruiz colaboración: Dr. José Alfredo Moncayo Arenas Bogotá D.C., diciembre 2013

Quijano Sánchez, H (Et al.) (2012). Descentralización y medio ambiente en Colombia. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá D.C. Colombia.

Rodríguez-Becerra, M. (2010). ¿Hacer más verde al Estado colombiano? En: Toro Pérez, C; Marquardt, B (Eds). 2010. Quince años de la política ambiental en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

Rodríguez Peña, S. (2014). La gestión del riesgo de desastres en los planes de manejo. Subdirección de gestión y manejo de áreas protegidas. Grupo de planeación y manejo. Consultado el 4 de noviembre de 2016 en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/-GestiondelRiesgodeDesastresenlosPlanesdeManejo.pdf>

Sánchez, G. (2002). Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Economía y Desarrollo - Marzo 2002, vol. 1, N° 1

Wilches – Chaux, G. (2009). A new look at the concepts of Territory, Poverty and Adaptation to Climate Change. Regional Development Dialogue, Vol. 30, No 2, Autumn 2009.

Anexo 1

Cuadro de comparación de principios de la Ley 99 de 1993 y la Ley 1523 de 2012

Principios generales de política ambiental	Principios generales que orientan la gestión del riesgo
<p><u>Principios generales ambientales (artículo 1 de la Ley 99 de 1993)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. 7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables. 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido. 9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento. 10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no 	<p><u>(Artículo 3 de la Ley 1523 de 2012)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Principio de igualdad:</i> Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley. 2. <i>Principio de protección:</i> Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados. 3. <i>Principio de solidaridad social:</i> Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas. 4. <i>Principio de autoconservación:</i> Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social. 5. <i>Principio participativo:</i> Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad. 6. <i>Principio de diversidad cultural:</i> En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma. 7. <i>Principio del interés público o social:</i> En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales.

Anexo 1

Cuadro de comparación de principios de la Ley 99 de 1993 y la Ley 1523 de 2012

gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

11. Los estudios de impacto ambiental 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.

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Principios Normativos Generales (Artículo 63 de la Ley 99 de 1993)

1. *Principio de Armonía Regional.* Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

2. *Principio de Gradación Normativa.* En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

3. *Principio de Rigor Subsidiario.* Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso,

8. *Principio de precaución:* Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.

9. *Principio de sostenibilidad ambiental:* El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

10. *Principio de gradualidad:* La gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socioeconómico de la sociedad que se beneficia.

11. *Principio sistémico:* La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración.

12. *Principio de coordinación:* La coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados, cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

13. *Principio de concurrencia:* La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El

Anexo 1

Cuadro de comparación de principios de la Ley 99 de 1993 y la Ley 1523 de 2012

manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.

14. *Principio de subsidiariedad:* Se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, cuando la autoridad territorial de rango superior se abstiene de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si estas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior, cuando estas últimas, no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada.

15. *Principio de oportuna información:* Para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: Posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción, así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas.



MINAMBIENTE



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



**50
AÑOS**