GUÍA METODOLÓGICA PARA VERIFICAR LA EFICACIA DE LA NORMATIVIDAD EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA

LUZ MARY GUTIÉRREZ GÓMEZ

MANIZALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MANIZALES
FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA
MAESTRÍA EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO
2005

GUÍA METODOLÓGICA PARA VERIFICAR LA EFICACIA DE LA NORMATIVIDAD EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA

LUZ MARY GUTIÉRREZ GÓMEZ

Tesis de Grado presentada como requisito para optar al título de Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo

Directora
LUZ STELLA VELÁSQUEZ BARRERO
Ph.D.

MANIZALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MANIZALES
FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA
MAESTRÍA EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO
2005

A mi esposo Darío,

A mis hijos Diego Fernando y Alejandra,

A mi amiga María,

por su invaluable colaboración e incondicional apoyo.

AGRADECIMIENTOS

La autora expresa sus agradecimientos a:

La Universidad Nacional de Colombia y al Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), por la oportunidad de enriquecer mi conocimiento profesional.

Luz Stella Velásquez Barrero, PhD. Arquitecta, profesora de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales y Directora del trabajo de tesis, por compartir conmigo su saber, por su enseñanza y orientación, que motivan a continuar recorriendo espacios académicos

Carlos Fernando Vélez, Arquitecto, por generar la inquietud para la realización de este trabajo de tesis y por las oportunas orientaciones que permitieron enriquecer mi formación como investigadora.

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

RESUMEN 12

ABSTRACT 13

INTRODUCCIÓN 14

1. OBJETIVOS 18

1.1. GENERAL 18

1.2. ESPECÍFICOS 18

2. CONTEXTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA 19

2.1. INTRODUCCIÓN 19

2.2. CONTEXTO GLOBAL DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA 21

2.2.1. LA CONFERENCIA DE RÍO "LA ESTRATEGIA MUNDIAL" 22

2.2.2. LA CONFERENCIA DE BERLÍN 24

2.2.3. LOS OBJETIVOS DEL MILENIO 27

2.3. CONTEXTO LATINOAMERICANO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA 31

2.3.1. GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL MEDIO AMBIENTE URBANO 35

2.3.2. GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL 35

2.3.3. GESTIÓN-INVESTIGACIÓN 35

2.3.4. GESTIÓN-CAPACITACIÓN 36

2.4. CONTEXTO NACIONAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA 37

2.4.1. CONSOLIDACIÓN DE LA CONDICIÓN URBANA 38

2.4.2. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN 38

2.4.3. NUEVOS PROCESOS DE TERCERIZACIÓN Y DE RECONVERSIÓN INDUSTRIAL 38

2.4.4. PROFUNDIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE METROPOLIZACIÓN Y MAYOR INTEGRACIÓN REGIONAL 39

3. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA. 40

3.1. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO GLOBAL: LA AGENDA 21 **40**
3.1.1. LA CARTA DE AALBORG Y LAS AGENDAS LOCALES 21 45
3.2. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: NUESTRA PROPIA AGENDA **46**
3.3. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO NACIONAL **50**
3.3.1. EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL "SINA". 50
3.3.2. DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN COLOMBIA 54
3.3.3. LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA 57
3.3.4. EL SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL: SIGAM. 60

4. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y SU APLICACIÓN **64**
4.1. INTRODUCCIÓN **64**
4.2. PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS AMBIENTALES **66**
4.3. DIFERENTES RELACIONES DEL DERECHO AMBIENTAL **69**
4.3.1. CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL 70
4.3.2. CON EL DERECHO CIVIL 70
4.3.3. CON EL DERECHO PENAL 71
4.3.4. CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO 72
4.4. LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL. **74**
4.4.1. LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO GLOBAL: LA DECLARACIÓN DE RÍO. 76
4.4.2. LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO 79
4.4.2.1. LAS CONSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA Y LA INFLUENCIA DE LAS CONFERENCIAS MUNDIALES DEL MEDIO AMBIENTE 79
4.4.2.1.1 PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 1970 – 1992 80
4.4.2.1.2 PERÍODO DE LA DÉCADA DEL 90 81
4.4.2.1.3 PERÍODO DE FINALES DE LOS 90 Y PRINCIPIOS DE 2000 83
4.4.2.2. LA INEFICACIA DEL DERECHO AMBIENTAL LATINOAMERICANO DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE RÍO 84
4.4.2.2.1 LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL POR LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO 84
4.4.2.2.2 LA EFICACIA DEL DERECHO AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE SEGÚN EL PNUMA 85

4.4.3. La Aplicación de las Normas Ambientales en el ámbito Nacional 91
4.4.3.1. La Legislación Ambiental en Colombia y su Aplicación después de firmar la Agenda 21 94

5. APLICACIONES DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN AMÉRICA LATINA 98

5.1. MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN BRASIL: "CIUDAD ECOLÓGICA" CURITIBA 98
5.1.1. Desarrollo legislativo de la Planeación de Curitiba 101
5.1.1.1. Período 1853 - 1959 101
5.1.1.2. Período 1960 – 1979. 103
5.1.1.3. Período 1980 - 2000 107
5.2. MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA: "BIOMANIZALES" GESTIÓN AMBIENTAL URBANA COMPARTIDA 110
5.2.1. Descripción General del Municipio de Manizales 110
5.2.2. El BioManizales 111
5.3. PLANES DE DESARROLLO MANIZALES CALIDAD SIGLO XXI 1995 - 1997 Y 1998 - 2000 113
5.4. ACTORES Y PROCESO DE FORMULACIÓN DEL BIOPLAN 114
5.4.1. Componentes del Bioplan 115
5.4.1.1. El Bioturismo 115
5.4.1.2. El Biotransporte 116
5.4.1.3. La Educación Ambiental Ciudadana y la Recreación en los Ecoparques 116
5.4.1.4. El Manejo Integral de Residuos 116
5.4.2. Logros del BioManizales 117
5.4.2.1. Planificación Integrada de lo Económico, Ambiental y Social y Trabajo Conjunto entre Municipio, Universidad y Autoridad Ambiental 117
5.4.2.2. Continuidad de la Política Ambiental, de los Programas y los Proyectos 118
5.4.2.3. Fortalecimiento de la Cultura de la Participación Ciudadana en la Planificación Urbana 119
5.4.2.4. Diseño del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del Desarrollo Urbano 121
5.4.2.5. Concertación Sector Público y Privado para prestar mejores y más Eficientes Servicios 121
5.4.2.6. Introducción del Componente Ambiental como Factor de Desarrollo Económico 122

6. PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO GUÍA PARA AVANZAR EN LA APLICACIÓN EFICAZ DE LAS NORMAS AMBIENTALES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA 125

6.1. INFORMACIÓN PRELIMINAR SOBRE LA GUÍA 125

6.1.1. QUÉ ES UNA GUÍA METODOLÓGICA PARA LA EFICACIA DE LA NORMATIVIDAD EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA? 125

6.1.2. CUÁL ES EL OBJETIVO DE UNA GUÍA METODOLÓGICA PARA LA EFICACIA DE LA NORMATIVIDAD EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA LOCAL EN COLOMBIA? 126

6.1.3. CUÁLES SON LAS FUNCIONES DE LA GUÍA? 126

6.1.4. QUIÉNES DEBEN UTILIZAR LA GUÍA? 127

6.2. LOS CONCEPTOS DE LA GUÍA 127

6.2.1. PROPUESTA DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA 127

6.2.2. LA APLICACIÓN DEL DERECHO 129

6.2.3. LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SUS INSTRUMENTOS 135

6.2.4. CLASES DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL 137

6.2.4.1. LOS INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DIRECTA 138

6.2.4.2. INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DE PLANIFICACIÓN 139

6.2.4.3. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS 139

6.2.4.4. LOS INDICADORES AMBIENTALES 140

6.2.4.5. LA INVESTIGACIÓN AMBIENTAL 141

6.2.4.6. LA EDUCACIÓN AMBIENTAL 141

6.2.5. LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL 142

6.3. LOS PLANES Y PROGRAMAS AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL 142

6.4. EL SEGUIMIENTO Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL 144

7. APLICACIÓN DE LA GUÍA 147

7.1. JUSTIFICACIÓN 147

7.2. RESUMEN DE LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS AMBIÉNTALES 149

7.3. LA APLICACIÓN DE LA GUÍA 150

7.3.1. ETAPA OPERATIVA: 150

7.3.1.1. PRIMERA FASE: CREAR CONDICIONES, DEFINIR Y ANALIZAR LA NORMA 151

7.3.1.2. SEGUNDA FASE: DIAGNÓSTICO DE LA APLICACIÓN LA NORMA 153

7.3.1.3. TERCERA FASE: ESTRATEGIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMA 154

7.3.1.4. CUARTA FASE: APLICACIÓN DE LA NORMA BASADOS EN LO QUE ELLA ORDENA 156

7.3.2. ETAPA DE ANÁLISIS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 157
7.3.2.1. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN 157
7.3.2.2. AGENTES DE LA APLICACIÓN Y DEL CONTROL 158
7.3.2.3. MEDIOS E INSTRUMENTOS QUE SE VAN A USAR PARA LA EVALUACIÓN 158
7.3.2.4. DETERMINACIÓN DE LOS PERÍODOS DEL SEGUIMIENTO 159
7.3.2.5. INSTRUCTIVO METODOLÓGICO PARA EVALUAR LA CAPACIDAD DE APLICACIÓN DE NORMAS AMBIENTALES EN ENTIDADES DEL ESTADO Y CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE APLICACIÓN 159
7.3.2.6. CALIFICACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE APLICACIÓN DE LA NORMA AMBIENTAL Y VARIABLES 160
7.3.2.7. CAPACIDAD DE ANÁLISIS DE LA NORMA 162
7.3.2.8. CAPACIDAD PARA LOGRAR EL OBJETIVO DE LA NORMA 162
7.3.2.9. CAPACIDAD DE COORDINACIÓN INTERNA Y EXTERNA 162
7.3.2.10. CAPACIDAD DE EVALUACIÓN Y PREDICCIÓN 163
7.3.2.11. CAPACIDAD DE AUTORREGULACIÓN Y ADECUACIÓN 163
7.3.2.12. VARIABLES 163
7.4. RECOMENDACIONES DE LA GUÍA 166
7.4.1. PARA LOS GOBIERNOS LOCALES 166
7.4.2. PARA LAS AUTORIDADES AMBIENTALES 167
7.4.3. PARA LOS ORGANISMOS DE CONTROL 167
7.5. GLOSARIO DE LA GUÍA 168

8. CONCLUSIONES 170

9. RECOMENDACIONES 178

10. BIBLIOGRAFÍA 181
10.1. DE REFERENCIA 181
10.2. GENERAL 182
10.3. BÁSICA 183
10.4. COMPLEMENTARIA 185
10.5. EN INGLÉS 187
10.6. DE CURITIBA 188

11. ANEXO 1. 190
PRINCIPAL LEGISLACIÓN URBANA EN COLOMBIA 190

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Gestión Ambiental Urbana en los Objetivos del Milenio 28

Tabla 2 La Gestión Ambiental en las Cumbres Mundiales..... 31

Tabla 3. Modelos de Gestión Ambiental Urbana en América Latina. 36

Tabla 4. Gestión Legislativa Ambiental en Colombia. 62

Tabla 5. Relación del Derecho Ambiental con otras Ramas del Derecho. 74

Tabla 6. Características de la Influencia de las Conferencias Mundiales del Ambiente en las Constituciones de América Latina. 84

Tabla 7. Causa de la Ineficacia del Derecho Ambiental en Latinoamérica. 91

Tabla 8. Legislación Ambiental en Colombia..... 96

Tabla 9. Desarrollo Legislativo de la Planeación en Curitiba..... 109

Tabla 10. Características de los Modelos de Desarrollo en Curitiba y el Biomanizales. 123

Tabla 10. Análisis de las Normas Ambientales..... 152

Tabla 11. Desarrollo de la Primera Fase 153

Tabla 12. Desarrollo de la Segunda Fase 154

Tabla 13. Desarrollo de la Tercera Fase..... 155

Tabla 14. Estrategias. 156

Tabla 15. Desarrollo de la Cuarta Fase 157

Tabla 16. Calificación. 160

Tabla 17. Aplicación. 160

Tabla 18. Variable 1. Capacidad de Análisis de la Norma..... 163

Tabla 19. Variable 2. Capacidad para lograr el objetivo de la norma..... 164

Tabla 20. Variable 3. Capacidad de coordinación interna y externa..... 164

Tabla 21. Variable 4. Capacidad de evaluación y predicción 165

Tabla 22. Variable 5. Capacidad de autorregulación y adecuación 166

LISTA DE GRÁFICOS

Pág.

Gráfico No. 1. Contextos de la Gestión Ambiental Urbana 22

Gráfico No. 2. Mecanismos Políticos para la Gestión Ambiental Urbana 62

Gráfico No. 3. Gestión Ambiental Urbana. 130

Gráfico No. 4. Gestión Ambiental Urbana para el Desarrollo sostenible en un contexto legal. 132

Gráfico No. 5. Las Políticas Públicas como Vectores del Desarrollo Sostenible..... 137

Gráfico No. 6. Etapas de la Guía Metodológica**.** 150

Gráfico No. 7. Guía Metodológica para Verificar la Eficacia de la Normatividad en los Procesos de Gestión Ambiental Urbana en Colombia. Etapa operativa. 151

Gráfico No. 8. Guía Metodológica para Verificar la Eficacia de la Normatividad en los Procesos de Gestión Ambiental Urbana en Colombia. Etapa Análisis, Seguimiento y Evaluación. 158

RESUMEN

La Guía metodológica elabora las bases conceptuales y metodológicas para orientar la aplicación eficiente de las normas ambientales en los procesos de gestión ambiental urbana en Colombia y para contribuir a la evaluación permanente del avance del desarrollo sostenible en concordancia con el mandato constitucional del Derecho Fundamental a gozar de un ambiente sano.

En la primera parte se resalta el estado del arte sobre la relación de la normatividad y la política ambiental en el contexto de la gestión ambiental urbana en el Mundo, América Latina y Colombia.

En la segunda parte se presentan los mecanismos políticos de la Gestión Ambiental en los tres ámbitos referidos.

En la tercera parte se refieren dos ciudades como casos significativos de la gestión ambiental y desarrollos legislativos en los procesos de planificación urbana.

En la cuarta parte se elabora un marco teórico sobre la eficacia del derecho, la relación del derecho ambiental con otras ramas del derecho y se resalta la aplicación de la legislación ambiental y su eficacia en varios contextos.

En la quinta y sexta parte se propone un instrumento con bases jurídico-políticas que servirán de guía metodológica para que los gobiernos locales verifiquen el cumplimiento y la ejecución de sus funciones político administrativas, para que las autoridades ambientales definan las políticas que orienten los planes de gestión ambiental de su ámbito jurisdiccional y para que los organismos de control evalúen el cumplimiento de las funciones y políticas ambientales en los territorios de su competencia.

ABSTRACT

The methodological Guide elaborates the conceptual and methodological bases to guide the efficient application of the environmental norms in the processes of urban environmental administration in Colombia and to contribute to the permanent evaluation of the advance of the sustainable development in agreement with the constitutional command of the Fundamental Right to enjoy a healthy atmosphere.

In the first part he/she leaves it stands out the state of the art on the relationship of the standardtivity and the environmental politics in the context of the urban environmental administration in the World, Latin America and Colombia.

In second part he/she leaves they present the political mechanisms of Environmental Administration in the three referred environments.

In third part he/she leaves they refer two cities like significant cases of the environmental administration and developments legislatives in the processes of local urban planning.

In fourth part he/she leaves it elaborates a theoretical mark about the effectiveness of the right, the relationship of the environmental right with other branches of the right and it is stood out the application of the environmental legislation and their effectiveness in several contexts.

In the fifth and sixth parts leaves it proposes an instrument with juridical-political bases that will serve as methodological guide so that the local governments verify the execution and the execution of their administrative political functions, so that the environmental authorities define the politicians that guide the plans of environmental administration of its jurisdictional environment and so that the control organisms evaluate the execution of the functions and political environmental in the territories of its competition.

INTRODUCCIÓN

Las normas son la base de todo sistema, regulan las relaciones de los asociados en un determinado país, entre ellos y de ellos con todo su entorno, considerando de vital importancia la de los recursos naturales renovables, ya que de ese vínculo depende en gran medida las relaciones: económicas, sociales, etc. Es por ello, que la gestión ambiental debe considerarse como el adecuado manejo de las actividades o conductas del hombre, que influyen de manera relevante sobre el ambiente, haciendo énfasis en que la protección al ambiente no debe entenderse como función exclusiva del Estado. En ese sentido el sistema jurídico juega su principal papel [1].

La guía metodológica servirá para que los agentes propiciadores del desarrollo local urbano modifiquen sus prácticas, enfrenten mejor los problemas y sobre todo precisen la necesidad de una legislación local para la evolución interna del territorio, también servirá para que se analicen las normas vigentes; y para fortalecer así los instrumentos jurídicos ambientales que dinamicen los procesos de planificación y control de los recursos naturales.

El trabajo de la guía metodológica para la eficacia de las normas ambientales en los procesos de Gestión Ambiental Urbana, proporciona nuevos puntos de vista sobre las virtudes y debilidades de los sistemas ambientales locales y nacionales. Puede ser útil a la hora de prever aspectos problemáticos que no se hayan presentado todavía en la localidad o en el país.

---

[1] En la Constitución Política de Colombia de 1991, se establecieron 84 artículos que hacían referencia al tema ambiental por lo que se le llama la Constitución Verde. Pero particularmente se establecieron como derechos fundamentales en el capítulo 3 del título II de la misma, 5 artículos.

El tema de la aplicación de la normativa ambiental ha sido abordado por importantes instituciones como son, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales FARN, el Instituto del Banco Mundial, División Ambiente y Recursos Naturales, la Red Internacional para el cumplimiento y ejecución de las normas ambientales INECE. Las dos primeras convocaron al diálogo electrónico que se desarrolló en el mes de marzo de 2002, con énfasis en los siguientes temas: Definición de aplicación y cumplimiento de las normas, ambientales e identificación de los principales conceptos relacionados con la misma, Problemas vinculados a la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental, Experiencias positivas y negativas relacionadas a la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Como consecuencia del intercambio se preparó la agenda de la Primera Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental realizada en Mayo de 2002 en Argentina.

La aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales podrían definirse como el proceso mediante el cual, la autoridad, en cualquiera de sus niveles (nacional, regional o municipal) realiza un acto potestativo imparcial, que tiene como objetivo que los responsables de las actividades reguladas por las normas ambientales acaten las mismas.

La aplicación y el cumplimiento de las normas ambientales suponen una actitud activa por parte del estado, un “hacer cumplir las normas” o “hacer eficaz el orden jurídico”, y se basa en la legitimidad, efectividad y ejecutoriedad de la norma.

En este sentido, el Poder Ejecutivo actúa prioritariamente, a través de la aplicación de las leyes y la promulgación y aplicación de normas administrativas. El Poder Judicial actúa aplicando la legislación vigente en la resolución concreta de controversias; y, el Poder Legislativo, en la sanción de instrumentos legales ambientales adecuados. Existe, asimismo, un rol básico de la ciudadanía relacionada con el deber de impedir la violación de la ley o su incumplimiento, el derecho a demandar el cumplimiento del orden jurídico a las autoridades y el derecho a participar en el procedimiento de elaboración y aplicación de las normas.

Las normas son consideradas un instrumento legal que favorecen y propician, en gran medida, el desarrollo sostenible del mundo es por ello que en las cumbres mundiales del medio ambiente se proponen instrumentos que deben ser adoptados por los países participantes a través de normas nacionales.

Entre 1990 y el 2000 algunos gobiernos nacionales, conjuntamente con las agencias internacionales (CEPAL[2], PNUD[3]) impulsaron las denominadas Agendas Locales 21, como resultado de los compromisos adquiridos en la Conferencia de Río de Janeiro de propender por el desarrollo sostenible urbano. Si bien ha habido avances en esta dirección, ellos son aún muy modestos, por la expresión de la complejidad del propósito y las enormes barreras que se encuentran para formular y poner en marcha políticas de desarrollo sostenible urbano.

El informe GEO para América Latina y el Caribe (PNUMA[4] 2000), identifica los siguientes documentos de política ambiental para un conjunto de 36 países: un 72% produjo informes nacionales para CNUMAD[5], un 44 % dispone de planes ambientales nacionales, un 11% ha producido planes de ordenamiento territorial, un 25% ha elaborado las estrategias nacionales de diversidad biológica y un 11% ha preparado una estrategia nacional de desarrollo sostenible (PNUMA 2000). Sin embargo su formulación ha sido casi una respuesta formal a los requerimientos de organismos internacionales o a obligaciones adquiridas mediante tratados internacionales que carecen de instrumentos para exigir su implementación. Generalmente los gobiernos nacionales tienen la obligación de formular esas políticas, pero frecuentemente la ley misma ha previsto pocos mecanismos para asegurar su puesta en marcha.

---

2 Comisión Económica para la América Latina.
3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
4 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
5 Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

"Las naciones Unidas y el Consejo Internacional de Iniciativas Locales relativas al Medio Ambiente, llevaron a cabo un estudio sobre la instrumentación de la Agenda 21 local en 1800 gobiernos locales de 64 países. En el estudio fueron identificados 181 casos de puesta en marcha de estos instrumentos. El caso mas destacado en América latina corresponde a Bolivia, aunque es mas reciente la existencia de estos programas en Brasil, Colombia y Perú[6]"

En conclusión, existe un amplio desarrollo legislativo, pero no existen instrumentos adecuados metodológicamente para realizar un seguimiento y verificar si las normas aplicadas, tienen efectos en la transformación de las acciones ciudadanos, de los gobernantes, de la industria, y si los agentes propiciadores del desarrollo local están influyendo en sus municipios.

Siendo fundamental propiciar mecanismos de evaluación, seguimiento y control de la gestión ambiental, esta guía pretende poner al alcance de los alcaldes, de las autoridades ambientales, de los organismos de control, y de las instituciones a las cuales las leyes les asignan funciones ambientales, una guía que apoye la gestión ambiental urbana.

---

[6] "Propuesta de una metodología de planificación para el desarrollo urbano sostenible y diseño de un sistema de evaluación de la sostenibilidad de ciudades medianas de América Latina" Tesis Doctoral. Luz Stella Velásquez Barrero. Pág. 60.

1. OBJETIVOS

1.1. GENERAL

Elaborar un instrumento guía para verificar la eficacia de las normas ambientales en los procesos de gestión ambiental urbana en Colombia.

1.2. ESPECÍFICOS

1. Elaborar el estado del arte de la Gestión Ambiental Urbana en un contexto jurídico Internacional, Latinoamericano y Nacional.
3. Determinar los principales modelos de gestión ambiental urbana en Latinoamérica con sus autores y características principales.
4. Definir dentro de un contexto jurídico la eficacia del Derecho en la aplicación de la legislación ambiental.
5. Analizar la legislación ambiental en América Latina, la influencia de las cumbres mundiales del medio ambiente en ella y su aplicación.
6. Presentar dos casos importantes en América Latina de Gestión Ambiental Urbana y realizar una comparación de sus modelos.
7. Definir los principios conceptuales de la relación entre la Gestión Ambiental y la aplicación de la legislación ambiental.

2. CONTEXTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

2.1. INTRODUCCIÓN

"La gestión ambiental es el conjunto de acciones emprendidas por la sociedad, o parte de ella, con el fin de proteger el medio ambiente. Sus propósitos están dirigidos a modificar una situación actual a otra deseada, de conformidad a la percepción que sobre ella tengan los actores involucrados.

En su concepción mas amplia, la gestión ambiental puede ser abordada bajo diversas perspectivas y con diferentes escalas, desde distintos niveles de gobierno, o de grupos del sector privado en su concepción amplia, o en diversos ámbitos territoriales.[7]"

La gestión ambiental parte de la necesidad de la sociedad de conservar y mejorar la "oferta y calidad ambiental", es decir, de los recursos que sirven para satisfacer las necesidades de los seres humanos, y que son fundamentales como soporte de la vida en la tierra. Ello conlleva el reto de detener y reservar el deterioro del medio ambiente con el fin de preservar y mejorar su calidad para las futuras generaciones. A partir de condicionantes ambientales y de tipo socioeconómico y político, y con base en la información disponible y las señales del entorno, los distintos actores públicos y privados y de la sociedad civil ponen en marcha políticas, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de los objetivos planteados.

"En ese proceso, los actores se desenvuelven en un determinado marco legal, y movilizan los recursos económicos, técnicos y humanos para la aplicación de diversos instrumentos.

---

[7] Manuel Rodríguez Becerrra y Guillermo Espinoza en su libro "La Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe." Evolución, Tendencias y Principales Prácticas. Capítulo 2, 7 p.

El grado de éxito o fracaso será determinado por el nivel de compromiso que los actores tengan con los objetivos perseguidos, la solidez del proceso decisorio, el soporte económico, técnico y financiero disponible, las condicionantes de orden político, económico y social particulares; la participación ciudadana, la descentralización, y la integración-coordinación de la temática ambiental con otras políticas públicas, así como de las agencias ambiéntales con los otros actores del Estado, del sector privado y de la sociedad civil[8]".

La preocupación por el tema ambiental cubre un período de importantes eventos, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Estocolmo (1972), la Cumbre de Río (1992) y la Cumbre de Johannesburgo (2002). Durante él se ha incorporado diversas visiones sobre la relación sociedad medio ambiente que incluyen desde el aprovechamiento racional de los recursos naturales y límites de crecimiento, hasta el desarrollo sostenible dentro del marco de transformaciones productivas y fenómenos ambientales globales.

La gestión ambiental ha avanzado notablemente en muchos estados y particularmente en los de América Latina, gracias a la influencia de la celebración de eventos mundiales sobre medio ambiente y desarrollo, particularmente, la Conferencia de Río de Janeiro.

Ello ha permitido desarrollar mayor conciencia en las poblaciones sobre las consecuencias de los problemas ambientales y plantear diversas teorías acerca de las relaciones del ambiente y el desarrollo; favoreciendo con ello, que esa preocupación, sea percibida y desarrollada por los actores públicos de los diferentes estados, en los sectores de la actividad económica, social y política.

Casi todas las naciones poseen amplias legislaciones ambientales, que establecen derechos y obligaciones ciudadanas, definen funciones del Estado y de diversos organismos públicos

---

[8] Estudios de Florido, 1995; y Janicke y Weidner, 1997.

responsables en materia ambiental. Asimismo, se han presentado progresos en la formulación y aplicación de las políticas ambientales, en el ámbito local, regional y nacional, y en el desarrollo de diversos planes e instrumentos para la protección ambiental.

Los estados cuentan con autoridades ambientales que presentan variados grados de desarrollo, disponen de un organismo ejecutivo nacional especializado. A pesar de la debilidad en muchas instituciones, el fenómeno de los años ochenta, ya no se vive en cuanto a la gestión ambiental, en aquella época en casi la totalidad de los países, la autoridad ambiental contaba con una menor jerarquía política dentro de la administración, a través de diversos órganos sectoriales (por ejemplo, salud, agricultura).

Hoy en día la jerarquía de las instituciones ambientales se encuentra en el mismo rango de las demás dependencias de los Estados, que se encargan de asuntos diferentes; además, en la última década, el ministerio público y la rama judicial han logrado avances significativos en muchos países, particularmente en lo referente a la defensa del derecho ciudadano a un ambiente sano, convirtiéndose la ciudadanía en protagonista clave de la acción.

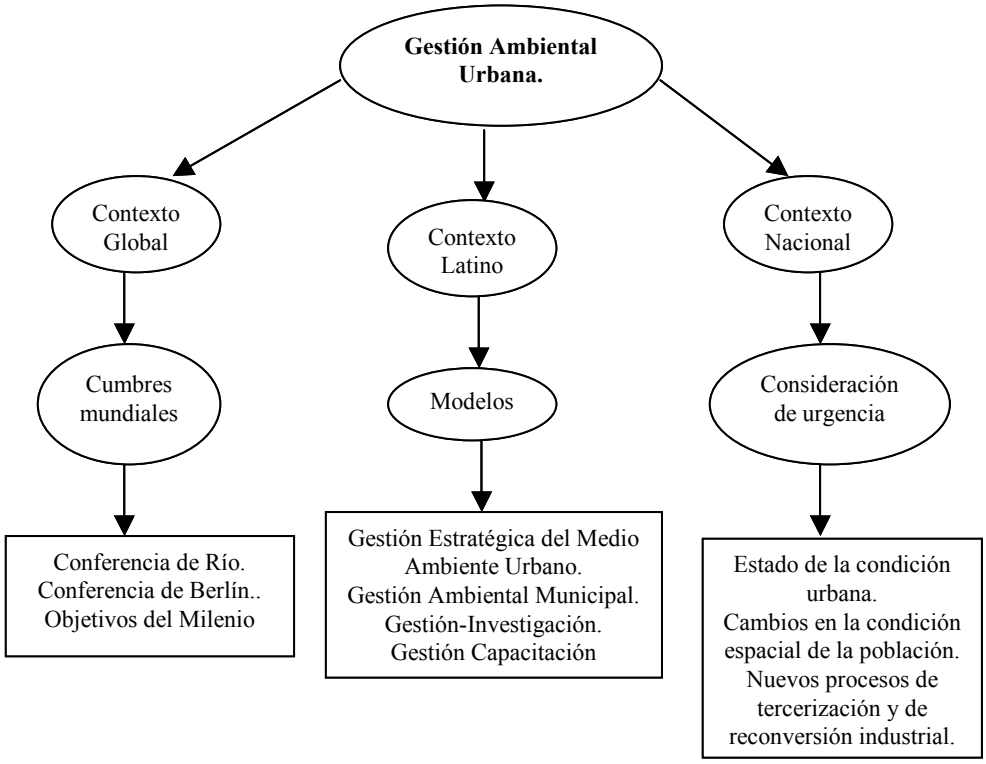
La Gestión Ambiental Urbana ha tenido diferentes desarrollos en diferentes contextos que reflejan la importancia del tema y la urgente consideración por parte de cada uno de los países del mundo como se presenta a continuación. (ver gráfico No. 1)

2.2. CONTEXTO GLOBAL DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

En el contexto Global la Gestión Internacional se presenta como instrumentos de gestión ambiental con incidencia en el tema urbano, en forma de conferencias y metas que buscan articular programas y proyectos enfocados a hacer efectiva la gestión local con incidencia global.

A continuación se refieren la Conferencia de Río, la Conferencia de Berlín y las Metas del Milenio, por considerar que son básicas como guía e instrumento de aplicación de las normas ambientales.

Gráfico No. 1. Contextos de la Gestión Ambiental Urbana



Fuente: Construcción propia

2.2.1. La Conferencia de Río "La estrategia mundial"

Bajo el nombre de Conferencia de Río se conoce a la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en Junio de 1992. En ella se reunieron más de 170 representaciones estatales para intentar visualizar el problema ambiental en un marco de conjunto y de aunar esfuerzos en la lucha por mejorar la calidad del medio ambiente.

En 1992 se reunieron en Río de Janeiro Jefes de Estado para deliberar ampliamente sobre la degradación del medio ambiente que, desde el decenio de 1960, había cobrado cada vez mayor importancia para la comunidad internacional, como tema en sí mismo y como obstáculo al desarrollo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) fue celebrada como seguimiento después de 20 años de la primera reunión mundial sobre el medio ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972.

La Conferencia de Río vinculó el medio ambiente y el desarrollo como nunca lo habían hecho antes los acuerdos internacionales. La consigna era "desarrollo sostenible", es decir, desarrollo económico que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin perjudicar el medio ambiente ni comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus necesidades. En la Conferencia de Río también se declaró que tanto la pobreza como la riqueza imponen estrés al medio ambiente, que las sociedades industrializadas deben reducir sus efectos sobre medio ambiente mediante "patrones sostenibles de producción y consumo", y que los países en desarrollo necesitan asistencia para que sus economías sean respetuosas del medio ambiente[9].
Además de las convenciones sobre los bosques, el cambio climático y la diversidad biológica, a consecuencia de la Conferencia de Río se preparó una guía integral del desarrollo sostenible, el Programa 21. En este documento se afirma que, debido al agravamiento de "la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas", la única manera de asegurar un futuro más seguro y más próspero es "enfocar de forma equilibrada e integral las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo"[10].

Las cuatro secciones principales del Programa 21 tratan de las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible, la conservación y gestión de los recursos, el fortalecimiento del papel de los grupos principales en el desarrollo sostenible, y los medios de ejecución.

---

[9] http//www.unfpa.org/swp/2001/español/notes.html·7-10.
[10] Ídem. 7-11.

Nueve párrafos de la primera sección tratan de "dinámica demográfica y sostenibilidad". Establecen que la creciente población y el aumento de la producción en todo el mundo someten a estrés cada vez mayor a los recursos del planeta; exhortan a elaborar estrategias de desarrollo que traten de los efectos combinados del crecimiento de la población, la salud y los ecosistemas, la tecnología y el acceso a los recursos; exhortan a establecer "metas demográficas" e integrar las cuestiones de población en las estrategias nacionales de sostenibilidad; instan a los países a calcular su "capacidad nacional de sustento de la población"; establecen que el desarrollo sostenible requerirá programas de salud reproductiva que reduzcan la mortalidad de madres y de menores de un año y proporcionen a los hombres y las mujeres la información y los medios para planificar el tamaño de su familia; y declaran que los programas de población requieren un amplio apoyo, así como "financiación suficiente, incluido el apoyo a los países en desarrollo[11]"

Los principios fundamentales que animaron el espíritu de la Cumbre se basan en la consideración de la biodiversidad como patrimonio común de la humanidad y en el concepto de la responsabilidad compartida para su conservación y uso sostenible.

El interés de muchos países, en particular aquéllos en vías de desarrollo y con gran riqueza biológica, fue más que evidente, más aún cuando algunos efectos ambientales negativos dependen claramente de decisiones que están más allá de las fronteras del propio país y, sobre todo, cuando esta reunión puede aportarles soluciones económicas a sus problemas de desarrollo.

2.2.2. La Conferencia de Berlín

Otro evento importante en la Gestión Ambiental Urbana, es la Conferencia de Berlín, la que según la versión castellana[12], constituye un hito importante en el proceso de diseño de una

---

[11] Idem. 7-12.

[12] El autor de la versión castellana es José Manuel Rodríguez Álvarez, Secretario de Administración Local y Técnico Urbanista, quien asistió a la Conferencia Global URBAN 21 en representación del Ministerio de Administraciones Públicas. Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y de

estrategia mundial de desarrollo sostenible, que data de la Conferencia de Río de Janeiro, 1992, centrada en la perspectiva medioambiental, se elabora la célebre Agenda 21, y continúa en Estambul en 1996 con la Conferencia Hábitat II, sobre los asentamientos humanos. No es, independiente de su relevancia, un acontecimiento aislado o inconexo, sino que debe considerarse como un eslabón en el proceso.

De hecho, la propia Declaración de Berlín, fruto de la Conferencia, se autocalifica, con acierto, como una contribución a la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Estambul+5ª".

La singularidad de la Conferencia de Berlín consiste en que, en la senda de la sostenibilidad, centra el análisis en la problemática de las grandes aglomeraciones urbanas, partiendo de la constatación de la urbanización exponencial del planeta y de la consolidación y expansión de un numeroso grupo de megalópolis, en los que se juega el futuro de buena parte de la humanidad, por no decir de todo el género humano.

Esa política urbana, que constituye el eje de reflexión del informe, debe tener un objetivo genérico común: conseguir que todos los habitantes de las ciudades compartan el progreso económico, tecnológico y social, disfruten de la riqueza y la diversidad cultural y puedan participar de forma democrática en la gestión y el desarrollo de sus comunidades. De ahí su enorme complejidad, pero también su trascendencia local, nacional y global.

Esto exige abordar los retos y desafíos de la explosión urbana, y se hace de una manera muy gráfica, confrontando en toda una serie de ámbitos esenciales, demografía, economía, sociedad, vivienda (infraestructuras, medio ambiente, transporte y estructura urbana), las tendencias existentes, lo que el informe denomina continuar igual (es decir, más de lo

---

la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid, y Subdirector General Adjunto de Cooperación y Régimen Jurídico Local en el MAP. La revisión de la versión castellana ha sido realizada por José Manuel Canales Aliende, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Publicado por E & FN Spoon, Londres, 2000. Sobre esta Conferencia y sus resultados, véase la excelente obra de Jordi BORJA y Manuel CASTELLS Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Santillana/Taurus, Madrid, 1997.

mismo), con los resultados que podrían obtenerse de la corrección de las tendencias, que no son utópicos, a partir del nivel actual de conocimientos y de tecnología.

La labor se hace, además, de una forma muy bien estructurada, analizando estos ámbitos sobre la base de una clasificación de las ciudades, en tres grandes tipos o categorías: la ciudad que afronta un hipercrecimiento, la que experimenta un fuerte dinamismo, y la consolidada y madura, que debe hacer frente al envejecimiento.

Una vez constatadas las tendencias y posibilidades de corrección, se nos ofrece unos principios orientadores del buen gobierno urbano, cuyo objetivo central es la construcción de una ciudad sostenible, siendo las grandes reglas para su consecución la subsidiariedad; la solidaridad; la cooperación entre los sectores público y privado, así como entre el gobierno y la sociedad civil; la coordinación de las acciones de los diversos niveles de gobierno; la separación entre la política y la prestación de servicios, y el aprendizaje de las buenas prácticas.

Debe destacarse que el principio básico para la realización de este plan de acción es el fortalecimiento del gobierno urbano como condición necesaria para alcanzar el desarrollo sostenible, mediante procesos de descentralización que conduzcan a una adecuada clarificación de las competencias y responsabilidades de los gobiernos urbanos, y a una correcta distribución de las funciones y de los recursos entre los diversos niveles de poder territorial.

Evidentemente, este proceso de afirmación de la autonomía local no es utópico, ni olvida las responsabilidades que corresponden a los Estados (y, en su caso, a las regiones), que son claramente señaladas en el Informe, en cada ámbito.

Sólo a partir del fortalecimiento institucional del gobierno local se puede abordar ese amplio programa de acción que el Informe plantea en el ámbito del medio ambiente, de la promoción de la economía local y de la gestión del cambio social.

Debemos destacar que lo que se espera de los gobiernos locales urbanos es más que una labor prestadora de servicios públicos. Por el contrario, su rol debe ser estratégico, omnicomprensivo, de planificación y gestión de la complejidad, interactuando activa y continuadamente con los actores sociales y económicos. Sólo así se puede alcanzar el objetivo de una ciudad vibrante también las culturales y espirituales, en un proceso de fortalecimiento de su identificación con una comunidad asentada en el territorio.

La Declaración de Berlín de 6 de julio de 2000, fue el evento con el que finalizó la Conferencia URBAN 21. Se trata de una importante declaración política, coherente con el Informe, realizada por los representantes de las más de mil ciudades, gobiernos y organizaciones civiles, procedentes de más de cien países, que estuvieron presentes en la Conferencia[13].

2.2.3. Los Objetivos del Milenio

Los Objetivos del desarrollo del Milenio sintetizan los objetivos convenidos en las conferencias internacionales y las cumbres mundiales del decenio 1990. A finales del decenio, los dirigentes del mundo acordaron los objetivos y metas esenciales en la Declaración del Milenio en Septiembre de 2000.

Sobre la base de la declaración, se ha elaborado un conjunto conciso de objetivos, metas numéricas e indicadores cuantificables para evaluar el progreso. El nuevo conjunto denominado "Objetivos del desarrollo del Milenio", incluye ocho objetivos, 18 metas y más de 40 indicadores. La Asamblea General de las Naciones Unidas los ha aprobado como parte del plan de ruta del Milenio formulado por el Secretario General.

---

[13] Este Informe constituye la versión abreviada y accesible de un amplio libro titulado Urban Future. A Global Agenda for Twenty-First Century Cities3 del que son autores Peter HALL y Ulrich PFEIFFER, coordinadores del Informe Mundial.

Los Objetivos del desarrollo del Milenio se han de hacer realidad entre 1990 y 2015, y abarcan lo siguiente:

- Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad entre sexos.
- Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los menores de 5 años.
- Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.
- Detener la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de la carga de la deuda.

De la Declaración del Milenio, se presentan los tópicos relacionados con gestión ambiental urbana en cada uno de los puntos, así[14]:

Tabla 1. Gestión Ambiental Urbana en los Objetivos del Milenio

Los Objetivos del Milenio	Gestión Ambiental Urbana Local

I. Valores y principios	• Un mundo más pacífico, más próspero y más justo.
	• Valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI;
	  • La libertad.
	  • La igualdad.
	  • La solidaridad.
	  • La tolerancia.
	  • El respeto de la naturaleza.
	  • Responsabilidad común.

II. La paz, la seguridad y el desarme	• Eliminar los peligros que suponen las armas de destrucción en masa. • Consolidar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales y nacionales y, en particular, velar porque los Estados Miembros cumplan las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, en los litigios en que sean partes.

[14] Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/55/2, 8a. sesión plenaria, 8 de septiembre de 2000.

Los Objetivos del Milenio	Gestión Ambiental Urbana Local
III. El desarrollo y la erradicación de la pobreza	• El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país, en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. • Un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio. • Pedimos a los países industrializados: … Establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza.
IV. Protección de nuestro entorno común	• No debemos escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediablemente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades. • Reafirmamos nuestro apoyo a los principios del desarrollo sostenible, incluidos los enunciados en el Programa 217, convenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. • Decidimos, por consiguiente, adoptar una nueva ética de conservación y resguardo en todas nuestras actividades relacionadas con el medio ambiente.
V. Derechos humanos, democracia y buen gobierno	• No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.
VI. Protección de las personas vulnerables	• No escatimaremos esfuerzos para lograr que los niños y todas las poblaciones civiles que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria reciban toda la asistencia y la protección que necesiten para reanudar cuanto antes una vida normal.
VII. Atención a las necesidades especiales de África	• Apoyaremos la consolidación de la democracia en África y ayudaremos a los africanos en su lucha por conseguir una paz duradera, erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, para que de esa forma África pueda integrarse en la economía mundial.
VIII. Fortalecimiento de las Naciones Unidas	• No escatimaremos esfuerzos por hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades que figuran a continuación: la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo; la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia, el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta.

"Si bien, los Objetivos de las Metas del Milenio son referencia global para evaluar los compromisos adquiridos por los gobiernos y líderes nacionales, la posibilidad de que los ciudadanos las adopten como metas de participación política del desarrollo, posibilitan el debate democrático sobre la actuación de gobiernos locales y la gestión requerida para su

concreción. “El camino hacia el logro de los Objetivos debería comenzar por el reconocimiento de que cada país debe seguir una estrategia de desarrollo que responda a sus necesidades específicas. Las estrategias nacionales deberían descansar sobre argumentos sólidos, elementos científicos correctos y un seguimiento y evaluación adecuados[15]”.

Los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se constituyen en parte integral de la evaluación sobre la actuación de los Gobiernos y en la posibilidad de integrar sus Objetivos en la selección de prioridades de desarrollo sostenible urbano local.

La gestión ambiental ha tenido diversos enfoques en las diferentes cumbres mundiales del medio ambiente así: en la Conferencia de Estocolmo se estableció la defensa y el mejoramiento del medio humano y se pensó la educación como un programa internacional, interdisciplinario y que abarcara la educación formal y no formal.

En la cumbre de Río 92, se concibió la gestión como una redefinición de las relaciones entre el hombre y la naturaleza y la educación debía integrar todos los componentes ambientales en todos los programas.

En Johannesburgo la gestión ambiental se mira desde la eficiente gestión de los recursos, desde la integración de tres componentes del desarrollo sustentable y desde la construcción de ciudades sostenibles la educación se toma como uno de los ejes centrales de la cumbre.

En los objetivos del milenio se cuenta con el desarrollo sostenible como una garantía y se considera su incorporación en las políticas y en los programas de los gobiernos, la educación tiene como meta que todos los niños para el 2015, tengan un ciclo completo de educación primaria.

---

[15] En la guía para el diseño e implementación de sistemas de evaluación social de la gestión del desarrollo sostenible en ciudades colombianas, la doctora Luz Stella Velásquez, ha manifestado.

Tabla 2 . La Gestión Ambiental en las Cumbres Mundiales.

Cumbres Ambientales	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Estocolmo (1972).	La Cumbre de Río (1992). (Agenda 21).	La Cumbre de Johannesburgo (2002).	Los Objetivos del Milenio.
Gestión Ambiental Urbana	La Conferencia aprobó una declaración final de 26 principios y 103 recomendaciones, con una proclamación política inicial, que podría ser vista como una visión ideal del mundo. "Se ha llegado a un momento en la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo hacia la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras establecidas dentro de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas".	La gestión ambiental urbana debe tener como fin el mantener y preservar el ambiente urbano, y redefinir en el tiempo y en el espacio las relaciones entre los seres humanos y su ambiente, en especial esa relación referida a los patrones de vida y consumo.	Punto del Plan de Acción Gobernabilidad: Asegurar la promoción de la transparencia y la eficiencia de las formas de gestión de los recursos. Plan de Implementación Cumbre Mundial de Johannesburgo. En él se detallan las acciones y medidas concretas que se tomarán para promover la integración de los tres componentes del desarrollo sustentable: el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Documento de diálogo presentado por las autoridades locales. Ejecución del desarrollo sostenible: propuestas presentadas por los gobiernos locales, en ella se comprometen a tratar de crear ciudades y comunidades sostenibles.	Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente

2.3. CONTEXTO LATINOAMERICANO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

El contexto general en que se desarrollan los procesos ambientales en América Latina no es optimista. Las crisis económicas por las que atraviesa América Latina no son fenómenos episódicos, sino cada vez más recurrentes. Los cambios ambientales han encontrado, en

estos últimos años, un obstáculo formidable en el sistema económico internacional. En la década de 1990 el PIB tuvo un modesto crecimiento promedio de 3.3%, con ritmos que fueron desde 1.9% para Ecuador y Venezuela hasta 6.0% para Chile, lo que si bien significó un avance respecto de la década precedente - la llamada "década perdida" (1.2%) - estuvo lejos de representar una recuperación de la tasa de crecimiento del período 1950-1970. Por otra parte, y pese a la política de apertura comercial iniciada en la década de los años 1980, la participación de la región en el comercio mundial no experimentó prácticamente variaciones: 5.57% en 1985 y 5.67% en 1998[16].

El modesto crecimiento económico de la última década del siglo pasado tampoco significó un progreso para los sectores menos favorecidos de la población: en esa década aumentó en cuatro millones la población que sobrevive con menos de un dólar diario, lo que significó que casi 78 millones de latinoamericanos estuvieron en situación de extrema pobreza. En síntesis, la región se ubicó entre las de mayor desigualdad de ingreso en el mundo: en muchos países el 10% más pobre tiene menos del 5% del ingreso del 10% más rico[17].

El sistema económico internacional favorable al desarrollo sostenible es una meta cada vez más lejana para los países de América Latina. Al contrario, los últimos años se han caracterizado en nuestra región por crisis recurrentes, que ponen de manifiesto la vulnerabilidad externa de la economía regional, especialmente en el campo financiero. Estas crisis, entre otros efectos, están generando enormes dificultades para detener y revertir el deterioro ambiental[18].

---

[16] Datos de la CEPAL, recogidos en el documento "La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe" en preparación por el PNUMAORPALC y la propia CEPAL, con miras a la Conferencia Regional "Río+10" que tendrá lugar en octubre de 2001 (versión de agosto de 2001).

[17] Datos de la CEPAL que figuran en el documento "La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe", cit. Supra.

[18] En momentos la economía brasileña no termina de superar un conjunto de quebrantos económicos, la economía argentina pasa por la quizás más profunda crisis de su historia y la economía mexicana ha llegado a un crecimiento cero.

Una mención especial debe hacerse al libre comercio, que era una opción que los gobiernos de América Latina habían escogido desde la década de los años 1980 y en el que tantas esperanzas depositó la Agenda 21[19], porque la verdad es que el libre comercio no ha sido en todos estos años el motor de los cambios globales esperados. En efecto, aparte de que sus presuntos beneficios para nuestros países son discutibles si se tienen en cuenta las diferencias existentes entre el crecimiento percápita de las exportaciones y el crecimiento percápita del ingreso (entre 1991 y 1995, de 7.2% y 1.1%), el hecho es que, en los últimos años la tasa de expansión del comercio internacional ha ido a la baja y el propio sistema multilateral de comercio ha entrado en crisis, como lo puso de manifiesto el fracaso de la Conferencia de Ministros que tuvo lugar en Seattle en diciembre de 1999, donde se intentó sin éxito iniciar una nueva Ronda ("Ronda del Milenio")[20].

El siglo XXI se ha iniciado con la confirmación de la noticia de que la potencia más grande del planeta se encuentra en un proceso de franca recesión y, por tanto, estamos enfrentando dificultades adicionales, porque vivimos dentro de un sistema económico mundial interdependiente, donde el concepto de dependencia tiene, sin embargo, una significación distinta - y unas consecuencias también distintas -, para los países ricos y para los países pobres.

---

[19] Recuérdese que esta confianza en los beneficios del comercio internacional – específicamente en el libre comercio –, se hace evidente desde el inicio de la Agenda 21, cuando en su capítulo 2, luego de anunciarse que "a fin de abordar la problemática del medio ambiente y el desarrollo, los Estados han decidido establecer una nueva asociación mundial", se afirma que "...la economía internacional debería ofrecer un clima internacional propicio para lograr los objetivos en la esfera del medio ambiente y el desarrollo", con la puntualización de que ese clima debe alcanzarse, en primer término, "fomentando el desarrollo sostenible mediante la liberalización del comercio" y "logrando que el comercio y el medio ambiente se apoyen mutuamente", sin perjuicio de otras medidas, como proporcionar recursos financieros suficientes a los países en desarrollo y hacer frente a la cuestión de la deuda internacional, así como alentar la adopción de políticas macroeconómicas favorables al medio ambiente y el desarrollo. Como se ha dicho, esta "nueva asociación mundial" mencionada en la Agenda 21 se formalizó rápidamente, por menos en lo que al comercio internacional concierne, mediante la conclusión de la Ronda Uruguay y la suscripción de los acuerdos internacionales que en 1994 crearon la Organización Mundial de Comercio y establecieron otras disposiciones.

[20] Fuente: http://web.jet.es/cprsg/convenio/pagina_n4.htm

Si se tiene presente lo anterior, podría parecer absolutamente inoportuno o fuera de lugar, formular una vez más, propuestas de cambios ambientales y una agenda legislativa latinoamericana para los próximos años.

Sin embargo, se trata de una tarea que no admite más dilaciones. Ya son muchos años de políticas equivocadas en nombre de un desarrollo que no ha sido tal, políticas que nos están llevando directamente al umbral de un punto sin regreso, como sería una crisis ambiental generalizada. América Latina cuenta con una dotación de recursos naturales verdaderamente extraordinaria, de la que depende su desarrollo. América Latina es el lugar del mundo que presenta la mayor diversidad de especies y de regiones ecológicas del planeta, cuya desaparición comprometería el futuro de todos. Detener el deterioro ambiental en América Latina es una tarea urgente. Revisando las cifras la región se encuentra en una situación crítica ambientalmente. Algunos cambios favorables para el medio ambiente, han sido contrarrestados por problemas nuevos, que tienen que ver con los procesos de globalización de la economía y de los propios asuntos ambientales. Por otra parte, subsisten muchos problemas anteriores que están vinculados a modos insostenibles de producción y de consumo. Todo ello configura un cuadro desalentador.

Ninguno de estos fenómenos es el resultado de una evolución "natural" de las sociedades, sino la consecuencia de decisiones humanas y, por tanto, hechos sociales que deben oponerse con medidas políticas, en una escala que corresponda con la gravedad que revisten. Hay muchas razones para ser pesimista ante la situación a la que hemos llegado, pero ninguna para renunciar a la voluntad de cambio: Las instituciones sociales son una creación de los seres humanos y, por lo mismo, perfectibles.

En este proceso de perfeccionamiento, como ocurre en todo cambio social, el Derecho tiene una función que cumplir. Para el efecto, será necesario que los juristas mantengamos la mente abierta no sólo a la comprensión de los complejos hechos que configuran la trama ambiental de nuestras sociedades, sino también a la renovación de las ideas jurídicas necesarias para enfrentar nuevas situaciones. Es muy posible que una de las grandes

transformaciones del Derecho moderno en el siglo XXI esté representada por lo que a finales del siglo pasado emergió como el Derecho para el desarrollo sostenible.

La Gestión Ambiental Urbana articulada al Desarrollo Sostenible ha sido presentada en varios modelos en Latinoamérica, así[21]:

2.3.1. Gestión Estratégica del Medio Ambiente Urbano

La **Gestión Estratégica del Medio Ambiente Urbano**, es la propuesta del Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, 1992, presenta estrategias y acciones para resolver los problemas ambientales, a partir de su identificación.

2.3.2. Gestión Ambiental Municipal

En el **modelo de Gestión Ambiental Municipal**, el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile, 1993, propone el análisis, la toma de decisiones, la organización y control de las actividades de desarrollo y evaluación de los resultados para mejorar la formulación de políticas y su implementación futura.

2.3.3. Gestión-Investigación

El **modelo Gestión-Investigación**, de la Red Latinoamericana de Estudios Ambientales Urbanos, 1996, propone la cooperación de instituciones de investigación, entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y asociaciones comunitarias.

---

[21] Tesis de Doctorado "Propuesta de una metodología de planificación para el Desarrollo Urbano sostenible y Diseño de un sistema de evaluación de la sostenibilidad de ciudades medianas de América Latina" por Velásquez Barrero, Luz Estella. Universidad Politécnica de Catalunya Tecnología, Desenvolupament Sostenible, Desequilibris I Canvi Global, 46-56 p.

2.3.4. Gestión-Capacitación

El **modelo Gestión-Capacitación** del PNUD, 1997, propone Intervenciones de Carácter Social, y el Modelo Gestión Pública Integrada de la Asociación Nacional de Municipios y Medio Ambiente de Brasil (ANAMMA), 2002, en su modelo, sugiere una Gerencia del Sistema Urbano-Social Ambiental en términos de su sostenibilidad.

Tabla 3. Modelos de Gestión Ambiental Urbana en América Latina.

Estrategias	Autor	Propuesta de Gestión	Estrategia Legislativa
Ciudad Ecológica	Curitiba. Jaime Lemer, 1971	Sistema transporte público, la implantación de parques y la peatonalización de la ciudad histórica, la creación de la red de "ciclovías" o carriles bici. Dichas "ciclovías" sirven también para proteger áreas de posible degradación ambiental, creándose -trechos paralelos a las líneas de ferrocarril, a los ríos y a los arroyos.	Contexto local: Leyes, Decreto, Reglamentos.
Gestión Estratégica del Medio Ambiente Urbano	Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, 1992.	Estrategias y acciones para resolver los problemas ambientales, a partir de su identificación.	Contexto Global: Cumbres Mundiales.
Gestión Ambiental Municipal	Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile, 1993.	Análisis, toma de decisiones, organización y control de actividades de desarrollo y evaluación de los resultados para mejorar la formulación de políticas y su implementación futura.	Contexto local: Leyes, Decreto, Reglamentos.
Investigación-Gestión-Evaluación: Biomanizales	IDEA, Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales, 1995	Articular la investigación, la gestión y la evaluación de los resultados de indicadores con el desarrollo de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal. En este sentido, establece la importancia de identificar los principales factores que intervienen en la dinámica urbana local caracterizando lo esencial de su problemática, teniendo en cuenta las determinantes espaciotemporales.	Contexto Local: Leyes, Decretos, Reglamentos.
Gestión-Investigación	Red Latinoamericana de estudios Ambientales Urbanos, 1996.	Cooperación de instituciones de investigación, entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales – ONGs y Asociaciones Comunitarias	Contexto Regional: Tratado Internacional

Estrategias	Autor	Propuesta de Gestión	Estrategia Legislativa
Gestión - Capacitación	PNUD, 1997	Intervenciones de carácter social	Contexto Regional y Local: Tratado Internacional; Leyes, Decretos, Reglamentos.
Gestión Pública Integrada	Asociación Nacional de Municipios y Medio Ambiente de Brasil – ANAMMA, 2002	Gerencia el sistema urbano-social-ambiental en términos de su sostenibilidad	Contexto Regional: Tratado Internacional.

Tomado y modificado de la Tesis de Doctorado "Propuesta de una metodología de planificación para el Desarrollo Urbano Sostenible y Diseño de un sistema de evaluación de la sostenibilidad de ciudades medianas de América Latina", por Velásquez Barrero, Luz Estella. Universidad Politécnica de Cataluña Tecnología, Desenvolupament Sostenible, Desequilibris I Canvi Global,pags. 46-56.

En esta tabla se definen de acuerdo al modelo de gestión, una estrategia legislativa, que en caso de implementarse, servirá como mecanismo que contribuirá en la búsqueda de la efectividad de la propuesta de gestión.

2.4. CONTEXTO NACIONAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

En la coyuntura histórica que se vive actualmente en Colombia, el estudio de las cuestiones ambientales urbanas es cada vez más urgente y necesario, en razón a las siguientes consideraciones:

2.4.1. Consolidación de la Condición Urbana

Con un 70% de índice de urbanización, Colombia ha entrado de lleno en la era urbana, en la cual el eje de gravedad de la política y la actividad económica se ha desplazado definitivamente hacia las ciudades. Mas aún, las cifras del censo de 1993 revelan una consolidación de la tendencia de concentración de la población en las cabeceras, en detrimento de la población campesina.

2.4.2. Cambios en la Distribución Espacial de la Población

Como consecuencia de las modificaciones introducidas en el modelo de desarrollo que han determinado una reorientación de ciertos flujos de inversión hacia localizaciones con más ventajas comparativas en términos de recursos minero-energéticos, se está evidenciando también un reordenamiento espacial de la población. Los centros urbanos situados en la franja de clima caliente están creciendo más rápidamente, al punto de que en la actualidad 20 de las 30 ciudades más pobladas de Colombia se encuentran en dicho piso término. A su vez, se puede constatar que a medida que se intensifica la internacionalización de la economía, la población que habita en los puertos tiende a aumentar[22].

2.4.3. Nuevos Procesos de Tercerización y de Reconversión Industrial

Los procesos de reapertura comercial, cambiaria y financiera han dinamizado el crecimiento de actividades terciarias en muchas ciudades, lo cual conlleva la aparición o recolección de grandes equipamientos urbanos como parques industriales, zonas francas, terminales de transporte, puertos secos, etc., cuya localización, generalmente periférica, acentúa la expansión urbana y presiona las estructuras ambientales.

---

[22] Zambrano, Fabio. Tendencias Demográficas Recientes. Documento preparado para la Misión Siglo XXI. (Mimeo).

2.4.4. Profundización de los Procesos de Metropolización y Mayor Integración Regional

Mientras que en 1985 las áreas metropolitanas representaban el 30% de la población nacional, en 1993 esta participación se había elevado al 44.7%. Esta tendencia supone una creciente urbanización de las zonas agrícolas periféricas y la aparición de problemas ambientales tales como cuencas hidrográficas compartidas, prestación intermunicipal de servicios públicos e intensificación de los flujos de tráfico vehicular, entre nosotros, que trascienden los límites municipales y adquieren una dimensión regional, que es necesario reconocer y abordar. Existe, incluso, un enfoque teórico - el biorregionalismo - que plantea la necesidad ineludible de pensar y actuar sobre los problemas ambientales urbanos con una perspectiva regional"[23].

Un análisis de la gestión ambiental en conjunto demuestra que las instituciones en Colombia, manejan el ambiente y los recursos naturales en forma aislada, cumpliendo cada una con la orientación de su respectivo ministerio o departamento administrativo y con las funciones que les ha asignado la ley, pero sin coordinación.

Así, por ejemplo, la Constitución Política de Colombia, asigna al Municipio responsabilidades ambientales, lo mismo a las Gobernaciones y a su vez las Corporaciones Autónomas regionales, como entidades descentralizadas, y sin dependencia directa del Ministerio de Ambiente y vivienda; cumplen funciones relacionadas con el ambiente en los diferentes municipios del área de influencia de la misma.

Los aspectos ambientales son dinámicos y diversos y además varían y cambian continuamente de acuerdo con los factores ecológicos, sociales, económicos, culturales y políticos. Requieren por lo tanto de un tratamiento interinstitucional, una planificación integral y la constante adecuación de la gestión a las circunstancias que se presenten.

---

[23] Carr, Mike, Toward an Ecophilosophical Approach to Community and Regional Planning: A Bioregional Framework, <center for human Setlements, School Of Community and regional planning, University of British Columbia (Mimeo).

3. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA.

En este capítulo se presentarán los mecanismos políticos en tres contextos territoriales el Global, el Latinoamericano y el Nacional a través de los cuales los gobiernos de los países buscan desarrollar una gestión ambiental que los lleven a implementar unas políticas de desarrollo sostenible para sus comunidades.

3.1. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO GLOBAL: LA AGENDA 21

En los mecanismos políticos para la gestión ambiental será presentada en el contexto Global, la Agenda 21 como el más importante hasta ahora definido y en la más importante cumbre mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo hasta ahora celebrada.

La Agenda 21 es una expresión acuñada en la Cumbre de la Tierra (Río, 1992) para referirse al Plan de Acción que los estados deberían llevar a cabo para transformar el modelo de desarrollo actual, basado en una explotación de los recursos naturales como si fuesen ilimitados y en un acceso desigual a sus beneficios, en un nuevo modelo de desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Es lo que se ha denominado desarrollo sostenible, es decir, duradero en el tiempo, eficiente y racional en el uso de los recursos y equitativo en los beneficios.

La Agenda 21 es un documento, por el que todos los gobiernos del mundo se comprometen a establecer en sus respectivos países estrategias de desarrollo sostenible con las que se

busca abordar los principales problemas actuales como la pobreza, la marginación social y el deterioro del medio ambiente.

La Agenda 21 es un documento político preparado para ser discutido como posición de la Región de América Latina y el Caribe en la Conferencia Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo - Río 92+51 y continua con algunas modificaciones, las líneas políticas trazadas por el documento "Nuestro Futuro Común"[24].

Hoy, más de 5.000 ciudades de todo el mundo están elaborando sus Agendas Locales 21, a través de mecanismos de participación de la comunidad local, a fin de establecer objetivos compartidos para contribuir localmente al desarrollo sostenible de la sociedad planetaria. Las Agendas Locales 21 son una buena concreción de la vieja máxima ecologista "pensar globalmente y actuar localmente".

La Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra, es el punto en el que culminan dos años de trabajo para definir un modelo de desarrollo sostenible. Sus acuerdos se concretan en cinco apartados, uno de ellos es la ejecución de la Agenda Local 21. Se trata de un documento extenso estructurado en 40 capítulos y redactado en forma de plan de acción.

El capítulo 28 propone una serie de actividades programadas en el ámbito local para que el desarrollo sea globalmente sostenible. Insta a los poderes locales a iniciar un proceso de

---

[24] En Octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (World Commission on Environmental Development) atendiendo un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio (A global agenda for change). La Comisión partió de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro. Con ese enfoque optimista publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común" (Our Common Future).El informe plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Su esperanza de un futuro mejor, es sin embargo, condicional. Depende de acciones políticas decididas que permitan desde ya el adecuado manejo de los recursos ambientales para garantizar el progreso humano sostenible y la supervivencia del hombre en el planeta. Tres fueron los mandatos u objetivos impuestos a la Comisión: 1.Examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y Formular propuestas realistas al respecto. 2.Proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente con el fin de obtener los cambios requeridos. 3.Promover los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, institutos y gobiernos.

diálogo con sus ciudadanos, organizaciones y entidades para adoptar un plan de desarrollo centrado en las oportunidades y valores locales. La clave radica en el hecho de considerar de una manera integrada el desarrollo social, el económico y el medio ambiente, y por tanto aborda temas que tradicionalmente se han tratado de una manera moderada.

Las medidas que se proponen, intentan detener la destrucción del medio ambiente y eliminar las desigualdades entre los países.

Los objetivos se concretan en la lucha contra la pobreza, la protección y el fomento de la salud, la protección de la atmósfera, la conservación y el uso racional de los recursos forestales, la lucha contra la desertización, la protección de los ecosistemas de montaña, el desarrollo de la agricultura sin agredir al suelo, la conservación de la biodiversidad, la gestión racional y ecológica de la biotecnología, la protección de los recursos oceánicos y de agua dulce, la seguridad en el uso de los productos tóxicos y el manejo adecuado de los desechos sólidos, peligrosos y radiactivos. Como se ve, los temas apuntados son de una complejidad enorme y requieren un trato cuidadoso.

Las acciones prioritarias de la Agenda 21 se plantean en siete grandes apartados:

- El mundo próspero: Revitalización del desarrollo con criterios sostenibles.
- El mundo justo: Una vida sostenible.
- El mundo habitable: Núcleos de población.
- El mundo fértil: Uso eficiente de los recursos.
- El mundo compartido: Recursos globales y regionales.
- El mundo limpio: Gestión de productos químicos y residuos.
- El mundo de las personas: Participación y responsabilidad de las personas.

La Cumbre de la Tierra marca un hito histórico: la instauración de un nuevo sistema de entendimiento mundial para el desarrollo sostenible, basado en la indivisibilidad de la protección ambiental y el proceso de desarrollo.

El desarrollo de Agendas Locales 21 requiere de un mayor apoyo y respaldo político, para lo cual se han de crear y utilizar con mayor profusión instrumentos políticos pertinentes que superen los meros acuerdos y declaraciones. Asimismo, se debe universalizar la aplicación de sistemas de contabilidad ambiental de los recursos naturales propios para facilitar la gestión racional de los mismos, para elaborar estudios de huella ecológica y por su virtualidad como herramienta de comunicación y sensibilización de cara tanto al ciudadano como al decisor político. Para ello, es necesario avanzar en la aplicación de nuevos instrumentos de diagnóstico y revisión continua, además de los ya tradicionales sistemas de indicadores de sostenibilidad que están demostrando ser insuficientes por sí mismos.

También, se debería progresar en la utilización de herramientas ya existentes como las evaluaciones de impacto ambiental, las auditorias, los sistemas de gestión ambiental, adaptándolos y enfocándolos hacia la sostenibilidad. En este sentido, instrumentos legales, como la elaboración de ordenanzas municipales en materia de protección de medio ambiente, pueden ser eficaces para establecer normas de calidad ambiental adaptadas a las peculiaridades de cada municipio.

Es importante resaltar que se debe huir de marcos metodológicos excesivamente rígidos y que cada ciudad debería buscar su propia manera de avanzar hacia la sostenibilidad, aplicando instrumentos adaptados a sus peculiaridades ambientales, sociales, económicas y de tipo institucional. Cada situación requiere de un planteamiento propio, en el que debería evaluarse la idoneidad de la aplicación de la amplia gama de instrumentos metodológicos existentes a nivel local.

Miles de municipios están respondiendo a este SOS y muchos de ellos ya han decidido elaborar una Agenda Local 21. Para ello, mediante un método novedoso de participación e implicación de todos los ciudadanos, realizan una auditoria medioambiental de la ciudad.

En medio de este desastre, desde hace años, los pueblos, las comunidades, los municipios, siguen luchando por su sobrevivencia y desarrollo. La Agenda 21 es una herramienta de concientización y organización, en particular el capítulo 28, Autoridades Locales y Agenda 21.

El voraz desarrollo de la sociedad actual implica numerosos problemas ecológicos, sociales y económicos al planeta y a sus habitantes. Ante esta situación, la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992 en Río de Janeiro elaboró la Agenda 21, Plan de Acción de Naciones Unidas, e hizo un llamamiento a todos los municipios para atajar la situación con acciones y planes concretos.

La Agenda 21 aborda la universalidad de la Gestión Ambiental, en sus dimensiones sociales y económicas, la conservación y gestión de los recursos, el fortalecimiento del papel de los grupos sociales y los medios para la puesta en práctica. A su vez, plantea la "necesidad de modalidades diferentes que distribuyan los beneficios de manera equitativa, eviten el altísimo deterioro ambiental y mejoren la calidad de vida y no tan sólo el ingreso per cápita de las actuales y futuras generaciones."

Desde Río de Janeiro en 1992, en la llamada "Cumbre de la Tierra", se determinaron los lineamientos que deberían seguir los pueblos, a fin de garantizar, coordinar y asegurar el éxito de la Gestión Ambiental Global, comprometiendo acciones que desde lo local se ejecuten en los contextos local, regional y mundial, lo cual se denominó Agenda 21.

En la Agenda 21 se reconoce explícitamente que esta labor no debe quedar exclusivamente a cargo de los gobiernos, sino que debe implicar a todos los ciudadanos, asociaciones, empresas, colectivos de jóvenes y de mujeres, grupos ecologistas, ONG's, etc.

El programa de implantación de la Agenda 21 señala que cada municipio, comarca o región elabore, con el apoyo de su respectivo gobierno, su propio plan de desarrollo sostenible a partir del análisis de sus recursos y contando con la participación de la comunidad.

3.1.1. La Carta de Aalborg y las Agendas Locales 21

En 1994, tuvo lugar la "Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles" en Aalborg (Dinamarca). Sus planteamientos son una profundización de la Declaración de Río y del 5º Programa de la Unión Europea.

Durante los últimos años, se ha difundido el concepto de sostenibilidad local y se ha promovido la firma de la Carta de Aalborg como un símbolo de adhesión de las ciudades y autoridades locales hacia el desarrollo de procesos Agenda Local 21.

Prácticamente todas las iniciativas de diseño e implantación de dichas Agendas se han iniciado con la firma de la Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg). Al suscribir la Carta de Aalborg, se asume la aceptación de los compromisos y objetivos de sostenibilidad descritos bajo sus postulados y enunciados.

La Carta de Aalborg presenta tres partes diferenciadas:

- Declaración de consenso,
- Creación de la Campañas de Ciudades Europeas Sostenibles, cuyas funciones son: divulgar y publicar, apoyar y facilitar la aplicación de políticas hacia la sostenibilidad, captar nuevos firmantes, organizar un premio de la ciudad sostenible y crear redes de ciudades,
- Participación en las iniciativas locales del programa 21.

La Carta de Aalborg (1994), plantea la sostenibilidad como un proceso creativo local en busca del equilibrio, que incide en extender tal equilibrio a todos los ámbitos de toma de decisiones a escala local. Asimismo, se persigue el protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad, en la concepción de los planes locales de apoyo al Programa 21. Respecto a los Planes de Acción a favor de la Sostenibilidad, propone localizar

sistemáticamente los problemas y sus causas mediante consultas públicas, así como crear un modelo de comunidad sostenible mediante un proceso participativo que incluya a todos los sectores de la comunidad.

3.2. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO: NUESTRA PROPIA AGENDA

A partir de la realización en Río de Janeiro de la Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en 1992, el tema de la sostenibilidad del Desarrollo y el análisis sobre los contenidos de la Agenda 21, se articula a todas las discusiones sobre el futuro de la región. CEPAL[25], propone la elaboración de Nuestra Propia Agenda, un documento que adapta las recomendaciones de la Cumbre a la realidad latinoamericana y que actualmente sirve de guía a la estructuración de los planes de desarrollo y ordenamiento de las entidades locales. Sucesivamente se van imponiendo los conceptos ambientales en el tratamiento y manejo de los asuntos del desarrollo.

Nuestra Propia Agenda fue preparada por un grupo de especialista, por encargo de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe y financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD, para ser discutida como plataforma regional en la Conferencia de Brasil – 92. Representa, en general, la continuación de las líneas trazadas por Nuestro Futuro Común.

La conceptualización sobre las relaciones entre Medio Ambiente y Desarrollo presenta posiciones divergentes. Se plantea con claridad que "la modalidad del desarrollo actual parece cada día menos viable". Por lo tanto "no parece una solución para los países de América Latina y el Caribe intentar su incorporación plena a un esquema de funcionamiento que se muestra objetivamente desajustado en los propios países donde fue

[25] Comisión Económica para América Latina.

exitoso en el pasado". El objetivo del desarrollo se plantea por tanto como la "necesidad de ir hacia modalidades diferentes, que distribuyan los beneficios de manera más equitativa, eviten el altísimo deterioro ambiental, y mejoren positivamente la calidad de vida – no tan solo el ingreso per-cápita de las actuales y futuras generaciones". Alcanzar estos objetivos significará "un cambio dramático" en la actitud de los países industrializados y en sus relaciones con los países pobres.

El deterioro tanto social como ambiental, es acelerado y en algunos renglones, como el relacionado con la deforestación, el de la urbanización o el de contaminación urbana, va a la cabeza de los promedios mundiales. El desarrollo no ha logrado las metas y ha marginalizado una gran parte de la población. El desarrollo agrícola ha traído la erosión y el 30% de las tierras irrigadas se usan por salinización. La ganadería ha tenido un impacto ambiental superior al de otras regiones del mundo y la miseria urbana acorrala a un 35% de la población en los cinturones de miseria. La agenda mira, por tanto, "con angustia, el crecimiento que se observa en ciertas ciudades" por "la imposibilidad financiera y física de poder expandir la infraestructura urbana, la dotación de vivienda y los servicios públicos de salud y educación o ampliar el mercado de trabajo a una tasa interanual comparable con el aumento de la población".

Las circunstancias del desarrollo y por tanto, de la capacidad de los países para responder a sus retos ambientales, se han visto disminuidas drásticamente con la crisis de los ochenta y ello con "el insoportable" endeudamiento, "son manifestaciones de una modalidad de crecimiento que está agotada". La crisis ambiental corre paralela con la crisis cultural y en esta forma América Latina está perdiendo sus recursos culturales tan rápidamente como su biodiversidad.

Las propuestas de nuestra propia agenda son muy heterogéneas y a veces contradictorias. Algunas de ellas podrían inscribirse en la línea diplomática de las conferencias Internacionales. Otras, en cambio avanzan más en el camino de soluciones radicales.

Para lograr superar los límites ambientales impuestos al desarrollo, se propone "procurar una mejor integración en el contexto internacional donde existen la tecnología y los recursos necesarios para el desarrollo" evitando así el pueril empeño de sustituir la creación intelectual de Occidente". En último término "no tenemos autonomía para adoptar las tecnologías que nos resulten mas convenientes ni capacidad para desarrollarlas", sin la asesoría y los recursos externos. La superación del estancamiento económico es, por tanto, "una condición sine-qua-non". El desarrollo sustentable implica, por tanto, "un proceso de apertura y vinculación al sistema internacional".

La apertura internacional supone un esfuerzo endógeno, para aprovechar tanto los mercados internos como externos. Según la Agenda, "la experiencia de los países actualmente exitosos evidencia que el desarrollo es siempre un fenómeno endógeno.

Según la otra tendencia implícita en la Agenda, el nuevo desarrollo exige cambios más radicales y "no puede dejarse enteramente a los albures del mercado". A diferencia del pasado el crecimiento debe ser equitativo, priorizando las políticas agrícolas, la atención a la salud y la prestación de los servicios básicos. Además el desarrollo debe responder a la diversidad cultural, sin proponerse imitar los patrones de consumo de los países desarrollados, lo que conllevaría excluir a las mayorías del acceso a los beneficios del progreso. El desarrollo concebido en esta forma, implica "cambios profundos en el orden político, social, económico, institucional y tecnológico. Según esta tendencia, "la concentración del ingreso, la marginalidad y la pobreza, constituyen obstáculos insalvables para la transformación de las estructuras productivas y la incorporación de la tecnología".

Entre las muchas estrategias concretas descritas por la Agenda se pueden destacar algunas en las que se conjugan ambas tendencias.

- Ante todo la defensa de la propiedad sobre la información genética de la región y el establecimiento de un código de ética internacional para el tráfico de material genético.

- Reorientación de los centros internacionales de desarrollo agrícola e intensificación de la investigación en biotecnología, estableciendo redes de bancos genéticos.
- Intensificar los programas de ordenamiento de cuencas y manejo de agua.
- Racionalización del uso de la energía, rechazando las opciones riesgosas como la nuclear, evitando industrias intensivas en consumo energético y propiciando el desarrollo de tecnologías alternativas.
- Descentralización y desconcentración económica para un desarrollo regional más armónico.
- Se establecen una serie de recomendaciones para un adecuado ordenamiento territorial, que requieren un diagnóstico similar al de Sistemas Ambientales Venezolanos y un ente encargado de esa responsabilidad.
- Por último, el fortalecimiento del sistema científico – tecnológico.

" Nuestra Propia Agenda significa un paso importante en el diagnóstico de las verdaderas razones de la crisis del desarrollo en América Latina. Sin embargo no logra plantear con claridad los escenarios de un desarrollo sostenible. El crecimiento económico tal como se ha venido dando dentro del capitalismo, requiere fuentes de acumulación y hasta ahora solo se han logrado encontrar dos maneras de realizar dicha acumulación. En la economía de mercado, a través de la plusvalía, que trae como consecuencia la marginalidad y el deterioro ambiental. En las economías centralizadas, a través de la acumulación social a través del Estado, disminuyendo la marginalidad, pero con consecuencias igualmente nefastas sobre el sistema natural[26]".

[26] América Latina: Medio Ambiente - Desarrollo y Planificación Urbana. Augusto Ángel Maya- Luz Stella Velásquez, 2004.

3.3. MECANISMOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO NACIONAL

Los mecanismos políticos para la gestión ambiental local en Colombia serán presentados en los siguientes temas: El Sistema Nacional Ambiental SINA, la Dimensión Ambiental en los Planes Nacionales de Desarrollo por su temprana aprehensión por nuestros gobernantes, la planificación de las entidades territoriales por contemplar nuestra legislación diversos niveles de la planeación y el Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM) por ser éste el instrumento de la planeación ambiental de los municipios adoptada por el Sistema Nacional Ambiental (SINA), con lo que se demuestra por qué Colombia es considerado uno de los países en vía de desarrollo con mayor trayectoria en el ejercicio de la Planeación.

3.3.1. El sistema nacional ambiental "SINA".

La Ley 99 de 1993, mediante la cual crea el Ministerio del Medio Ambiente, estructura también el Sistema Nacional del Ambiente. El sistema busca organizar la administración ambiental solucionando problemas institucionales como la dispersión y duplicidad de las responsabilidades, los conflictos de competencia, la ausencia institucional, el bajo nivel técnico de la gestión, su alto grado de centralización, y el distanciamiento entre los usuarios de los recursos naturales y las entidades responsables de adelantar la gestión ambiental.

Sistema Nacional Ambiental (SINA). El Sistema Nacional Ambiental (SINA), es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99/93. Está integrado por los siguientes componentes:

- Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
- La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.

- Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
- Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
- Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
- Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

El Ministerio, por su parte, será el ente rector de la gestión ambiental, formulará la política en la materia y tendrá la responsabilidad de coordinar la acción de las entidades que conforman el Sistema Nacional del Ambiente. El Ministerio no tendrá a su cargo funciones ejecutoras y su especialización en la formulación de políticas requerirá un alto nivel técnico. La autoridad ambiental contará entonces con la jerarquía, independencia institucional y política, y nivel técnico necesario para concertar las políticas ambientales para el manejo de los distintos sectores productivos.

Otra figura importante que se conforma es el Consejo Nacional del Ambiente, quien cumplirá una función de coordinación y concertación a nivel nacional. El Consejo estará integrado por los ministros de los sectores cuyas acciones tienen mayores repercusiones de tipo ambiental. De esta manera, los proyectos sectoriales asociados con impactos negativos sobre los recursos naturales, podrán ser ajustados para reducir o eliminar esos impactos. De esta manera se proporciona un espacio de concertación entre entidades públicas. Como el propósito no es frenar el desarrollo sino muy por el contrario asegurar su viabilidad en el largo plazo, el Consejo será un mecanismo de mediación para armonizar las necesidades sectoriales del desarrollo con las de preservación.

Las Corporaciones serán ejecutoras regionales de las políticas ambientales nacionales, ajustándolas a las realidades sociales, económicas y ambientales de las distintas regiones, y coordinando y apoyando a las entidades territoriales en el desarrollo de los planes y proyectos de administración y manejo de los recursos naturales. Las Corporaciones

abarcarán la totalidad del territorio nacional incluyendo la jurisdicción actual del Inderena, para lo cual se modificará la jurisdicción de algunas de estas entidades y se crearán otras.

Finalmente, en el Sistema Nacional Ambiental se encuentran las entidades territoriales y regionales a quienes la constitución les asigna responsabilidades relativas al cuidado de los recursos naturales y de la calidad del ambiente. Las proyectos ambientales a cargo de los Departamentos y municipios que contarán la asesoría técnica de las Corporaciones Autónomas Regionales deberán además permitir la participación de las comunidades y de las organizaciones de base en su ejecución.

Con el fin de asegurar una gestión financieramente suficiente por parte de las entidades del Sistema Nacional Ambiental, la Ley contempla varias fuentes de financiación:

- La asignación de un porcentaje de los tributos sobre la propiedad inmueble, sin que exceda el promedio de las sobretasas existentes;
- La participación en las regalías nacionales;
- Recursos del presupuesto nacional;
- Recursos por contribuciones de valorización;
- Los recursos provenientes de tarifas, multas, derechos y contribuciones, entre otros;
- Las tasas que se paguen por el aprovechamiento de los recursos naturales como el agua o los bosques.

Vale la pena anotar que actualmente el Ministerio ha iniciado la ejecución de créditos con la banca multilateral por cerca de doscientos millones de dólares con el fin de fortalecer el nuevo arreglo institucional propuesto en la Ley, adelantar proyectos forestales importantes y de recursos naturales y constituir el Fondo Nacional del Ambiente al cual tendrán acceso entidades públicas y privadas que quieran adelantar proyectos de manejo de los recursos naturales.

La Ley contempla también la creación de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales que tendrá como principal tarea la de velar por el cumplimiento de las leyes y mandatos constitucionales que ordenan la defensa del ambiente y de los recursos naturales.

Con estos nuevos instrumentos institucionales y legales, el Estado quiere asumir seriamente su responsabilidad de garantizar a las presentes y futuras generaciones de colombianos, un entorno ambiental sano y una oferta suficiente de recursos naturales que les permita alcanzar un desarrollo económico y social adecuado.

En diciembre del 2000 se cumplieron los primeros siete años de la mayor reforma ambiental emprendida por el país en toda su historia, mediante la creación del Sistema Nacional Ambiental, que si bien ha avanzado en algunos aspectos de su montaje institucional, tiene un gran camino por delante para consolidarse como un proceso de gestión participativo, descentralizado y democrático.

Fortalecer y consolidar el Sistema Nacional Ambiental -Sina- constituye en el momento actual un reto, una necesidad y una oportunidad para:

- Preservar, restaurar y promover el uso sostenible del patrimonio ambiental del país, cuyo manejo irracional la ha puesto en alto riesgo, afectando la calidad de vida actual y futura de amplios sectores de la población, especialmente los más pobres.
- Facilitar una mayor articulación e integración de las acciones de gestión ambiental desarrolladas por los diversos actores del Sistema: las entidades estatales del Sina, los entes territoriales, los distintos sectores y gremios de la producción, los actores sociales (ongs, comunidades de base, organizaciones étnico territoriales), la comunidad científica y académica y los organismos de control. El objetivo es contribuir a generar sinergias que potencien la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental, económica, cultural y social en los planes de desarrollo de las comunidades.
- Promover la construcción de alternativas de convivencia pacífica en torno a la gestión ambiental colectiva y articulada, **"**pues el medio ambiente, en su condición de sustento de vida y base fundamental para el desarrollo, permite convocar actores, propiciar

acuerdos y producir resultados concretos que facilitan el diálogo y la concertación entre las distintas partes interesadas" y generar bases de confianza necesarias para construir la Paz"[27].

3.3.2. Dimensión ambiental en los planes nacionales de desarrollo en Colombia

En el texto el Perfil Ambiental de Colombia, elaborado por la Doctora Diana Pombo[28], Colombia es considerada, uno de los países en vía de desarrollo con mayor trayectoria en el ejercicio de la planificación.

La dimensión ambiental aparece de manera implícita o explícita en los Planes Nacionales de Desarrollo que se han elaborado en el País a partir de la creación del Frente Nacional, es decir de 1958 en adelante, de manera implícita, cuando los aspectos sociales, económicos, de reordenamiento del territorio, etc., conllevan consecuencias ambientales evidentes que se deben tener en cuenta. De manera explícita, cuando el elemento ambiental es considerado en su especificidad y de forma directa.

Los primeros Planes de Desarrollo elaborados a partir de 1958 corresponden a los gobiernos de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). En sus Planes, la variable ambiental aparece de manera implícita, en la medida en que las propuestas económicas y sociales tienen que ver con los recursos naturales renovables y no renovables y con el manejo integral de aguas y tierras.

En los Planes de Desarrollo posteriores, la dimensión ambiental es el común denominador, en unos se presenta la definición sin que llegue a ser completamente explícita y en otros planes apenas si se hace referencia al tema pero sólo en forma enunciativa sin que en su ejecución se evidencie un real interés.

---

[27] Ver Plan de desarrollo "proyecto colectivo ambiental" .

[28] Dra. Diana Pombo Directora General de Investigación, Participación y Educación Ciudadana Ministerio del Medio Ambiente.

En la práctica, varias ciudades colombianas: Bogotá, Cartagena, Manizales y Bucaramanga, entre los casos conocidos por la Misión Siglo XXI[29], han iniciado procesos de definición de sus agendas ambientales. De hecho, la Misión ha colaborado activamente en la elaboración y actualización del Plan de Gestión Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) de Santafé de Bogotá. El Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional, Sede Manizales, recibió apoyo de COLCIENCIAS para adelantar un completo trabajo de diagnóstico y formulación de estrategias ambientales para la ciudad de Manizales y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha colaborado con la Alcaldía de Cartagena para un proceso similar. En Bucaramanga, la Corporación de la Meseta de Bucaramanga ha alcanzado reconocidos éxitos en el mejoramiento ambiental del territorio de la ciudad. Existe también, desde luego, el antecedente del programa "Verde Valle" que promovió la Misión Siglo XXI[30].

En el ámbito Nacional, el Gobierno Colombiano elaboró el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social" 1995-1998, e incluyó el Programa Mejores Ciudades y Poblaciones" cuyo objetivo era "elevar la calidad de vida y salud de los colombianos que habitan en las ciudades, al disminuir la contaminación a través de la promoción de proyectos piloto de transporte urbano sostenible y la recuperación del espacio público[31].

En el contexto del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y como marco de referencia, en la formulación de la Política Nacional Ambiental inscrita en el Plan Nacional de Desarrollo (1999-2002), denominada "Proyecto Colectivo Ambiental", se establece como uno de sus programas centrales el de "Calidad de Vida Urbana", orientando los esfuerzos de gestión del Gobierno y el SINA, hacia el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad para

---

[29] La Corporación Misión Siglo XXI es una entidad sin ánimo de lucro, creada sobre la base de la experiencia Misión Bogotá Siglo XXI. La Misión Siglo XXI tiene 35 miembros entro los cuales hay entidades públicas, asociaciones gremiales, universidades, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y firmas de consultoría. Esta Misión fue creada en 1992 y desde esa fecha ha venido desarrollando estudios sobre el tema ambiental.

[30] Investigación para la Gestión Ambiental Urbana en el departamento del Valle del Cauca, Coordinador: Edgard Moncayo Jiménez, Santafé de Bogotá D.C., Agosto 23 de 1995.

[31] "El Salto Social", Plan Nacional de Desarrollo-Ley de Inversiones 1994-1998, Presidencia de la República, DNP, 1985, 256 p.

solucionar sus problemas ambientales y aprovechar de manera sostenible las potencialidades de la oferta natural, en un esquema descentralizado, participativo y democrático.

Consecuentemente, este plan nacional de desarrollo, destaca como uno de los instrumentos fundamentales para la gestión, el fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental municipal, para consolidar la condición del municipio como eje natural de coordinación entre entidades públicas y de articulación de los actores sociales en el nivel local. Con él se pretende promover, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las acciones dirigidas a elevar el compromiso y la participación de los municipios en la gestión ambiental del ámbito territorial que les compete, de manera que se fortalezca su capacidad institucional y especialmente sus unidades técnicas en cuanto al abordaje de los temas ambientales se refiere.

La Política Actual Ambiental del Gobierno 2003-2006 se ha denominado "Planificación y administración eficiente del medio ambiente", según ella se adelantarán acciones para el fortalecimiento de la capacidad de gestión y para la articulación de los diferentes actores que integran el SINA en cada ámbito territorial.

Se formulará una política de estado de desarrollo sostenible, que involucre y comprometa al sector público, privado y a la sociedad civil. Se promoverá la conformación de consejos ambientales regionales como escenarios de participación y de concertación para la gestión ambiental regional. Se continuará optimizando los procesos administrativos de otorgamiento de licencias y permisos ambientales. Se avanzará en la consolidación del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC) y se preparará la segunda generación de indicadores de línea base ambiental para Colombia. Se implementará la Política Nacional de Investigación Ambiental y la Política Nacional de Educación Ambiental. Se articularán las fuentes de financiación regional y de cooperación internacional con el fin de contrarrestar las dificultades presupuestales y se incrementarán los recursos del Fondo de Compensación Ambiental".

En la actualidad, el tema ambiental está debidamente apropiado por los actores gubernamentales Colombianos a nivel local, departamental y nacional. Así lo plasman en sus programas de gobierno, los que finalmente y por mandato legal, se convierten en los Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de Desarrollo. Ello constituye un gran avance en el tema del desarrollo sostenible y a lo que, aparentemente, sólo le hace falta asegurarle la debida y oportuna ejecución, mediante una adecuada gestión ambiental.

3.3.3. La planificación ambiental de las entidades territoriales en Colombia

El artículo 311 de la Constitución Política consagró al municipio como la "entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado", al cual le confirió la tarea de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre otras.

También en cumplimiento de la Ley, todas las administraciones municipales deben contar con un documento legalizado para su período de gobierno (programa de gobierno - plan de desarrollo), que establezca claramente los objetivos del desarrollo municipal, las metas a alcanzar y los medios y recursos técnicos, humanos y financieros disponibles y necesarios para su cumplimiento; así mismo, dicho plan ha de atender los principios generales de la planeación.

Los planes de desarrollo definidos en la Ley 152 de 1994, son el eje de la planeación en los municipios. El Plan de desarrollo municipal, que desarrolla, amplía y complementa el programa de gobierno, define las líneas que han de orientar la actuación de la administración en su período de gobierno, los programas y proyectos específicos, su priorización y la asignación de recursos, de conformidad con las determinaciones de la Ley 136 de 1994.

Para plasmar las propuestas de desarrollo se cuenta con mecanismos de planeación para cada uno de los diferentes niveles territoriales, denominados “planes”; todos ellos deberán tener consideraciones ambientales y propuestas de acciones orientadas hacia un desarrollo más sostenible. Entre éstos se encuentran:

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Planes de Ordenamiento Territorial de las Entidades Territoriales.
- Planes de Gestión Ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Planes de Gestión Departamental.
- Planes de Desarrollo Municipal.
- Planes sectoriales en los Municipios.
- Planes de Acción Ambiental Local o Agendas Ambientales Locales.
- Otros procesos de Planeación en el ámbito de comunas o barrios.

De otra parte, los municipios, a través de sus diferentes secretarias y departamentos administrativos formulan e implementan los respectivos planes sectoriales de manera armónica al Plan de Desarrollo Municipal. Entre estos planes se encuentran:

- El Plan de Inversiones y el Plan de descentralización para la administración del Situado Fiscal.
- El Plan Ambiental Municipal.
- El Plan Educativo.
- Los Planes de Acción Sectoriales de vigencia anual.
- Los Planes Modales de Transporte.
- El Plan Municipal de Deportes.
- El Plan de Salud.
- El Plan de Agua Potable y Saneamiento Básico.

El componente ambiental, deberá estar identificado en cada uno de los planes municipales, así mismo, debe existir coherencia en el enfoque ambiental de todos los planes, y entre los planes municipales y los de ámbito superior, atendiendo además las determinantes ambientales del orden regional.

Como instrumentos técnicos útiles para el municipio en la identificación de dicho componente, están la Agenda Ambiental y el Plan de Acción Local (PAAL), que permiten orientar el desarrollo territorial desde la perspectiva ambiental.

Por su parte, el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital, y finalmente la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Para realizar una Gestión Ambiental Municipal exitosa, el municipio debe contar, entonces, con su Agenda Ambiental, la cual consta de dos partes: El Perfil Ambiental Municipal y el Plan de Acción Ambiental. La Agenda Ambiental deberá estar inscrita en el Plan de Desarrollo de la administración municipal, con los responsables y recursos necesarios asignados.

El Perfil Ambiental debe ser coherente con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con información actualizada y confiable. Contiene: el estado actual de los recursos naturales, la oferta ambiental, la problemática ambiental, las relaciones de la sociedad con la naturaleza, los sistemas productivos y los impactos que éstos ocasionan en la base natural, etc, las prioridades y necesidades de manejo a corto, mediano y largo plazo, con el fin de organizar

lo mejor posible la estructura administrativa municipal para que responda a las necesidades particulares del municipio, y pueda trabajar eficientemente en los temas prioritarios, relevantes y de importancia para el desarrollo sostenible de la región.

El Plan de Acción Ambiental contiene las líneas estratégicas de acción ambiental del municipio, cada una de ellas incluye Programas y Proyectos, dependencias del municipio responsables de su ejecución, instituciones externas o actores que participan en su financiación y ejecución, definición de un sistema de seguimiento al proceso e indicadores de gestión.

3.3.4. El sistema de gestión ambiental municipal: SIGAM

Para apoyar el desarrollo social, económico y biofísico del territorio nacional, el Estado constituyó el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA), conformado por el conjunto de orientaciones normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993.

Dentro de este marco se creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la misma Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación para asegurar su desarrollo sostenible.

En esta perspectiva, la estrategia propuesta desde el Ministerio del Medio Ambiente a través de la Dirección General Ambiental Sectorial, va dirigida a que conjuntamente con las corporaciones autónomas regionales, corporaciones de desarrollo sostenible y unidades ambientales urbanas de los grandes centros urbanos, se construya el SINA desde la base municipal, diseñando y aplicando un instrumento denominado SISTEMA DE GESTIÓN

AMBIENTAL MUNICIPAL (SIGAM), que de manera sistémica, facilite al ente municipal, adelantar acciones integrales y articuladas en materia de compromisos, derechos y deberes de las administraciones municipales y de sus comunidades con la gestión del medio ambiente; dentro de este marco se diseñan y construyen los Modelos de Sistemas de Gestión Ambiental Municipal, que en su desarrollo local permiten que las administraciones municipales, definan claramente el QUÉ HACER y el CÓMO HACER la gestión ambiental urbano - municipal que les compete.

En consecuencia con lo indicado, el esquema de los SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL (SIGAM) contempla, de manera integral y matricial, la interacción de dos partes fundamentales: Una primera parte relacionada con las potencialidades de la oferta natural asociada, así como la identificación de los problemas ambientales urbanos y rurales; y una segunda parte representada por el conjunto de instrumentos de gestión.

En síntesis podríamos decir que los mecanismos políticos de Gestión Ambiental Urbana se desarrolla en diversos en contextos y en diversas así: Globalmente las concertaciones internaciones de los países adoptan en eventos-cumbres internacionales, en los países latinoamericanos de busca adoptar lo acordado en la conferencia de Río adaptándola a las circunstancias propias de la región y en Colombia se adoptan diversos mecanismos de gestión ambiental a nivel territorial e institucional y particularmente mediante la legislación marco y reglamentaria como la siguiente:

Gráfico No. 2. Mecanismos Políticos para la Gestión Ambiental Urbana

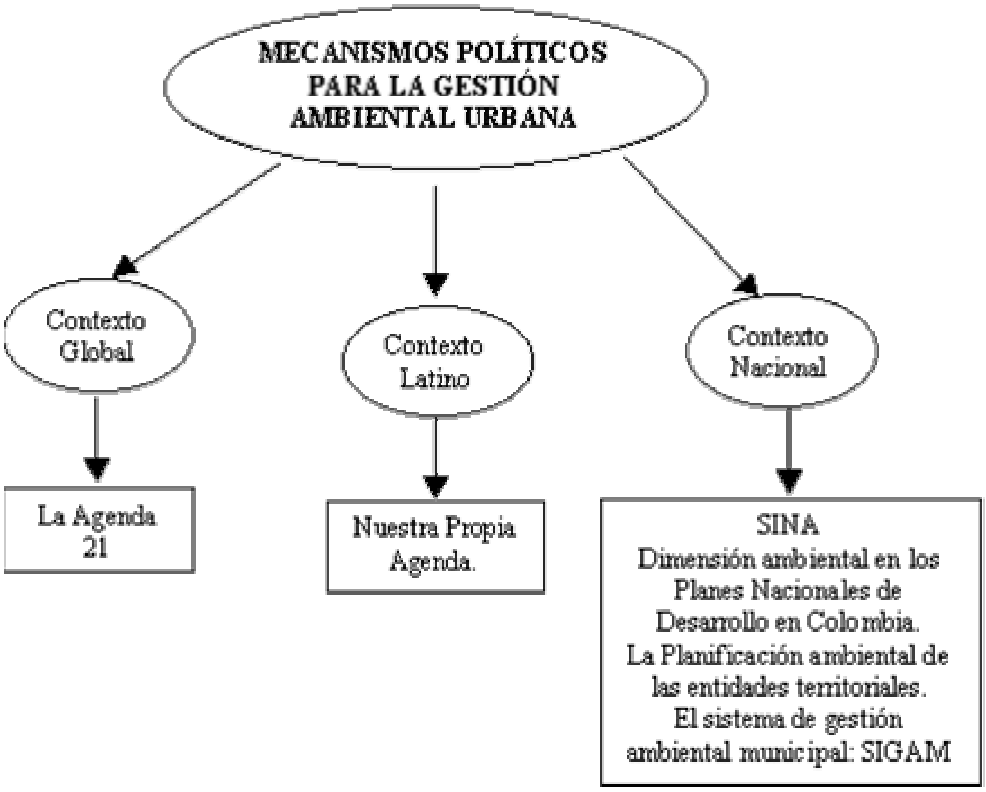


Tabla 4. Gestión Legislativa Ambiental en Colombia.

Gestión Ambiental desde la Conferencia de Estocolmo (1972)	Gestión Ambiental desde la Cumbre de Río (1992) (Agenda 21)
1973. Un año después de la reunión de Estocolmo, con la Ley 23 de 1973 por medio del Decreto 2811 del mismo año se establece el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección del Medio Ambiente, en una versión de vanguardia en Latinoamérica, modelo en su momento y aún vigente en muchos de sus artículos. **1979**. Por medio del Decreto 1875 de 1979, se dictan las normas de Prevención del medio marino y otros desperdicios. **1980**. A través de la Ley 10 de 1980, se aprueba el protocolo. **1981**. Colombia se adhiere a la Convención CITES por medio de la ley 17 de 1981 y a la Convención	**1993**. Por medio de la Ley 99 de 1993 se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se liquida el INDERENA; se establecen las bases del SINA (Sistema Nacional Ambiental) y se tiene en cuenta la intervención de las comunidades en la gestión y control del ambiente. **1994**. La ley 152 de 1994 establece la obligatoriedad de incorporar programas y proyectos ambientales en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales en Colombia. Mediante las leyes 164 de 1994 y 165 del mismo año, Colombia se adhiere a los Convenios Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio de la Diversidad Biológica respectivamente

Gestión Ambiental desde la Conferencia de Estocolmo (1972)	Gestión Ambiental desde la Cumbre de Río (1992) (Agenda 21)
Internacional para la protección de la contaminación por buques (Ley 12 de 1981). **1985**. Por medio de la Ley 45 de 1985, Colombia aprueba el Convenio para la protección del medio marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste; el Acuerdo sobre cooperación regional para combatir la contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas. **1989.** A través de la Ley 9ª o de Renovación Urbana crean las entidades municipales de manejo ambiental. Se aprueba la Convención sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos (Ley 55 de 1989) Se aprueba el Convenio Internacional de Maderas Tropicales por medio de la Ley 47 del mismo año. **1990**. Por medio de la Ley 30 de 1990, se aprueba el Convenio de Viena, relativo a la protección de la capa de ozono. **1991**. Se reúne la Asamblea Nacional Constituyente y se redacta la nueva Constitución Política de Colombia. En cerca de 80 artículos hace referencia al derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano; fija responsabilidades ambientales al Estado y la Sociedad civil y fomenta la participación ciudadana.	Por medio del Decreto 1660 de este año se reglamenta parcialmente el SINA. **1997**. Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, incluye el componente ambiental como base para el ordenamiento del territorio. Mediante la ley 357 de 1997, Colombia se adhiere al la Convención relativa a los humedales de importancia internacional RAMSAR. 2001. Colombia se adhiere al Protocolo de Kyoto.

4. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y SU APLICACIÓN

4.1. INTRODUCCIÓN

En el marco de disposiciones constitucionales, se ha venido desarrollando, en las últimas tres décadas del siglo XX, un proceso legislativo encaminado a dotar de una "legislación propiamente ambiental" a los diferentes países de América Latina. Este proceso, aún en curso, ha desembocado invariablemente en la promulgación de leyes "generales" o leyes "marco", que han influido en el desarrollo de la legislación ambiental mediante la generación de una nutrida reglamentación y muchas normas técnicas y en las modificaciones que se han hecho a la "legislación sectorial ambiental". Algunos de estos cambios han llegado hasta la legislación penal, pero rara vez a la legislación civil.

Es importante destacar que Colombia fue el primer país de América Latina que definió de alguna manera su política nacional para el medio ambiente a través de su legislación. En efecto, el Código de los Recursos Naturales estableció los principios conforme a los cuales deben ser usados los elementos ambientales y los recursos naturales renovables (artículo 9°). Además, el Código estableció los principios de la política ambiental de Colombia en el ámbito internacional (artículo 10). Como mecanismos al desarrollo de la política ambiental, el Código previó los incentivos y estímulos económicos; la acción educativa, y el Servicio Nacional Ambiental Obligatorio; las tasas retributivas de servicios ambientales; el sistema de información ambiental; las inversiones financieras estatales en obras y trabajos públicos ambientales; la declaración de efecto ambiental (evaluación del impacto ambiental); la zonificación, y las medidas para las emergencias ambientales.

El Código colombiano se encuentra complementado, si así pudiera decirse, por la Ley núm. 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector

público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental y se dictan otras disposiciones, entre las cuales se encuentran algunas sumamente importantes que se examinan en el capítulo III.

La expedición de la legislación propiamente ambiental en casi todos los países de nuestra región no ha implicado la desaparición de los numerosos ordenamientos jurídicos que se ocupan de muchos temas específicos de la protección del medio ambiente, a veces de manera reiterativa e incluso contradictoria. En efecto, en el mejor de los casos y salvo ciertas excepciones, la legislación propiamente ambiental puesta en vigor ha derogado, por lo general de una manera tácita, algunos preceptos de esos ordenamientos jurídicos que son incompatibles con las nuevas disposiciones de la legislación propiamente ambiental.

La legislación sectorial de relevancia ambiental se ocupa, en primer término, de la protección de ciertos recursos naturales: el agua, los suelos y tierras, los recursos forestales, la flora y la fauna silvestre, los ecosistemas marinos y costeros, los recursos naturales no renovables, las fuentes de energía, y la atmósfera. Se trata del tema del "derecho de la naturaleza" o "derecho de la biosfera". Dicha legislación se ocupa, en segundo término, de la ordenación del ambiente construido por el hombre (asentamientos humanos, industrias, vías de comunicación, etc.). Se trata del "derecho de la tecnosfera". En este segundo rubro debe considerarse incluido el tema de la protección de la salud humana de los efectos ambientales (la salud ambiental y medio ambiente laboral), dado que por lo general este tema es regulado como una cuestión propia de la ordenación del medio ambiente construido por el hombre. El panorama que se ofrece a continuación de dicha legislación toma en cuenta esa clasificación, a partir de la legislación para la protección de los recursos naturales.

Como quiera que sea, la conclusión es que la legislación sectorial de relevancia ambiental sobre protección de los recursos naturales debe ser examinada, habitualmente, a través de los ordenamientos jurídicos que se ocupan en la mayoría de los casos de cada recurso

natural. Un caso típico está constituido por la legislación relativa a la protección de las aguas continentales (llamadas también aguas terrestres o aguas no marítimas o aguas dulces), que sin lugar a dudas es el recurso natural más normado (por leyes especiales e incluso por disposiciones dispersas en otros ordenamientos jurídicos).

4.2. PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS AMBIENTALES

Existe una percepción generalizada en orden a que la legislación ambiental -en todos los lugares del mundo-, tiene un bajo nivel de aplicación, lo que se explica habitualmente por razones de orden fáctico, principalmente por la falta de voluntad de las autoridades políticas y administrativas llamadas a ponerla en práctica.

"El escaso desarrollo de la legislación ambiental, que es un fenómeno típico de la etapa inicial de su formación, trae como consecuencia que muchas veces no existan las normas jurídico-ambientales que serían necesarias para la regulación de ciertos problemas. Sin embargo, los casos de anomia absoluta no son tan habituales en la legislación ambiental como los de anomia relativa"[32]. En otras palabras, es poco usual que un determinado problema ambiental no sea regulado de alguna manera. En cambio, es bastante frecuente que esa regulación sea incompleta, es decir, que las normas existentes no se encuentren complementadas por otras normas que harían posible su aplicación. Se trata de una cuestión de ineficiencia que determina la ineficacia de las normas existentes.

---

[32] Así, por ejemplo, cuando una norma legal establece que queda prohibido contaminar la atmósfera, por lo general sus prescripciones no determinan con la precisión necesaria los casos en que se considerará que existe una situación de contaminación atmosférica. En efecto, lo más probable será que dicha norma legal se remita a los reglamentos y normas técnicas que deberán calificar cada uno de los casos de contaminación de la atmósfera, excluyendo por cierto los casos de contaminación de minimus. Mientras no se expidan tales reglamentos y normas técnicas, la norma legal que establece la prohibición de contaminar.

El enfoque equivocado de la legislación ambiental para el tratamiento jurídico de muchos problemas ambientales, es la segunda de las grandes razones que explican la ineficiencia de dicha legislación y, por ende, su ineficacia. Ello puede deberse a numerosos y complejos factores; pero como quiera que sea, conduce indefectiblemente, a la no aplicación de dichas normas o a una escasa aplicación de las mismas, a partir de la consideración de que son a todas luces inadecuadas para corregir las situaciones ambientales a que se refieren.

La carencia de los mecanismos necesarios para la aplicación de la legislación ambiental o lo inapropiado de los mecanismos existentes, es también un factor de ineficiencia que suele estar presente en la legislación ambiental de los países de Latinoamérica. Por lo general existe una estrecha relación entre la inadecuación social de la norma jurídico-ambiental y los mecanismos previstos para su aplicación.

En efecto, la falta de consideración del dato social que es indispensable tener en cuenta para regular de una manera apropiada una determinada situación ambiental, lleva a que se ponga el interés en los mecanismos correctivos antes que en los preventivos, esto es, a que no se establezcan previsiones para remover las causas que generan las situaciones ambientales indeseables.

Estas insuficiencias determinan que las respectivas normas no se acaten y que tampoco se apliquen las sanciones. Es evidente que este tipo de normas sólo son eficaces para corregir desviaciones individuales y no desviaciones masivas del orden jurídico establecido, como son las que con frecuencia ponen en peligro al medio ambiente.

Todos los elementos de ineficiencia de la legislación ambiental que están presentes en los sistemas jurídicos existentes en América Latina para la protección del medio ambiente, contribuyen a crear un cuadro de ineficacia de la misma legislación ambiental, que es bastante típico en nuestra región (pero no sólo en esta parte del mundo).

Sin embargo, la situación de ineficacia de nuestra legislación ambiental no se explica sólo con razones de ineficiencia. Si así fuera, todo el problema se reduciría a mejorar técnicamente dicha legislación. "Es imposible determinar de una manera abstracta cuáles son los problemas de ineficacia propiamente dichos de la legislación ambiental, en general, de cualquier país del mundo, ello sólo puede identificarse a través de un análisis concreto de cada situación. A continuación se explica la ineficacia de la legislación ambiental latinoamericana a través de dos hipótesis básicas, a saber: 1) La insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios, lo que muchas veces incluye el desconocimiento de la misma; y 2) las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicar administrativa y judicialmente la legislación ambiental"[33].

La primera de esas hipótesis tiene que ver con la falta de desarrollo de una conciencia ambiental sólida en la ciudadanía, que comprenda el conocimiento de la legislación sobre la materia y que garantice no sólo su acatamiento espontáneo por la población, sino también, que haga más fácil su aplicación por las instancias administrativas y judiciales competentes.(¿Educación Ambiental?).

La segunda, tiene que ver con las insuficiencias de las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la aplicación de la legislación ambiental.

En América Latina, la aplicación de los mandatos contenidos en la legislación ambiental depende de manera significativa de los organismos administrativos que crean los mismos sistemas jurídicos para la protección del medio ambiente, dado que sobre estos organismos recae la función de llevar a la práctica un número importante de mandatos. Para el efecto, tales organismos son dotados de atribuciones normativas y ejecutivas.

Entre esas atribuciones figura la función de velar por la aplicación de la legislación ambiental y aplicar sanciones administrativas en los casos de contravenciones a

---

[33] La segunda edición de mi Manual de derecho ambiental mexicano, segunda edición, Fondo de Cultura Económica y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 2000, pp. 655-675.

disposiciones de la legislación ambiental (ius punendi). Estas atribuciones normativas y ejecutivas son los mecanismos a través de los cuales el Estado desarrolla sus funciones ambientales, es decir, son los instrumentos de que se vale el Estado para llevar a cabo la gestión ambiental.

Como es obvio, la aplicación de los mandatos contenidos en la legislación ambiental también depende de los organismos jurisdiccionales del Estado. En general, la aplicación de las normas jurídicas está confiada, en último término, a los tribunales de justicia. Sin embargo, en los últimos años se han hecho avances muy importantes en este campo.

En efecto, en ambos casos ha sido común la generación de un complicado proceso de transferencia de funciones, que ha tenido una cierta pérdida de las propiedades que estas funciones tenían en su sector original. También son notorios los problemas que han tenido las instancias de coordinación que han sido creadas sin facultades decisorias: por lo general, estas funciones han terminado ejerciéndose en el vacío. Por otro lado, el hecho de que los organismos tradicionales de la Administración Pública del Estado que ejercen el control de ciertos recursos naturales y de otros componentes ambientales, así como de algunas actividades que tienen incidencia en el medio ambiente, y que hayan seguido a cargo de esas instituciones, ha implicado muchas veces que nada haya cambiado.

4.3. DIFERENTES RELACIONES DEL DERECHO AMBIENTAL

Es importante la relación del derecho ambiental con otras ramas del derecho, especialmente la Constitucional por su carácter fundamental y esencial en los sistemas de Constituciones Políticas; con el derecho Civil y con el Penal por su particular forma de abordar las acciones de los ciudadanos y con el derecho Administrativo por corresponder a la esencia del presente trabajo.

4.3.1. Con el Derecho Constitucional

Al igual de lo que sucedió en los años anteriores a la Conferencia de Río, en los años siguientes a la Conferencia la intervención de los tribunales de justicia en los conflictos jurídico-ambientales se ha fundamentado principalmente en el ejercicio de las acciones constitucionales previstas para la defensa de los derechos fundamentales, en los países donde el derecho a un medio ambiente apropiado ha pasado a un rango constitucional. El número y los alcances de los casos se han incrementado de una manera importante.

Esta preferencia por las acciones constitucionales se debe a que las dificultades que aún presentan en nuestros países los sistemas de acciones y, en general, los sistemas procesales respecto de la tutela de los intereses colectivos y difusos, han transformado la tutela constitucional en la vía que preferentemente se elige para la protección de los intereses. Pero, la justicia constitucional no es una solución cabal a todos los problemas que presenta el acceso a la justicia ambiental, si se tiene en cuenta que sus acciones son medios de excepción de una naturaleza eminentemente cautelar. Por eso, es urgente favorecer el acceso de los afectados a la justicia ambiental, en todas sus vertientes. No se puede entregar todo a los principios constitucionales y a la creatividad de los jueces.

4.3.2. Con el Derecho Civil

Los avances que, pese a todo, se iniciaron en la década de los años 80, época en la que destacan, por su importancia, los que corresponden a la justicia constitucional y, en un grado menor, los que son una expresión de la justicia administrativa y penal. No puede decirse lo mismo, en cambio, de la justicia civil. Estos avances, que han continuado y se han multiplicado en la década de los años 90, se explican en la década anterior por algunos cambios jurídicos y, además, por la capacidad y voluntad de los jueces, que ha dado paso a la creación de una importante jurisprudencia que, incluso, ha estado influyendo en los cambios legislativos.

Los mayores problemas de acceso a la justicia ambiental se encuentran en el campo civil, especialmente cuando se trata de la reparación del daño ambiental y este daño va más allá de la lesión a un interés individual. Esto se debe, básicamente, a un problema de legislación, que consiste en la insuficiente regulación de las cuestiones que tienen que ver con la responsabilidad por el daño ambiental, lo que a su vez se debe, básicamente, a que la legislación vigente no toma en cuenta las características específicas del daño ambiental y otros muchos problemas, que ya han sido analizados por la doctrina y abordados en el derecho comparado.

Los problemas de la justicia civil se inician con los obstáculos que representan las cuestiones sobre la legitimación para accionar (o "interés jurídico"), que es uno de los componentes más importantes de lo que se podría llamar "la justicia para el medio ambiente"[34] y es de la que se han ocupado los juristas de manera preferente. Los problemas procesales de la justicia civil, por cierto, exceden la cuestión de la legitimación.

4.3.3. Con el Derecho Penal

Los avances hechos en el campo de la legislación penal se están expresando en la intervención de los tribunales de justicia en asuntos ambientales que tienen características penales, cuyos resultados no están, sin embargo, debidamente registrados y, por tanto, no son ampliamente conocidos. En efecto, existe información sobre el inicio de procedimientos penales en materia ambiental, pero no se conocen sus resultados. Este inicio ha sido facilitado por la creación de nuevos sujetos procesales especializados en el tema, como es el caso de las áreas especializadas del Ministerio Público en Brasil y los llamados.

---

[34] Téngase presente que, de acuerdo con el sistema clásico de acciones civiles, la legitimación procesal en el litigio civil está limitada de manera exclusiva a las personas que individualmente han sido afectadas en sus intereses, esto es, a los llamados "personalmente afectados". Esto significa, si se le enfoca desde la perspectiva de la reparación de un daño, ésta sólo puede ser exigida en juicio por la víctima de ese daño y sólo en la medida en que su persona o sus bienes han experimentado algún menoscabo o disminución como consecuencia de dicho daño. Si el daño tiene una naturaleza colectiva, es decir, si una misma acción.

“Promotores de Justicia de Medio Ambiente”. Recientemente, en la Procuraduría General de Justicia de México también se ha creado un área especializada.

En este caso, el derecho penal se ha terminado sumando al arsenal de los instrumentos de la política ambiental, con fórmulas novedosas que buscan un tratamiento penal adecuado a los problemas ambientales y que se expresan en modificaciones importantes en los sistemas de las penas, en la responsabilidad de las personas jurídicas y en el propio proceso penal, que ahora permite al juez, mediante el otorgamiento de atribuciones especiales, participar de manera activa en la protección del medio ambiente en los casos de que conoce, como se ha expresado en el párrafo final de la sección anterior.

4.3.4. Con el Derecho Administrativo

La justicia administrativa se ocupa de los conflictos jurídicos entre la administración y los administrados, que son generados, habitualmente, por la aplicación administrativa de la legislación ambiental.

La aplicación administrativa del derecho ambiental, o si se quiere la “efectividad” de la legislación ambiental, depende de factores jurídicos - que tienen que ver con la manera como está organizada legalmente la gestión ambiental y cómo están regulados los mecanismos para su aplicación -, así como de factores institucionales, económicos, sociales y políticos, entre ellos los recursos humanos, técnicos y financieros de que dispone la administración para velar por la observancia de la legislación ambiental y el contexto social, económico y político en que debe aplicarse.

La efectividad de la legislación ambiental en sede administrativa está estrechamente ligada a las capacidades institucionales de los organismos de la administración pública del medio ambiente encargados de aplicar dicha legislación, que por lo general son los mismos organismos encargados de todas las tareas propias de la gestión ambiental. En algunos casos, sin embargo, la administración pública del medioambiente cuenta con organismos especializados en materia de aplicación de la legislación ambiental.

La “efectividad” de la legislación ambiental fue una preocupación permanente de la Conferencia de Río, porque existe una percepción generalizada y justificada en orden a que la legislación ambiental - en todas partes del mundo -, tiene un bajo nivel de aplicación. Por eso, casi todas las referencias al perfeccionamiento de la legislación ambiental que hacen tanto la Declaración de Río como la Agenda 21, están acompañadas de una verdadera “cláusula de efectividad”. El mandato general de estos documentos, como bien lo sintetiza el Principio 11 de la Declaración, consiste en que “los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente”.

Hasta ahora, la legislación ambiental sigue presentando una naturaleza eminentemente administrativa. En efecto, la protección del medio, ha sido concebida, hasta ahora, como una función principalmente administrativa, que se le encomienda a ciertos servicios públicos preexistentes de la Administración Central o a servicios públicos creados para ese efecto, sin perjuicio de las funciones tradicionales de las administraciones locales (los municipios). La aplicación administrativa de la legislación ambiental, por tanto, sigue ocupando un lugar importante y, consecuencialmente, los conflictos jurídicos entre la administración y los administrados son un hecho relevante.

Lo importante es destacar la relevancia que tiene el control jurisdiccional sobre los actos administrativos que inciden en los asuntos ambientales, como una garantía de que dichos actos se sujetarán al principio de la legalidad y, al mismo tiempo, como una garantía para los derechos de los administrados, entre ellos el derecho a un medio ambiente adecuado.

Por otra parte, cabe señalar que este control se está haciendo cada vez más importante dado el notable incremento que se observa en su ejercicio, como consecuencia, entre otros factores, del perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos que lo regulan, en especial de aquellos que franquean el acceso a este tipo de justicia a las organizaciones sociales que, en número creciente, se ocupan de los problemas ambientales.

Tabla 5. Relación del Derecho Ambiental con otras Ramas del Derecho.

Rama del Derecho	Derecho Constitucional	Derecho Civil	Derecho Penal	Derecho Administrativo
Derecho Ambiental	Las acciones constitucionales.	La reparación del daño ambiental.	Los sistemas de las penas.	Organización legal de la gestión ambiental y los mecanismos para su aplicación.

4.4. LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL.

En una primera aproximación al tema es posible afirmar que, desde los inicios de la década de los años 70, se inició un proceso de organización de la gestión ambiental en el sentido moderno de esta expresión, sobre la base de ciertos principios que de manera progresiva se fueron definiendo e incorporando en la legislación sobre la materia. Este proceso, que se desarrolló de acuerdo con las especificidades de todo orden propias de cada país, se ha caracterizado por sus avances y retrocesos legislativos y, casi siempre, por no haber sido acompañado por la creación de las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento.

Hasta ese momento, seguía predominando la idea de que la tarea de la organización de la gestión ambiental consistía en superar los problemas que presentaba la sectorización de la administración pública mediante la creación de instancias de coordinación -sin perjuicio de otros métodos de coordinación, como la definición conjunta de políticas ambientales, la planificación y los convenios de colaboración-, a las que se le encomendaba la coordinación de las actividades que interesaban al medio ambiente en los Ministerios o Secretarías que desempeñaban las respectivas funciones, así como llevar a cabo, con el apoyo de sus secretarías ejecutivas u otros organismos equivalentes, las funciones ambientales que no les correspondían.

Todos estos problemas, que son la esencia de la gestión ambiental, tienen que ver con la aplicación administrativa del derecho ambiental, porque inciden en la capacidad de los organismos ambientales para llevar a cabo esa función.

La gestión ambiental nacional ha coexistido siempre con la gestión ambiental local, que radica básicamente en los municipios y, más específicamente, en los organismos municipales que tienen a su cargo la prestación de ciertos servicios, como; de planificación urbana, de agua, de tránsito público, de limpieza, etc.

A lo dicho, cabe agregar que las leyes generales sobre el medio ambiente de los últimos años, al igual que algunas de sus predecesoras de las décadas anteriores, continuaron ocupándose de este tema de manera creciente, mediante regulaciones que establecen diversos mecanismos de participación administrativa en la gestión ambiental.

Los tribunales de justicia participan en la aplicación del derecho ambiental en los casos de litigios ambientales, esto es, de pretensiones jurídicas resistidas que están regidas por la legislación ambiental y que deben ser resueltas por los órganos jurisdiccionales. Estos conflictos se pueden ventilar en cuatro espacios jurisdiccionales, que son, la justicia constitucional, la justicia civil, la justicia penal y la justicia administrativa. Esta última no debe confundirse con la aplicación administrativa de la legislación ambiental.

El acceso a la justicia en general presenta muchas vertientes. Entre ellas figuran, además de las insuficiencias de la propia legislación, que en el caso de la legislación ambiental son muchas y muy graves, el costo y el tiempo del litigio en el caso de las demandas pequeñas y el poder de los litigantes y sus diferentes capacidades económicas y técnicas para reclamar justicia, así como la capacidad de organización de los propios litigantes. Estos factores, que por lo general están interrelacionados, son en la práctica judicial verdaderas barreras u obstáculos de acceso a la justicia.

4.4.1. La Aplicación de las Normas Ambientales en el ámbito Global: La Declaración de Río.

En Río de Janeiro se concertaron dos acuerdos internacionales, se formularon dos declaraciones de principios y un vasto programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible:

- La **Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**, en cuyos 27 principios se definen los derechos y responsabilidades de las naciones en la búsqueda del progreso y el bienestar de la humanidad.

- La **Agenda 21,** linotipo de normas tendientes al logro de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico.

- Una **Declaración de Principios** para orientar la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques, esenciales para el desarrollo económico y para la preservación de todas las formas de vida. Además, por separado pero en paralelo a los preparativos de la Cumbre para la Tierra, se negociaron dos convenciones que suscribieron la mayoría de gobiernos reunidos en Río de Janeiro.

- El propósito de la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** es la estabilización de los gases de efecto invernadero presentes en la atmósfera en niveles que no trastoquen peligrosamente el sistema climático mundial. Para ello se requiere de la disminución de emisiones de gases, tales como, el dióxido de carbono generado como subproducto de la utilización de combustibles para obtener energía.

- En el **Convenio sobre la Biodiversidad Biológica** se exhorta a los países a encontrar cauces y medios para preservar la variedad de especies vivientes y velar por el equitativo beneficio del aprovechamiento de la diversidad biológica.

La Conferencia de Río estableció solemnemente que “los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente” (Principio 11 de la Declaración de Río), reconociendo de esta manera la importancia que le atribuía al derecho como instrumento de los cambios ambientales propiciados por la propia Conferencia. En consonancia con este reconocimiento, la Agenda 21 consignó los compromisos básicos que los Estados habían asumido en el plano jurídico para hacer efectivos los cambios ambientales planteados por la misma Agenda 21.

Estos compromisos se expresaron, de manera general, en el capítulo 8, que se refiere a la integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones. Allí se incluye, como área de programa, lo que se denomina “el establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz”. Además, la Agenda 21 le reconoció una importancia especial al derecho internacional como medio de ejecución de la propia Agenda, al que le destinó todo el capítulo 39.

El tema jurídico, sin embargo, se encuentra en toda la Agenda 21, es decir, no sólo en los mencionados capítulos 8 y 39, sino a lo largo de sus cuarenta capítulos. En efecto, son continuas las referencias que se hacen a la instrumentación jurídica de los cambios ambientales que se proponen en la propia Agenda en cada uno de sus capítulos. No ocurre lo mismo con la Declaración de Río, cuyo texto breve y conciso - integrado por sólo veintisiete principios - contiene pocas referencias al tema jurídico. Estas referencias consisten en la mención de dos derechos: el derecho de las personas “a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Principio 1) y el “derecho soberano (de los Estados) de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo” (Principio 2), así como a la necesidad de legislar en materia de daños, de participación social en la gestión ambiental y de acceso a la justicia.

Señala la Agenda 21 que “las leyes y reglamentos adecuados a las condiciones particulares de los países se cuentan entre los instrumentos más importantes para poner en práctica las políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo”, pero también manifiesta su inquietud en

el sentido de que “los países en desarrollo están especialmente afectados por deficiencias de sus leyes y reglamentos”. “Para integrar en forma eficaz el medio ambiente y el desarrollo en las políticas y prácticas de cada país” - afirma la Agenda 21- “es indispensable elaborar y poner en vigor leyes y reglamentos integrados, que se apliquen en la práctica y se basen en principios sociales, ecológicos, económicos y científicos racionales.”

Las anteriores consideraciones se vinculan con el Principio 11 de la Declaración de Río, establece que: “los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente”, se precisa que “las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican” y se enfatiza que “las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.”

La preocupación expresada en la Cumbre de la Tierra por lo que denomina “la promulgación de leyes eficaces” es plenamente justificada, porque como se dice en la misma Agenda 21, “a pesar de que aumenta constantemente el volumen de textos jurídicos relacionados con ese sector, gran parte de las disposiciones promulgadas son fragmentarias, regulan aspectos muy concretos o no cuentan con el respaldo necesario de un mecanismo institucional ni de una autoridad a los efectos de lograr su cumplimiento y su ajuste oportuno”. Dicha preocupación se refiere a los importantes problemas de aplicación de la legislación ambiental llamados problemas de “eficiencia” y de “eficacia”, lo que implica una distinción entre el grado de idoneidad de una norma jurídica para alcanzar los objetivos que se tuvieron en cuenta al momento de su expedición (“eficiencia”) y el grado de acatamiento de una norma jurídica por sus destinatarios (“eficacia”).

La “promulgación de leyes eficaces” es un prerrequisito no sólo para poner en práctica las políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo, sino también, como lo advierte la propia Agenda 21, “para aplicar la mayoría de los acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo”. En efecto, muchos de ellos consisten en compromisos que

asumen los países signatarios de expedir la legislación nacional necesaria para alcanzar ciertos objetivos ambientales que se establecen en el respectivo acuerdo internacional.

Señala la Agenda 21: "En el contexto de los preparativos de la Conferencia, se ha hecho un examen de los acuerdos vigentes en el que se señala que hay graves problemas de cumplimiento en este ámbito y que es necesario mejorar la ejecución nacional y, en los casos en que proceda, la asistencia técnica conexa. Al formular sus prioridades nacionales, los países deben tener en cuenta las obligaciones internacionales."

Pero, la tarea de "promulgar leyes eficaces" es una tarea eminentemente nacional en tanto concierne a la soberanía de cada Estado, como lo recuerda la misma Agenda 21 al plantear el objetivo de su programa para el establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz. Corresponde por tanto a cada país determinar sus prioridades de conformidad con sus necesidades y planes, políticas y programas.

4.4.2. La Aplicación de las Normas Ambientales en el ámbito Latinoamericano

En este tema se presentará lo que corresponde a los diferentes períodos en los que se desarrolló la Legislación Ambiental en Latinoamérica sobre todo lo relacionado con las Constituciones por ser ellas las cartas fundamentales de las naciones de la región.

Así mismo se desarrollará lo que corresponde a la eficacia del Derecho Ambiental en la cumbre del medio ambiente de Río y lo que se relaciona con la Agenda 21, igualmente se hará referencia a la aplicación y a la ineficacia del Derecho Ambiental, siempre en el contexto Latinoamericano.

4.4.2.1. Las Constituciones en América Latina y la Influencia de las Conferencias Mundiales del Medio Ambiente

Por sus diferentes desarrollos, y para facilitar una visión general de la influencia definitiva de los principales eventos que se han realizado sobre el ambiente, en las leyes

fundamentales como lo son las Constituciones de los países de América Latina, se dividirá el tema en tres períodos a saber: 1970-1992; la década del 90; finales del 90 y principios de 2000.

4.4.2.1.1 Período Comprendido entre 1970 – 1992

El deber de la sociedad de proteger el medio ambiente apareció por primera vez en la Constitución de Cuba de 1976, en los siguientes términos: "Para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera, y que se proteja el suelo, la flora y la fauna (artículo 27). A partir de esa época, el deber de la sociedad de proteger el medio ambiente comenzó a incorporarse en otras Constituciones.

De manera simultánea, las Constituciones Políticas del mismo período comenzaron a reconocer la función ambiental de la propiedad, como una derivación de la función social general del derecho de propiedad. En estrecha correspondencia con el establecimiento del deber de todas las personas de proteger el medio ambiente, se reconoció el derecho a un medio adecuado. Asimismo, en algunas de las Constituciones Políticas de las décadas de los años 1970 y 1980 se prescribió el deber del Estado de proteger ciertos componentes genéticos y de la diversidad biológica, la protección de ciertas zonas geográficas del país y el establecimiento de áreas naturales protegidas, para citar sólo algunos ejemplos.

La protección del patrimonio cultural es otro tema de las Constituciones Políticas de las décadas de los años 1970 y 1980, como lo justifica tanto la importancia de ese patrimonio, especialmente el patrimonio cultural precolombino, como por los peligros a que siempre ha estado sometida su integridad. La responsabilidad por el daño ambiental es otro tema importante que comenzó a formar parte de las Constituciones Políticas latinoamericanas, a partir de la década de los años 1980. La protección del medio ambiente desde la perspectiva de la protección de ciertos recursos naturales: el suelo, el agua y la atmósfera, así como la

vida silvestre y su hábitat. Las normas sobre la materia se ocupan tanto de la conservación y el uso racional de esos recursos, como de la contaminación que pudiera afectarlos.

La idea de desarrollo que se encuentra presente en las Constituciones Políticas de América Latina se comenzó a enriquecer en la década de los años 1980 con la incorporación de la idea del desarrollo sostenible, que de acuerdo con la conocida fórmula del Informe Brundtland es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. La prescripción constitucional de que el Estado y la sociedad civil deben proteger el medio ambiente implica, por si misma, la idea de que la Constitución promueve un modelo de desarrollo sostenible.

La compleja historia política reciente de gran mayoría de los 20 países que componen América Latina ha llevado a una renovación de sus instituciones, lo que se ha reflejado, entre otras cosas, en cambios constitucionales. En efecto, entre 1972 y 1999, 16 de los 20 países de la región se han dado nuevas Constituciones Políticas, que de diversas maneras han procurado incorporar las modernas preocupaciones de la sociedad latinoamericana.

Esto ha permitido, entre otras muchas novedades, que en estas nuevas Constituciones figure un número importante de disposiciones que se refieren a la preocupación por la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, que han venido a "enverdecer" estas Leyes Fundamentales.

Los progresos hechos entre 1972 y 1992 tanto en las Constituciones Políticas de los países de la región como en los desarrollos del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación en los últimos años consisten, básicamente, en la continuación de tendencias que se originaron a partir de 1972, bajo la influencia de la Conferencia de Estocolmo.

4.4.2.1.2 Período de la Década del 90

Los cambios constitucionales principales de la década de los años 1990 giran, en primer término, en torno a la incorporación explícita de idea del desarrollo sostenible, así como del deber del Estado y de la sociedad en su conjunto de proteger el medio ambiente, lo que a su vez lleva consigo la autorización de restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales con la finalidad de proteger el medio ambiente. Simultáneamente, se incorpora a las Constituciones Políticas el derecho a un medio ambiente apropiado y se garantiza el ejercicio de ese derecho.

En América Latina, los cambios constitucionales de naturaleza ambiental que tienen lugar durante la última década del siglo XX abarcan, de una manera progresiva, un número mayor de países y también un número considerable de temas. Algunos de estos cambios son una continuación de los iniciados en las décadas anteriores, que en ciertos casos implican un desarrollo de los mismos cambios. Otros, por el contrario, representan la introducción de temas nuevos en las Constituciones Políticas, que se agregan al catálogo de las bases constitucionales que determinarán la manera como ellos serán regulados posteriormente por el legislador.

Algunos de estos cambios se anticipan a los resultados de la Conferencia de Río. Otros parecen estar influidos por los resultados de la misma Conferencia, como por lo demás se suele reconocer en las iniciativas que les dan origen. Ciertos cambios, por el contrario, no presentan ninguna vinculación con la propia Conferencia.
Se trata de principios y mecanismos jurídicos que están presentes desde las dos décadas anteriores en las Constituciones latinoamericanas, pero que en esta última década del siglo XX ganan mayores espacios y desarrollos. Una excepción es el principio de precaución, que adquiere rango constitucional en una de las Constituciones latinoamericanas, sin perjuicio de su incorporación en la legislación secundaria.

El tema de la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es un tema recurrente en las Cartas Políticas de este último período. Las disposiciones sobre la materia se relacionan con otras sobre conservación de la biodiversidad, que incluyen

regulaciones sobre patrimonio y recursos genéticos, vida silvestre, áreas naturales protegidas, biotecnología y bioseguridad, desastres naturales y otros.

Los cambios de las Leyes Fundamentales de la última década establecen, además, las bases constitucionales para la legislación sobre un número cada vez más importante de asuntos ambientales, como son la evaluación del impacto ambiental, el daño ambiental, los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, la protección del patrimonio cultural y muchos otros. Los temas de la gestión ambiental pasan a ocupar también un espacio en las Constituciones de la última década, en particular el tema de la participación social y de la participación de los pueblos indígenas y sus comunidades.

4.4.2.1.3 Período de Finales de los 90 y Principios de 2000

Las materias ambientales reguladas en la actualidad en las Constituciones Políticas son numerosas. Simplificando, puede decirse que los cambios constitucionales principales, que incluso muestran una determinada progresión histórica, son los siguientes: primero, se establece el deber del Estado de proteger el medio ambiente; luego, este deber se extiende a la sociedad en su conjunto y se autorizan restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales; al mismo tiempo, se comienza a incorporar el derecho a un medio ambiente apropiado junto con los demás derechos fundamentales y a garantizar su ejercicio; más tarde, se inicia el establecimiento de la vinculación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo, prescribiéndose que la economía debe orientarse hacia un modelo de desarrollo sostenible; y, finalmente, se entra a regular la protección de ciertos componentes específicos del medio ambiente: el patrimonio genético, la flora y fauna silvestres, ciertas regiones específicas del territorio como la Amazonía y otros, así como a establecer ciertas bases constitucionales en temas específicos que serán desarrolladas por la legislación ambiental, tales como la evaluación previa del impacto ambiental, la prohibición del ingreso de residuos peligrosos, los efectos ambientales de la minería, la localización de las industrias que tengan reactores nucleares y muchas otras.

4.4.2.2. La Ineficacia del Derecho Ambiental Latinoamericano después de la Conferencia de Río

Son muchas las causas que se pueden atribuir a la ineficacia del derecho ambiental en Latinoamérica y cualquier país del mundo. A continuación se presentan algunas, que se pueden deducir de documentos doctrinales, se incluyen las que ha elaborado el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (PNUMA):

Tabla 6. Características de la Influencia de las Conferencias Mundiales del Ambiente en las Constituciones de América Latina.

Período comprendido entre 1970 – 1992.	Período de la década del 90	Período de finales de los 90 y principios de 2000
• Protección del medio ambiente. • Función ambiental de la propiedad. • Derecho a un medio adecuado. • Protección del patrimonio cultural. • Responsabilidad por el daño ambiental. • Desarrollo sostenible, la del Informe Brundtland. • Cambios constitucionales. • Influencia de la Conferencia de Estocolmo.	• Restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales. • Cambios se anticipan a los resultados de la Conferencia de Río. • Principios y mecanismos jurídicos con mayores espacios y desarrollos. • Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. • Bases constitucionales para la legislación sobre un número cada vez más importante de asuntos ambientales. • Gestión ambiental, la participación social y de la participación de los pueblos indígenas y sus comunidades.	• Deber del Estado de proteger el medio ambiente; la sociedad. • Restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales. • Derecho a un medio ambiente apropiado junto con los demás derechos fundamentales y se garantizar su ejercicio. • Relación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo. • Economía: debe orientarse hacia un modelo de desarrollo sostenible. • Regulación de ciertos componentes específicos del medio ambiente.

4.4.2.2.1 La Aplicación del Derecho Ambiental por las Instituciones del Estado

La aplicación administrativa del derecho ambiental, o si se quiere la "eficacia" de la legislación ambiental, depende de factores jurídicos que tienen que ver con la manera como está organizada legalmente la gestión ambiental y cómo están regulados los mecanismos para su aplicación -, así como de factores institucionales, económicos, sociales y políticos, entre ellos los recursos humanos, técnicos y financieros de que dispone la administración

para velar por la observancia de la legislación ambiental y el contexto social, económico y político dentro del que ella debe aplicarse.

Los desarrollos que presenta la organización de la gestión ambiental después de la Conferencia de Río y que, mostró un cambio radical, en el sentido de que las exigencias de una gestión ambiental integral, que abarcara todos los elementos que inciden de una manera efectiva en el manejo sostenible de los ecosistemas, llevó a reforzar la gestión ambiental. Esta tendencia se expresó básicamente en la creación de Ministerios de Medio Ambiente.

Según el estudio de Raúl Brañes[35] en 2001 "La enseñanza de las dos décadas consistió en que los problemas ambientales fueron escasamente atendidos mientras fueron considerados desde la óptica de los asuntos de la salud pública o de los asuntos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza o la pesca, es decir, como una modalidad de las actividades productivas que estaba subordinada a las exigencias de la economía".

Mientras se conceptualizó el tema ambiental como parte de otros sectores sociales y económicos de las naciones, se siguió incrementando el deterioro ambiental. Por ello es fácil afirmar que todos los problemas -que hacen la esencia de la gestión ambiental-, tienen que ver con la aplicación administrativa del derecho ambiental, porque inciden en la capacidad de los organismos ambientales para llevar a cabo esa función.

4.4.2.2.2 La Eficacia del Derecho Ambiental en Latinoamérica y el Caribe según el PNUMA

Los siguientes elementos fueron presentados por el PNUMA en su informe sobre el desarrollo del derecho ambiental Latinoamericano y del Caribe, hablando de la aplicación del mismo en nuestra región con la influencia de la Conferencia de Río, atribuyendo a diversas causas la ineficacia del Derecho Ambiental, así:

---

[35] Tratadista y Jurista de Derecho Ambiental, PNUMA México.

“a) El desarrollo desigual del derecho ambiental y su aplicación en los países de América Latina y en el interior de los mismos

Los avances en el desarrollo del derecho ambiental y su aplicación en América Latina no son iguales en todos los países de la región. Por el contrario, en muchos casos existen marcadas diferencias entre ellos, que no siempre coinciden con sus diversos niveles de desarrollo relativo”.

Lo que para unos países es de importancia constitucional, para otros lo es sólo de reglamentación, inclusive ciertos países, por su parte, aún carecen de leyes generales o “marco” para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. A su vez, algunos de ellos no han renovado su legislación sectorial de relevancia ambiental, ni han eliminado la aplicación de muchas disposiciones de relevancia ambiental “casual”. La aplicación de la legislación ambiental, por último, sólo muestra progresos claros en contados países de la región. Igual sucede en cuanto a las instituciones administrativas que deben procurar la aplicación de las normas ambientales, mientras en unos países, se cuenta con organismos centrales en otros es apenas parte de otras dependencias.

Por otra parte, algunos de estos cambios se encuentran aún incompletos porque no se han expedido las disposiciones necesarias para su aplicación. Esto es particularmente visible en lo que se refiere a las disposiciones constitucionales que no han sido desarrolladas por la legislación que debería ponerlas en práctica. Lo mismo ocurre con las leyes generales o “marco” expedidas en los últimos años, así como las que se promulgaron en las décadas anteriores, y respecto de las disposiciones que no son autoaplicables porque carecen de los reglamentos y de las normas técnicas necesarias.

“b) La carencia de las disposiciones necesarias para la aplicación de ciertos desarrollos de la legislación ambiental

Existen normas jurídicas que son autoaplicables, es decir, se pueden poner en ejecución sin la necesidad de otras que las complementen para ese efecto. Pero, también existen normas jurídicas que no son autoaplicables, en tanto su puesta en práctica requiere de otras que

hagan posible su aplicación. Así ocurre con muchas normas constitucionales y, cuando se trata del derecho ambiental, con la mayor parte de las disposiciones contenidas en las leyes que integran ese sector de los sistemas jurídicos nacionales, en la medida que precisan de reglamentos y de normas técnicas para su aplicación".

Por eso, una de las razones endémicas de la ineficiencia del derecho ambiental consiste, precisamente, en la falta de desarrollo de sus disposiciones, lo que determina la ineficacia de las mismas, aunque la legislación ambiental ha comenzado a renovarse con fundamentos constitucionales más sólidos que los que tuvo en el pasado, su aplicación presenta dificultades, por falta de reglamentación, específicamente en lo local, ya que la reglamentación de estos entes es necesaria por cuanto las particularidades sociales, políticas, culturales, económicas y ambientales de la región deben ser reflejadas en la legislación, y la localidad es el medio para ello.

"c) Los progresos relativos de la eficiencia y eficacia de la legislación ambiental

Los progresos en América Latina en materia de aplicación de la legislación ambiental son relativos, en tanto están referidos por lo general, sólo a determinados países y a ciertos temas. En cambio, en la generalidad de los casos subsisten los problemas de ineficiencia, como por ejemplo, la escasa presencia de la idea del desarrollo sostenible en la legislación económica, incluso en los países donde ha sido consagrada constitucionalmente".

Lo anterior se refleja incluso en las prácticas gubernamentales, al enfrentar las crisis en que de manera recurrente son víctimas nuestros países; siguen confundiendo lo urgente con lo importante y postergando el desarrollo sostenible para tiempos mejores.

Otro problema de ineficiencia que sigue presente con mucha fuerza en nuestros países, es el voluntarismo con que se combaten algunos problemas ambientales por la insuficiente o equivocada consideración de las causas sociales que están presentes en su generación. Esto acarrea, entre otras consecuencias, que incluso algunos de los destinatarios de una determinada norma jurídica se encuentren en la imposibilidad de acatarla por razones

ajenas a su voluntad, lo que plantea problemas frente a los cuales no se pueden cerrar los ojos. Algunos de ellos afectan a personas cuya precaria situación económico-social los obliga a infringir normas establecidas para la conservación de los recursos naturales, mientras otros alcanzan a empresas que atraviesan por una situación difícil.

A este problema de ineficiencia se vincula muchas veces la carencia de los mecanismos necesarios para la aplicación de la legislación ambiental o lo inapropiado de los mecanismos existentes. Es habitual que exista una estrecha relación entre la inadecuación social de la norma jurídico-ambiental y los mecanismos previstos para su aplicación, porque la falta de consideración del dato social que es indispensable tener en cuenta para regular de una manera apropiada una determinada situación ambiental, lleva a que se ponga el empeño en los mecanismos correctivos antes que en los preventivos, sin que se establezcan previsiones para remover las causas que generan las situaciones ambientales indeseables.

Estas insuficiencias determinan que las respectivas normas no se acaten y que tampoco se apliquen las sanciones, porque en definitiva el tratamiento meramente represivo de ciertas conductas es eficaz sólo para corregir desviaciones individuales y no desviaciones masivas del orden jurídico establecido, como son las que con más frecuencia ponen en peligro al medio ambiente.

“d) Los problemas de la aplicación administrativa de la legislación ambiental

La aplicación administrativa de la legislación ambiental es un componente de mucha importancia en la gestión ambiental. En los últimos años, los mandatos otorgados a la administración para velar por la aplicación de la legislación ambiental han aumentado. Este incremento de las funciones de la administración ambiental no ha estado acompañado, en la mayoría de los casos, de la asignación de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para inspeccionar y vigilar la aplicación de la legislación ambiental, dentro de una impostergable reorganización de la gestión ambiental que le permita actuar de una manera eficiente.

De hecho, donde ha habido estos recursos, se han alcanzado algunos resultados satisfactorios, que van más allá de la imposición de las respectivas sanciones y se extienden a la consecución de mejores niveles de observancia de las correspondientes disposiciones".

Lo normal ha sido la falta de recursos humanos, técnicos y financieros. Estas carencias administrativas, que son comunes a muchos países de la región, lleva a la conclusión, de que la conservación de los ecosistemas naturales "no se podrá lograr mediante la utilización exclusiva del mecanismo de inspección y vigilancia administrativas", ni aún en el caso de refuerzo de ese mecanismo mediante otras medidas. Para el efecto, será necesaria la utilización "de un conjunto muy amplio de instrumentos de gestión" que promueva un manejo sostenible de los recursos naturales y que contribuya a evitar la ocurrencia de ilícitos. De allí la importancia que asumen los métodos para procurar el acatamiento espontáneo de la legislación ambiental, lo que incluye campañas para divulgar la existencia de la legislación y para internalizar en la población los valores sociales que protegen dicha legislación. Este tipo de medidas puede reducir de manera significativa la ocurrencia de ilícitos ambientales y facilitar su castigo.

"e) Los problemas de la aplicación judicial de la legislación ambiental

Como se ha expresado, la aplicación de los mandatos contenidos en la legislación ambiental, depende en último término, de los organismos jurisdiccionales del Estado, quienes están facultados incluso para revisar, en sede contencioso administrativa, la aplicación que de la misma legislación ambiental hayan hecho los organismos administrativos del Estado.

Actualmente se ha tomado conciencia ambiental ciudadana tanto entre los actores del poder judicial como de la población en general, es común ver jueces comprometidos con el desarrollo sostenible, obligando a sectores económicos y públicos al cumplimiento de las actuales legislaciones ambientales, por acciones judiciales emprendidas por organizaciones ambientales o por los directamente perjudicados con el actuar de otros.

De lo anterior se concluye que, diez años después de la Conferencia de Río, los países de América Latina muestran avances significativos en el desarrollo del derecho ambiental y su aplicación en la región. Estos avances - que en la mayoría de los casos son la expresión de tendencias anteriores a la Conferencia de Río, pero que corresponden con las iniciativas jurídicas promovidas por ésta -, se encuentran en las Constituciones Políticas que se promulgan durante la última década del siglo XX y en las reformas hechas a las de otras épocas, así como en las leyes generales o marco sobre el medio ambiente promulgadas en este período y en otros cambios legislativos.

Además, en este mismo período se dan progresos importantes en el campo de la aplicación de la legislación ambiental, que son apoyados por cambios legislativos orientados a conferir integralidad a la gestión ambiental y a favorecer la aplicación administrativa de la legislación ambiental, como a facilitar el acceso a la justicia ambiental.

La aplicación de la legislación ambiental en América Latina sigue presentando dificultades por factores de ineficiencia, por ejemplo, la escasa presencia de la idea del desarrollo sostenible en la legislación económica, incluso en los países donde ha sido consagrada constitucionalmente, así como el voluntarismo con que se combaten algunos problemas ambientales y la insuficiente o equivocada atención que se le presta a las causas sociales que están presentes en su generación.

A estos factores se agregan las carencias que dificultan a los organismos administrativos su tarea de velar por la aplicación de la legislación ambiental y, en términos más amplios, de aplicar administrativamente dicha legislación. Algo similar puede decirse de la aplicación de la legislación ambiental por los tribunales de justicia, que también presentan carencias que pudieran contrarrestar los progresos que se están logrando en materia de acceso a la justicia ambiental.

En síntesis el derecho ambiental latinoamericano aún no ha llegado a ser, pese a sus promisorios avances, el instrumento jurídico que requiere una gestión ambiental moderna. El derecho ambiental latinoamericano no cuenta, en una medida importante, con las respuestas adecuadas a los cambios que son necesarios y, además, no tiene asegurado niveles de aplicación satisfactorios. Sus progresos, sin embargo, son evidentes.

Tabla 7. Causa de la Ineficacia del Derecho Ambiental en Latinoamérica.

Según el PNUMA	Otras Causas
• El desarrollo desigual del derecho ambiental y su aplicación. • La carencia de las disposiciones necesarias para la aplicación de ciertos desarrollos de la legislación ambienta. • Los progresos relativos de la eficiencia y eficacia de la legislación ambiental. • Los problemas de la aplicación administrativa de la legislación ambiental. • Los problemas de la aplicación judicial de la legislación ambiental.	• Escasa presencia de la idea del desarrollo sostenible en la legislación económica. • El voluntarismo con que se combaten algunos problemas ambientales. • La insuficiente o equivocada consideración que se le presta a las causas sociales que están presentes en la generación de los problemas ambientales. • Carencias que dificultan a los organismos administrativos su tarea de velar por la aplicación de la legislación ambiental. • Los tribunales de justicia, también presentan carencias que pudieran contrarrestar los progresos que se están haciendo en materia de acceso a la justicia ambiental.

4.4.3. La Aplicación de las Normas Ambientales en el ámbito Nacional

La evolución de la legislación ambiental colombiana ha seguido los lineamientos de las cumbres mundiales del medio ambiente y podríamos decir que se adelantó al haber expedido el Código de los Recursos Naturales, mediante el decreto ley 2811 de 1974, que permitió regular la protección de los recursos Naturales Renovables, así como la protección del medio ambiente.

Diana Pombo en el Perfil Ambiental de Colombia, en el capítulo 18. Evolución de la Legislación Ambiental, ha expresado: “Siendo la legislación un producto del sistema social que trata de satisfacer las demandas de éste y, a la vez, apoyar su mantenimiento o

supervivencia, la normatividad ambiental no podía estar ajena a los requerimientos que en su campo le formulase el sistema.

A veces la normatividad se compone de disposiciones que van mas allá de lo factible de obtener en la regulación de las conductas individuales y grupales; ha sido en la esfera de lo deseable, con la consecuencia de que una parte de ellas no se haya aplicado o no haya generado efectos positivos en el comportamiento de los asociados. Las disposiciones se han convertido en metas hacia las cuales hay que llegar algún día, mas que en normas que hayan debido cumplirse en la totalidad".

A pesar de ser las normas un tema del deber ser, no podremos pretender que con ese tipo de normas, logremos controlar algún día, los problemas ambientales; las normas deben expedirse pensando, en que con ellas cambiaremos en el corto plazo el actuar de un grupo social, al que es necesario encausarle su conducta en pro de un desarrollo sostenible.

En otro aparte dice Diana Pombo: "En tal virtud, la mera expedición de las normas ambientales no ha implicado necesariamente que éstas se hayan cumplido íntegramente ni que hayan surtido los efectos que se han perseguido con su formulación. El desfase entre la disposición sustantiva y la efectividad de los procedimientos y del aparato administrativo encargado de su cumplimiento, con frecuencia, ha sido grande; las causas de este desfase hay que encontrarla en conflictos legales y fallas institucionales de variada índole y complejidad". Se hace necesario iniciar la búsqueda del conocimiento de las causas que hacen de muchas normas del ordenamiento jurídico, su inaplicación.

En la misma obra se citan varios períodos de la evolución de la legislación ambiental en Colombia, así:

- **Período anterior a la creación de la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CVC (hasta 1954):** Fue un período precedido por la creación de instituciones y de expedición de normas sobre aguas y bosques.

- **Creación de la CVC (1954-1968)**: Se crea la Corporación Autónoma Regional del Cauca, otras Corporaciones Autónomas; y otras instituciones como el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA); igualmente se continúa con el desarrollo legislativo, avanzando en el tratamiento ecosistémico.

- **Creación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INDERENA) (1968-1973)**: La reforma administrativa de 1968, institucionalizó funciones del Estado en materia de desarrollo, fomento y protección de los recursos naturales, se fortalecieron, sin quererlo, las causas de los conflictos legales y administrativos que se manifestaron luego en fenómenos de descoordinación, interferencias, omisiones, contradicciones y vacíos por la amplia gama de organismos que entraron a operar de forma aislada en los órdenes nacional, regional, departamental y municipal.

- **Código de los Recursos Naturales Renovables (1973-1979):** Período de importantes normas nacionales, como la ley 23 de 1973 que reglamentó el uso y manejo de los recursos naturales facultando al gobierno para expedir el Código de los recursos naturales (decreto 2811/74), la ley 9 de 1979, que es la ley orgánica de los asuntos sanitarios y la ley 10 de 1978 o ley del mar. A pesar de ser un período de importantes normas, de las dictadas, aún hay disposiciones sin reglamentar.

- **Reglamentaciones y Corporaciones (1980-1985**): Es un período caracterizado por su diversidad de normas y de instituciones: Se avanza en el desarrollo de las normas sustantivas vigentes y se le da además fuerza coercitiva a la protección del ambiente. Es el período en el que se establecieron delitos ecológicos en el Código Penal, y la Procuraduría General de la Nación, también inició el control de asuntos ambientales.

- **Descentralización Municipal (1985-1989):** La estructura de la Planificación está compuesta por el departamento de Planeación Nacional que no contaba con elemento de integración entre el nivel central con el local y regional. Se tuvieron iniciativas de creación de regiones, fueron creadas por ley del Gobierno varias de ellas, cada una con consejos regionales de inversiones, con consejos regionales de planificación "Corpes".

Este último como organismo capaz de orientar, coordinar y liderar la gestión ambiental regional y de favorecer las políticas de conservación y fomento ambiental y la ejecución de los planes correspondientes; constituyendo el enlace con el nivel central para la asignación de presupuesto; la formulación y ejecución de las políticas de incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.

- Otros hechos de descentralización administrativa son la elección popular de alcaldes en 1986 y el Estatuto Básico de La Administración Municipal, que fue reglamentado posteriormente con el Código de Régimen municipal (Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986), el cual constituye la base legal del proceso de descentralización.

Del anterior análisis evolutivo se concluye que Colombia es un país de gran desarrollo legislativo en materia ambiental, dispone de una reglamentación ambiental extensa y pormenorizada que ha evolucionado de acuerdo con las necesidades surgidas en la historia reciente del país.

Los conflictos que en la actualidad se presentan en el manejo y control de los recursos naturales y del ambiente demuestran que la reglamentación no ha sido suficientemente operativa, por las fallas en su aplicación, descoordinación, interferencias, omisiones, contradicciones en que incurren los organismos y funcionarios encargados de la gestión ambiental.

4.4.3.1. La Legislación Ambiental en Colombia y su Aplicación después de firmar la Agenda 21

Sin lugar a dudas, La Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en 1992, de la que surge la Agenda 21, es el hito más importante presentado en materia de Gestión Ambiental.

En Colombia se presenta un acelerado desarrollo institucional y normativo para la Gestión Ambiental después de la firma de la Agenda 21, una vez consagrado el concepto de Desarrollo Sostenible, por más de 170 países en la Conferencia Mundial sobre Medio

Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en junio de 1992, en nuestro país se toma la decisión de darle mayor prioridad al tema ambiental, lo que ya se vislumbraba desde la reforma de la Constitución Política de 1991.

Coadyuvaron a esta iniciativa la clasificación que tenía Colombia desde la década de los 80; como una potencia mundial en diversidad biológica, al contar con más del 10% de todas las especies vivas del mundo, diversidad de ecosistemas, recursos genéticos, pisos térmicos y una gran pluralidad de fuentes de agua y oxígeno. Se constituye esta riqueza en la dotación natural que hace que el país cuente con un patrimonio ambiental único en el universo.

La Ley 99 de 1993 que da vida a la mayor reforma en el tema ambiental que emprende el país, propone un nuevo esquema normativo e institucional en la gestión ambiental, dotándolo de recursos e instrumentos que, si se armonizan e integran, resultan suficientes para asegurar un ambiente sano y recursos naturales a las próximas generaciones de las naciones. Esta Ley permite que se pongan en marcha los principios generales ambientales orientándolos hacia el desarrollo sostenible.

La Ley 99 de 1993, crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que concreta las aspiraciones conscientes y consecuentes de la sociedad civil y el estado, dotándolo de esquemas institucionales y sociales acordes con la responsabilidad y profundidad del tema de la Gestión Ambiental.

Existe un SINA territorial, conformado por entes territoriales como municipios, departamentos y territorios étnicos, asesorado para la ejecución de la política ambiental local por el Departamento Nacional de Planeación, desde su Dirección de Política Ambiental.

También conforman el SINA sectorial o transectorial y el SINA Social; el primero de ellos representado por ministerios, algunos institutos y entidades estatales con responsabilidad

ambiental, tales como CORPOICA, INVIAS, La Procuraduría, La Contraloría y la Defensoría del pueblo. El segundo, el SINA Social, esta integrado por las ONG´s, las organizaciones étnico territoriales, campesinos, representantes de pueblos indígenas, universidades y organismos de investigación científica y tecnológica. Según el esquema anterior, cualquier colombiano que propenda por acciones ambientales, pasa a ser actor del SINA.

A partir de 1993, con la promulgación y sanción de la Ley 99, se inicia en Colombia un proceso de creación y adecuación normativa, legal e institucional para la gestión ambiental, que marca una nueva era, concordante y coherente con la política que asumen los estados que firmaron la Agenda 21.

Desde la Ley 99 de 1993 y todo su proceso de reglamentación, implementación y desarrollo se crean, transforman, suprimen y fusionan instituciones e instancias ambientales, así como también se asignan competencias, funciones y responsabilidades a las instituciones que conforman el SINA, en cualquiera de sus fases.

Entre las funciones asignadas al Ministerio de Medio Ambiente y a las CAR´s, se encuentra una gran variedad de ellas que propende por la Gestión Ambiental Integral, y que tienen que ver con el manejo, aprovechamiento, uso, explotación y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales; pero adicionalmente, se les asigna responsabilidades en la promoción, participación ciudadana y educación para la gestión ambiental, temas y aspectos que coadyuvan a la cohesión de todos los individuos, nacionales o residentes.

Tabla 8. Legislación Ambiental en Colombia.

Antes de 1954 hasta 1989	Después de firmar la Agenda 21 Ley 99 de 1993
• **Período anterior a la creación de la CVC (hasta 1954):** Creación de instituciones y expedición de normas sobre aguas y bosques. •	Sistema Nacional Ambiental (SINA).
• **Creación de la CVC (1954-1968):** Se crea la	SINA territorial: Conformado por entes

Antes de 1954 hasta 1989	Después de firmar la Agenda 21 Ley 99 de 1993
Corporación Autónoma Regional del Cauca, otras Corporaciones Autónomas; el INCORA; desarrollo legislativo en el tratamiento ecosistémico.	territoriales
• **Creación del INDERENA (1968-1973):** La reforma administrativa de 1968, la amplia gama de organismos que entró a operar de forma aislada en todos los órdenes.	SINA sectorial o transectorial: Ministerios, algunos institutos y entidades estatales con responsabilidad ambiental.
• **Código de la Recursos Naturales Renovables (1973-1979):** Período de importantes normas nacionales, como la ley 23 de 1973; el Código de los recursos naturales (decreto 2811/74), la ley 9 de 1979, y la ley 10 de 1978.	SINA Social: ONG´s, las organizaciones étnico territoriales, campesinos, representantes de pueblos indígenas, universidades y organismos de investigación científica y tecnológica.
• **Reglamentaciones y Corporaciones (1980-1985):** Se establecieron delitos ecológicos en el Código Penal, y la Procuraduría General de la Nación, también inició el control de asuntos ambientales.	
• **Descentralización Municipal (1985-1989):** Iniciativas de creación de regiones con consejos regionales de inversiones, con consejos regionales de planificación, denominados "CORPES".	
• Otros hechos de descentralización administrativa son la elección popular de alcaldes en 1986 y el Estatuto Básico de La Administración Municipal, el Código de Régimen municipal (Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986).	

5. APLICACIONES DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN AMÉRICA LATINA

En este capítulo se analizan y comparan dos casos importantes de Gestión Ambiental Urbana en América Latina, uno es el caso de "Ciudad Ecológica" de la ciudad de Curitiba en Brasil en la que el desarrollado proceso de planificación requiere de instrumentos como el que se propone en este trabajo, para ayudar a mantenerlo y el del "Biomanizales", en el que la combinación de la voluntad política con el aspecto normativo y reglamentario garantizaría la permanencia de un desarrollo sostenible desde el proceso de la planificación.

5.1. MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN BRASIL: "CIUDAD ECOLÓGICA" CURITIBA[36]

En los últimos años, la ciudad brasileña de Curitiba, capital del estado de Paraná, se ha convertido en modelo de ciudad del futuro. Ello se produce en el momento de máxima dispersión de los modelos urbanos contemporáneos, cuando tanto el modelo clásico de ciudad compacta y cerrada como el modelo moderno de ciudad ilimitada, hecha de edificios autónomos, han entrado en crisis.

---

[36] Ciudad Brasilera, localizada en la región sur de País, a casi 400 kilómetros de Sao Paulo. Esta joven ciudad fundada hace 308 años, es la capital de Paraná, uno de los tres estados que componen la región sur de Brasil, y tiene una población de 1.6 millones de habitantes. Es una de las ciudades más conocidas de Brasil y, a partir de un premio que Curitiba obtuvo según la evaluación de la Organización de las Naciones Unidas, es llamada la capital ecológica de tan bello país.

Otro dato que resulta interesante es el hecho de que su cultura y su desarrollo están fuertemente marcados por la inmigración, ya que en Curitiba confluyen diversas corrientes migratorias: alemanes, polacos, italianos, ucranianos, japoneses y más. El que hace de la ciudad un verdadero mosaico cultural e interracial. Una de sus características principales es el modelo de planeación urbano, implantado en la década de los 50 y desarrollado en los 60, que a lo largo de 40 años ha tenido las adaptaciones necesarias. Por él, Curitiba tiene una buena infraestructura de servicios urbanos.

La ciudad de Curitiba cuenta en 1997 con una población urbana de 1.500.000 habitantes y la " Gran Curitiba", su región metropolitana, con una población de 2.800.000 habitantes.

La ciudad de Curitiba, en Brasil, se ha convertido en marca nacional de la modernidad urbana. La imagen de ciudad modelo nos lleva al inicio de los años 70, cuando se implantó el Plan Director que produjo cambios profundos en el tejido urbano, cuyos ejes fueron la determinación de un nuevo diseño de vías estructurales, asociando a ellas un uso del suelo específico - de alta densidad - y un modelo de transporte colectivo de autobuses expresos que circulan de forma exclusiva a lo largo de las vías estructurales.

Debido a una continuidad administrativa en diversos gobiernos municipales a partir de los años 70, la mayor parte del tiempo, durante estas tres décadas, la ciudad ha tenido un aparato institucional con cuadros técnicos y políticos que han ejercido una hegemonía en cuanto a su proyecto de modernización de la ciudad.

Se trata de un modelo de planificación urbana de corte tecnocrático, que ha encontrado desde los años setenta una fuerte legitimación por parte de los gobiernos militares durante el período dictatorial en Brasil, y que logra tener continuidad en el período democrático, con apenas algunas interrupciones en períodos históricos en que la ciudad ha sido administrada por alcaldes y grupos políticos que asumieron proyectos alternativos en sus políticas urbanas.

En este contexto, el ejemplo de Curitiba aporta una nueva referencia de la ciudad contemporánea entendida como ciudad ecológica; al mismo tiempo que la cultura arquitectónica ha promovido otras alternativas más neoliberales como la “ciudad-collage” de Colin Rowe o la “ciudad de la congestión” del holandés Rem Koolhaas.

La consolidación del modelo ecológico de Curitiba ha sido posible gracias a más de veinticinco años de desarrollo de un nuevo proyecto urbano, promovido por un amplio

equipo multidisciplinar de arquitectos, urbanistas, ingenieros, economistas, abogados, sociólogos, historiadores y otros técnicos.

En este sentido, la profunda continuidad de este proceso urbano, realizado por etapas, constituye un hecho singular en una América Latina que se desvela generalmente como el laboratorio en el que lo más común es empezar siempre de nuevo, abandonando los proyectos y los resultados precedentes, sin acumular las certezas de la memoria[37].

El primer elemento que destaca del modelo de Curitiba es el elaborado sistema de transporte público, interpretado como columna vertebral del funcionamiento de la ciudad. Con los años, este sistema se ha ido perfeccionando y actualmente se basa en autobuses biarticulados que circulan por un carril propio y disponen de unas estaciones tubo[38].

El segundo gran elemento de funcionamiento de la ciudad es el del sistema de parques que tienen la función orgánica de servir de drenaje de todo el territorio. La política de creación de áreas verdes en Curitiba ha sido tan intensa que se ha pasado en los últimos veinte años de 0,5 m^2 por habitante a 50 m^2 de área verde por habitante.

Un elemento complementario al sistema transporte público, a la implantación de parques y a la peatonalización de la ciudad histórica fue a partir de 1978, la creación de la red de "ciclovías" o carriles bici. Dichas "ciclovías" sirven también para proteger áreas de posible degradación ambiental, creándose -trechos paralelos a las líneas de ferrocarril, a los ríos y a

---

[37] El amplio equipo técnico de Curitiba ha estado encabezado por el arquitecto, ingeniero y urbanista Jaime Lerner, nacido en Curitiba, en cuya universidad estudió arquitectura, habiendo sido alcalde de la ciudad en tres períodos: de 1971 a 1975, de 1979 a 1983 y de 1989 a 1993. Actualmente es el gobernador del estado de Paraná, territorio al que todo su equipo ha trasladado de escala los métodos utilizados en Curitiba. Se está pensado, incluso, en utilizar el éxito del modelo Curitiba para que Lerner se pesente como candidato a la presidencia de Brasil.

[38] En Curitiba, que tiene casi 2 millones de habitantes, cada día se trasladan en autobús 1.800.000 viajeros que pueden recorrer la ciudad de punta a punta en veinte minutos y que pueden utilizar unos autobuses cuya frecuencia de paso es de noventa segundos. Ello significa que el 70% del total de los viajes se realiza en autobús y el buen funcionamiento del sistema se basa en el carril especial para autobuses con semáforos sincronizados y en las paradas tubo en las que se dispone anticipadamente del billete y se embarca a la altura del autobús de manera inmediata, cuando el biarticulado se detiene y en la parada se extienden las pequeñas pasarelas de embarque.

los arroyos, y en la década de los 90, las transformaciones urbanas han dejado de ser estructurales, pasaron a ser más puntuales, centradas en obras urbanísticas.

El logro social básico conseguido durante estos años ha sido el de la educación ambiental, promoviendo que una ciudad modesta transforme totalmente sus hábitos y que sus habitantes se consideren corresponsables del funcionamiento de la ciudad. Con pocos medios y con mucha imaginación se ha conseguido que el 90% de los residuos sea reciclado. Sólo con el reaprovechamiento del papel usado, la ciudad evita el corte de 1.200 árboles por día.

En este sentido, Curitiba ha sido modelo en la difusión de nuevos hábitos colectivos, nuevos valores y nuevas percepciones relacionadas con las cuestiones ambientales. Su apuesta por la imaginación y el reciclaje ha sido clave; por ejemplo, convirtiendo los viejos autobuses en aulas y oficinas ambulantes, lugares móviles para el aprendizaje y para la gestión democrática[39].

5.1.1. Desarrollo legislativo de la Planeación de Curitiba

Se presenta el desarrollo legislativo de la planeación de Curitiba en tres períodos que abarcan desde 1853 hasta el 2000, en el que se verá la interacción permanente de la voluntad política de los gobernantes en su empeño por mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad con el desarrollo legislativo constante adaptado a los requerimientos que se presentaron en las diferentes épocas en la búsqueda permanente de un Desarrollo Sostenible.

5.1.1.1. Período 1853 - 1959

La historia de la planificación urbana de Curitiba empieza en 1853-54, cuando la emancipación política de Paraná. Cuando Curitiba era elevado a la categoría de capital de

[39] http://www.terra.org/html/s/sintoniza/articulo(d)/magatzem/ssid0000.html

la provincia, se contrató al ingeniero francés Pierre Taulois, en 1855 como Inspector - General de medida de tierras públicas cuyo misión era coordinar un equipo de técnicos y agrimensores, quienes terminarían proponiendo el logro de algunas reformas en la infraestructura urbana de la ciudad, sobre todo, en aquello que involucra la rectificación de las calles principales .

La ciudad pasó, desde entonces, de pequeña y con numerosos cambios en su infraestructura urbana, al denominador común de la modernización. En su nombre, se elaboró un primer Código de Posturas (1895). Gracias a él, entre otras normas, se prohibió la construcción de casas de madera en el centro de la ciudad (1905), se comprometieron con las calles centrales y se sustituyó los tranvías empinados para las mulas por los tranvías eléctricos (1913).

El segundo Código de Posturas (1919), siempre respetó el principio de "la modernización como la norma", presentó como innovaciones la circulación de vehículos y el agrandamiento de calles.

En 1940, el alcalde Rozaldo de Cerdo de Mello contrató la firma de ingeniería Coimbra Bueno firme & La Cía. S.A.. - que se había hecho conocida tiempo antes por la construcción de la capital actual del El estado de Goiás, Goiânia- con el objetivo de concebir un plan del maestro para Curitiba. Los hermanos Bueno", Abelardo y Jeronymo Coimbra Bueno, contrataron para la elaboración del plan al urbanista francés (el miembro de Société Française da Urbanistes) Alfredo Bends quien ya había logrado trabajos similares en las ciudades de Río de Janeiro, de San Paulo y de Santos. El Plan se Agacha (1943), como se denominaría después, representó el primer intento de ordenación de la ciudad vista como un grupo.

En general las condiciones del plan se concentraron en tres grandes áreas:

1. La higienización: con el desagüe de los pantanos, la canalización de los ríos y riveras, la construcción del suministro de agua y la recolección de las aguas residuales; la arborización de calles y avenidas, la creación, de parques en los extremos de la ciudad y la creación de un huerto municipal;
2. La circulación: el descongestionamiento del centro de la ciudad y la creación del perímetros externo (0, 1, 2 y 3);
3. Los órganos funcionales: la construcción de un centro destinado a las actividades administrativas; un centro comercial, un centro militar y una ciudad de la academia en la periferia de la ciudad. Ello permitió el plan, con la centralización de los edificios, primero los públicos (actual "Centro Cívico"), el centro Politécnico de UFPR, el centro militar de Bacacheri, algunas galerías de aguas pluviales de la calle XV de noviembre, el Vizconde de las avenidas de Guarapuava, El siete de septiembre y Marechal Floriano.

Por los años cincuenta, el discurso en Curitiba modificó - si en parte, había empezado a unirse el paradigma de la modernización (que había orientado su desarrollo hasta entonces) al "Brasil diferente" (MARTINS, 1989) de la inmigración de origen europeo: el modernizador esfuerzo de higienización compitieron entonces con el esfuerzo de embellecimiento y de equipo cultural. En calidad de ejemplo, están los trabajos del Teatro Guaíra y la Biblioteca Pública. Además, el nuevo Código de Posturas (1953) era positivo para el progreso de la legislación municipal en el ambiente, cuando dispuso, entre otras cosas, en la apertura de áreas públicas al cubrirlas de verde, control en el destino de la basura, el extracto de arena, etc. Para efectuar la planificación urbana, el extremo, de los años cincuenta todavía asistió a la creación de la Comisión de Planificación de Curitiba (COPLAC) cuyo objetivo era controlar el espacialmente el desarrollo de la ciudad.

5.1.1.2. Período 1960 – 1979.

El periodo firme respecto al proceso de planeación de la ciudad era sin embargo la década del 60. El proceso de planificación, en el sentido, moderno del término, empezó

precisamente en 1962, cuando la elección de Ivo Arzua para dirigir los destinos de la ciudad. Cuando el primer grupo de ingeniero-arquitectos buscado por el entonces Alcalde tomó algunas de sus ideas con respecto a la circulación de la ciudad, la idea aparecía de reexaminar el Plan Agáchese. Con ese propósito, Arzua creó en 1963 la Compañía de Urbanización de Curitiba (URBS).

En 1964, la Compañía de Desarrollo del Paraná (CODEPAR) decidió financiar la revisión de las Curvaturas del Plan Encima que tuvo lugar por un concurso público, que se ganó la Sociedad Estudios y Proyectos S.A.., y ella contrató a Jorge Wilheim Associated Arquitectos. Curitiba empezó a entrar en la historia del planeamiento y su experiencia sería ejemplar para otras ciudades del Brasil.

La Ley No. 2.828/66, instituyó el plan y el IPPUC, sería el segundo y el acto definitivo en el proceso de institucionalización jurídica de la decisión para iniciar el proceso. Esta ley señalaba en forma clara las atribuciones del Instituto: elaborar y detallar los proyectos, indicar, finalmente soluciones, ejecutar el plan maestro que se denominaría el arranque.

Las características principales de este plan maestro eran:

1. el crecimiento lineal del centro;
2. la jerarquía de caminos;
3. el desarrollo preferencial de la ciudad en el Nordeste-sudoeste del sentido;
4. el policentrismo y adensamiento;
5. la extensión y adaptación de las áreas verdes;
6. la caracterización de las áreas del dominio de los peatones;
7. la creación de un paisaje urbano propio.

El verdadero proceso de la planificación urbana de Curitiba, que transformaría la ciudad en un el ejemplo de modernidad urbana, empezó por consiguiente en 1962.

La historia del planeamiento de Curitiba debe ser dividida en tres fases, saber:

- **la fase I (1962-66)**, periodo cuya característica principal es la institucionalización de la decisión de iniciar el proceso y de la creación de los instrumentos para ello. En esta fase se encuentran las agencias, los planes, los órganos y el acompañamiento se presenta con: CODEPAR, URBS, SERETE/J. Wilheim, "yo me agrupo en lugar de acompañamiento", Plan Preliminar, el Plan Director y el IPPUC, el órgano municipal que después se volvería la agencia principal de planeación de la ciudad;
- **la fase II (1966-70)**, periodo de filtro del conflicto de visiones y prioridades entre los proyectos elaborados por la agencia de la planificación (IPPUC) y de hecho los trabajos logrados por la administración municipal. También conocido como el periodo del "el refrigerador de IPPUC", este periodo es considerado muy importante porque al asignarle las funciones permitió al instituto elaborar los proyectos principales que se llevarían a cabo en el periodo subsiguiente. Uno de los presidentes del Instituto en ese periodo fué Jaime Lerner (1968 - 69);
- **la fase III (1970-74)**, periodo del "la implementación", cuando no sólo correspondía al IPPUC investigar e iniciar, sino también coordinar y manejar la implantación del plan maestro. Es conocido también como el periodo de la institucionalización de la planificación urbana y de IPPUC como la agencia principal. En esa fase Jaime Lerner era nombrado Alcalde de Curitiba.

A mediados de los años setenta y durante la década de los 80, la modernidad urbana significó "para equipar la ciudad", la pauta para dotar a Curitiba de "los instrumentos urbanos en todas las secciones de la recreación, la educación, términos de transportes y de aprovisionando" (PMC, 1989-92, pág. 37).

En este periodo los proyectos principales fueron en el área de transportes colectivos, en el embellecimiento, la restauración y preservación de lo histórico, la regularización del paisaje

urbano, implantación de las áreas de ocio (como los parques y bosques), cultivando en la ciudad el apodo ejemplar del urbanismo.

Un plan que hoy se expresa en forma de una planeación continua, racional y humana, poniendo en alto la condición de "el patrimonio" de la ciudad. Adaptándose sin embargo a los nuevos tonos de "la modernidad urbana", el éxito es debido a la institucionalización de "el campo" de la planificación urbana en la esfera municipal cuando el anterior - Director-presidente de IPPUC, Jaime Lerner.

En la primera la mitad de la década de los 70 (la administración Jaime Lerner), las intervenciones propiamente medioambientales tenían un año, se había realizado la construcción de dos grandes parques públicos, el Parque Barigüi y el Parque San Lorenzo y existía la Ley Municipal No. 4.557/73 que disponía la protección y la conservación de la vegetación de carga arbórea. En la Ciudad Municipal de Curitiba (PMC) se realizaría una campaña buscando la protección y plantación de árboles cuyo eslogan era "Nosotros damos la sombra, usted el agua y la brisa" y en (1972), se habían plantado 60.000 árboles/año en promedio.

En el periodo 1975-79 (la administración Saul Raiz) se expedía la Ley No. 5.234/75, que dividía en zonas la ciudad y establecía el uso de la tierra a través de la creación de nuevas secciones, entre las cuales estaban las secciones especiales. Con la Ordenanza no. 400/76, fueron reguladas las secciones, creando las secciones especiales de preservación de fondos. Esa legislación permitiría, por ejemplo, el área del Parque Iguaçu -el más grande de la ciudad con 8´264.316 m2-.

En la literatura jurídica del distrito Municipal de Curitiba, los parques y bosques, por ejemplo, aparecen en primer término dentro de la política de preservación del las áreas públicas de la ciudad, definidas con, base en el Código de Posturas y de Trabajos del distrito municipal (la Ley No. 699/53) y en el plan de maestro de 1965. Sin embargo, hasta el fin de los años sesenta, sólo el parque de la Barrera había sido implantado.

En el periodo 1972-82 se crearon 3 parques y 3 bosques, casi 10 millones de m² de área verde, en otros términos, 2,31% de el área del distrito municipal presentó un incremento de casi 10 m² de área verde/habitante[40].

Cualquier otro periodo de la historia de Curitiba no conocería un incremento tan radical en las áreas verdes urbanas.

5.1.1.3. Período 1980 - 2000

Por los años ochenta había algunos progresos más del asunto medioambiental en el distrito municipal con la creación de la Secretaría Municipal del Ambiente (1986), el Ejecutivo empezó a asumir el monitoreo medioambiental del distrito municipal que, hasta entonces, había sido hecho por un órgano estatal. Todavía en ese periodo la Ley No. . 6 819/86, estimuló la preservación y la creación de áreas verdes a través de las exenciones parciales en IPTU.

En las décadas de los 60 y 70, y durante la década entera del 80 las conquistas medioambientales en Curitiba se resumieron esencialmente en la evolución de la legislación medioambiental y la preservación.

En 1990, ¿Curitiba, la capital ecológica? se trata de una ecología urbana que puede resumirse en " Si la mitad de la población adopta primero, cada uno la casa donde vive, la calle donde vive, la ciudad donde reside", permitiría que la municipalidad pudiera hablar durante los 20 años ecológicos en un iniciado proyecto, que habría creado los Postulados de la Escuela de urbanización ecológica.

El 18 de abril de 1990, el entonces Alcalde Jaime Lerner sancionó la Ley No. 7.447/90, en ella dispusieron en la política del Estado la preservación y la recuperación del ambiente. El

---

[40] Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 16, pág. 97-106, el jun. 2001 EL CAMINO DEL DISCURSO MEDIOAMBIENTAL EN CURITIBA (1960-2000)

19 de diciembre de 1991, por la iniciativa de la Ciudad, y de Concejales, mismo Lerner sancionó la Ley No. 7.833/91, disponiendo el mismo tema del Estado, preservación y recuperación del ambiente.

Esa nueva ley revocó la anterior y, entre otras disposiciones, agrandó el área de la competencia existente del Concejo Municipal del Medio Ambiente.

Como es de conocimiento público, en los últimos 15 años en la ciudad de Curitiba algunos de sus programas medioambientales fueron reconocidos y ganaron premios de los organismos internacionales. Ello sucedió primero con El Premio de Logro Anual que promueve La Eficacia de Energía global, ofrecida por el Instituto Internacional de Conservación de Energía (Washington, D. C.), para el programa de transportes colectivo. Más allá de de eso, Curitiba recibió el premio del Hábitat ofrecido por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Otro premio era el Árbol de la vida, ofrecido por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Los premios para los programas "compra de la basura" y "Esa no es la basura", fuè concedido en 1990 por la ONU a través del Programa de los Naciones Unidas para el ambiente (PNUE), cuando la ciudad conquistó el título de la capital ecológica. En 1992, finalmente, Curitiba recibió la caballería que Honra al Mérito a los Alcaldes durante el Río-92.

En ese mismo año, existía todavía la publicación de un discurso del entonces Alcalde Jaime Lerner, que resumía su filosofía medioambiental urbana: "El éxito ambiental de la ciudad está en que debe darse el predominio del individuo en el transporte de autobús, ahorrando combustible y reduciendo la necesidad de las inversiones en varios trabajos. La ciudad ambientalmente exitosa evita la industrialización forzada, rechaza la industria y el que contamina se obliga con el gobierno y los productores a invertir en las tecnologías limpias" (LERNER, 1992).

El discurso actual (empezando Enero de 2000) que presenta a Curitiba como "la capital social". puede leerse subrepticiamente que el nuevo discurso como que envía al siguiente mensaje: una vez el enunciado de los problemas urbanos, la idea es que si esos problemas no fueran resueltos por lo menos algunos de ellos satisfactoriamente- empieza a enfrentar los problemas sociales ahora de otros seres.

Tabla 9. Desarrollo Legislativo de la Planeación en Curitiba

Período	Ley / Año	Tema
1853 - 1959	Sin / 1895	Primer Código de Posturas: • Se prohibió la construcción de casas de madera en el centro de la ciudad (1905). • Se comprometieron con las calles centrales.
	Sin / 1919	• Se sustituyeron los tranvías empinados por los tranvías eléctricos (1913).
	El Plan se Agacha / 1943	Segundo Código de Posturas: • Siempre respetó el principio de "la modernización como la norma". • Presentó como innovaciones la circulación de vehículos y el agrandamiento de calles.
	El nuevo Código de Posturas / 1953	Representó el primer intento de ordenación de la ciudad. En la apertura de áreas públicas cubrirlas de verde, control en el destino de la basura, el extracto de arena, etc.
1960 - 1979	Ley No. 2.828/66	Instituyó el plan y el IPPUC, sería el segundo y el acto definitivo en el proceso de institucionalización jurídica de la decisión para iniciar el proceso de planificación de la ciudad.
	Ley Municipal No. 4.557/73	Esta ley señalaba en forma clara las atribuciones del Instituto: elaborar y detallar los proyectos, indicar, finalmente soluciones, ejecutar el plan maestro que se denominaría el arranque.
	Ley No. 5.234/75	Disponía la protección y la conservación de la vegetación de carga arbórea.
	La Ordenanza No. 400/76	Dividía en zonas la ciudad. Establecía el uso de la tierra a través de la creación de nuevas secciones, entre las cuales estaban las secciones especiales.
	Ley No. 699/53	Fueron reguladas las secciones, creando las secciones especiales de preservación de fondos.
	El plan maestro/1965	Código de Posturas y de Trabajos del distrito municipal.
1980 - 2000	Ley No. 7.447/90	Política del Estado la preservación y la recuperación del ambiente.
	Ley No. 7.833/91	La función del Estado es la preservación y recuperación del ambiente. Agrandó el área de la competencia existente del Concejo Municipal del Medio Ambiente.

5.2. MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA: "BIOMANIZALES" GESTIÓN AMBIENTAL URBANA COMPARTIDA

La gestión ambiental en Manizales ha sido un proceso continuo en muchos frentes, ha sido importante la incorporación de la educación ambiental y la participación de la sociedad civil organizada.

Los resultados de la experiencia del Biomanizales, son relevantes ya que han contribuido a consolidar el manejo ambiental en la municipalidad. Sin embargo, los logros no se han obtenido fácilmente, ha sido un proceso de varios años, que ha buscado la participación de muchos actores en un asunto que hasta hace poco era secundario en el escenario urbano.

El carácter innovador, práctico de los elementos como los procesos participativos y de concertación, herramientas como el Plan de Acción Ambiental Local - BIOPLAN y el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del desarrollo, el Plan Piloto de la Biocomuna Olivares; son muy valiosos en la búsqueda de ciudades económicamente eficientes, socialmente justas y ambientalmente sostenibles para los habitantes de hoy y las generaciones futuras.

5.2.1. Descripción General del Municipio de Manizales

Manizales, es la capital del Departamento de Caldas en la Zona Andina de Colombia, se extiende por la vertiente occidental de la Cordillera Central, a una altura sobre el nivel del mar de 2.150 metros.

El área rural del municipio es de 397.1 Kms^2, con una población de 57.O57 habitantes concentrados en 7 unidades administrativas llamadas corregimientos, y en el área urbana es de 42.9 Kms^2, con una población de 358.194 habitantes concentrados en 11 unidades administrativas llamadas comunas. El área urbana de Manizales se localiza en la selva muy húmeda montana, su topografía de fuertes pendientes, su alta pluviosidad (2.200 mm al

año) y la humedad del 78% son restricciones para la expansión urbana. Podría decirse que Manizales ya superó su límite natural de expansión y que debe buscar otras alternativas en cuanto a densificación urbana.

5.2.2. El BioManizales

Se considera como la opción económica, social y ambiental de la ciudad-región y los principios fundamentales para su desarrollo sostenible son:

- El desarrollo económico
- El mejoramiento de la calidad de vida de la población y
- El uso racional de los recursos naturales y culturales del municipio y su región ambiental

Ha evolucionado con base en los resultados del Perfil Ambiental del Municipio de Manizales y ha generado innovadoras iniciativas que han ayudado a enriquecer y fortalecer la gestión ambiental de la ciudad. Se enuncian los siguientes eventos como los que más han contribuido a la sostenibilidad del Biomanizales:

- Formulación del Perfil Ambiental de la Ciudad
- Procesos de formulación Planes de Desarrollo Períodos 1995-1997 y 1998-2000
- Formulación del Bioplan
- Formulación del Plan Piloto de la Biocomuna Olivares
- Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del Plan de Desarrollo

La mayoría de los procesos han sido liderados por las universidades, sin embargo, la gestión y otras responsabilidades son compartidas con otros actores. Aunque hubo un liderazgo visible de las universidades, siempre existió participación conjunta con la administración municipal y la autoridad ambiental.

En la mayoría de los casos, la administración municipal asumió el papel de facilitador de los procesos y proyectos motivando a otros sectores para asumir roles y responsabilidades en el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, en la gestión del Bioplan y la gestión del plan de la Comuna Olivares, esta posición podría interpretarse más como falta de compromiso con estas iniciativas por lo reducido del presupuesto para co-financiar su implementación.

La sociedad civil organizada tuvo oportunidad de usar los canales e instancias para participar en los diferentes eventos. Sin embargo, al ser la participación en la planificación un ejercicio relativamente nuevo y no muy frecuente, la preparación para participar y los diferentes grados de información fueron diferentes entre los distintos actores.

El Modelo de Planificación para el BioManizales, propone articular la investigación, la gestión y la evaluación de los resultados de indicadores, con el desarrollo de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Municipal. En este sentido, establece la importancia de identificar los principales factores que intervienen en la dinámica urbana local caracterizando lo esencial de su problemática, teniendo en cuenta las determinantes espacio-temporales.

El conocimiento de la realidad requiere del seguimiento e investigación permanente para delimitar los campos de acción, establecer prioridades y dar alternativas de solución más apropiadas a las particularidades locales. Esta identificación de los problemas en las distintas unidades territoriales permitirá ajustar la Agenda Local.

Aplicar el proceso de planificación: investigación - gestión - monitoreo requiere de:

- El conocimiento de la realidad a partir del trabajo interdisciplinario y transdisciplinario.
- La participación comunitaria, entendida como la activa participación de los diferentes actores sociales (pobladores, empresarios, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas) con el gobierno local.

- La instrumentación de los procesos en las fases de conocimiento, ejecución, seguimiento y evaluación.

El BioManizales es un modelo que contiene un componente muy significativo de participación, la considera de vital importancia para la aplicación del modelo de gestión, para la construcción de indicadores y para el montaje del sistema de evaluación. Es decir, la participación es requisito imprescindible del proceso en una de sus etapas: inicial, durante y posterior o sea conocimiento, ejecución y evaluación, involucran a la comunidad.

Otro elemento de importancia en el modelo del Planificación del Biomanizales, lo constituye el necesario conocimiento de la realidad que exige el modelo para su aplicación. La realidad que vive una comunidad y su entorno, deben reflejarse cada uno de los instrumentos que se implementen en la búsqueda de un Desarrollo Sostenible, en la Gestión Ambiental.

5.3. PLANES DE DESARROLLO MANIZALES CALIDAD SIGLO XXI 1995 - 1997 Y 1998 - 2000

Desde 1994, el Plan de Desarrollo del Municipio tuvo como propósito fundamental el desarrollo sostenible de Manizales y su región. Por esta razón el Plan de Desarrollo 1995-1997 incluyó el BIOMANIZALES como su política ambiental en el mediano y largo plazo para:

- Incentivar el conocimiento sobre el ecosistema local y regional;
- Conservar los recursos naturales y culturales del municipio;
- Buscar la eficiencia energética en el funcionamiento de la ciudad;
- Mejorar las condiciones de vida urbana para toda la población con atención al saneamiento ambiental, al manejo integral de residuos y el reciclaje y al aumento de la seguridad para los ciudadanos en el espacio público;

- Facilitar la implementación de tecnologías apropiadas para la producción industrial;
- Crear un eficiente sistema de servicios públicos y de transporte; y
- Ofrecer educación ambiental para la participación ciudadana.

En el **Plan de Desarrollo 1998 - 2000**, El Biomanizales no fue una política aislada de la Administración, sino que hace parte de la planificación integrada del desarrollo de la ciudad. Esto se dio desde que el Biomanizales fue incorporado como política ambiental de los Planes de Desarrollo de la ciudad desde 1995.

El Plan de Desarrollo de este período tuvo como componentes del Biomanizales: la política de paz, el desarrollo institucional, el desarrollo humano, y como elementos del Bioplan: el desarrollo ambiental, el desarrollo territorial (incluye el Plan de Ordenamiento Territorial "POT"), y la cultura de la prevención y atención de desastres. De los seis elementos, tres desarrollarían el componente ambiental a través del BIOPLAN.

El "Plan de Desarrollo Manizales Calidad Siglo XXI", integró como política ambiental el Biomanizales y éste a su vez fue desarrollado por el Plan Sectorial Ambiental, Bioplan 1997-2000. En este proceso de planificación se inscribió para la ciudad el concepto de Desarrollo Sostenible, estableciéndose como principio la integración de lo económico, lo social y lo ambiental, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población actual y futura, teniendo como premisa el adecuado uso de los recursos naturales y culturales del municipio y su región ambiental.

5.4. ACTORES Y PROCESO DE FORMULACIÓN DEL BIOPLAN

La formulación del plan se desarrolló en un amplio proceso de convocatoria y concertación liderado por el IDEA de la Universidad Nacional y por el Consejo Territorial de Planeación. Los principales actores involucrados en el proceso de formulación fueron:

- Secretaría de Planeación Municipal, Unidad del Medio Ambiente,
- Secretaría de Tránsito y transporte del Municipio de Manizales,
- Oficina de Fomento y Turismo de Manizales,
- Estudiantes de Arquitectura - Seminario de Bioarquitectura 1996,
- Empresa Municipal de Aseo (EMAS),
- Fundación Social - Manizales,
- Asociación Regional de Recicladores (ARR) Manizales,
- Grupo de Estudios Urbanos (GEA-UR) Manizales,
- Consejo Territorial de Planeación,
- Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional Sede Manizales.

El proceso de formulación del Bioplan se llevó a cabo con la convocatoria a varias mesas de trabajo con la participación de los actores antes mencionados. El resultado de estas mesas de trabajo fue la definición de sus políticas, programas y proyectos.

5.4.1. Componentes del Bioplan

El Plan de Gestión Ambiental para el BIOMANIZALES.- BIOPLAN (1997-2000) se constituyó en una primera fase de desarrollo del plan ambiental municipal. En él se definieron las políticas de aquéllas áreas consideradas como estratégicas para el Desarrollo Sostenible del Municipio como son: Bioturismo, Biotransporte, Educación Ambiental Recreativa y Manejo Integral de Residuos.

5.4.1.1. El Bioturismo

Es el turismo ambiental planificado que busca integrar los aspectos económicos, sociales y ecológicos. La idea principal con el Bioturismo es la de fomentar el uso sustentable de los recursos naturales y ambientales disponibles para promover la industria del turismo como medio para activar la economía local. Uno de los proyectos incluidos es el de las Biorrutas el cual está dirigido al desarrollo y promoción de rutas rurales y urbanas de interés ecológico y cultural con propósitos recreativos y educativos.

5.4.1.2. El Biotransporte

Transporte Urbano Sostenible: Este componente está dirigido a integrar lo económico, lo social y lo ambiental en el tratamiento y uso del servicio de transporte de pasajeros y carga esencial para el funcionamiento de los centros urbanos y rurales del municipio y su región.

Actualmente se llevan a cabo acciones para definir la localización y el diseño del terminal inter-municipal de pasajeros y de carga. En cuanto al transporte urbano, se completó en 1997 el estudio preliminar para el transporte masivo en la ciudad.

5.4.1.3. La Educación Ambiental Ciudadana y la Recreación en los Ecoparques

En cuanto a este componente, los proyectos están dirigidos a aumentar el número de parques recreativos y educacionales a escala local y regional. Se han identificado 9 parques y los usos de cinco de ellos han sido legalizados por acuerdos del Concejo Municipal, debidamente sancionados por el Señor Alcalde.

Tres de los parques (Monteleón, Sancancio y Rioblanco) han sido denominadas áreas de conservación y dos (Bicentenario y Alcázares Arenillo) para actividades recreativas y educativas. El Parque Bicentenario está totalmente equipado y recibe un promedio de 25 a 30 mil visitantes el fin de semana. Algunas de las instalaciones del Ecoparque Alcázares Arenillo, diseñado por estudiantes de la Universidad Nacional, están en construcción, sin embargo, se celebran regularmente eventos culturales, recreativos y educativos.

5.4.1.4. El Manejo Integral de Residuos

Los programas y proyectos incluidos tienen como propósito incrementar y fortalecer la concientización y responsabilidad en torno a la producción de residuos sólidos contaminantes.

Algunas de las iniciativas incluyen el apoyo a la consolidación de la Corporación Ciudad Verde la cual maneja la planta de reciclaje de la ciudad y de Bioservicios Ltda., que presta servicios de aseo y es propiedad de las asociaciones de recicladores de la ciudad.

Desde 1995, esta iniciativa liderada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) involucra varias empresas del sector privado en la aplicación de la Metodología Manual MEDIA para la minimización de impactos negativos al medio ambiente con los procesos productivos.

5.4.2. Logros del BioManizales

En busca de la sostenibilidad del desarrollo, la gestión ambiental en Manizales ha logrado múltiples avances. El camino ha sido largo y aunque los logros han sido numerosos e importantes éstos no se han dado sin dificultades, algunas de las cuales han sido superadas en el proceso de consolidación y otras que hace falta solucionar. Entre los logros más importantes, enunciados están[41]:

5.4.2.1. Planificación Integrada de lo Económico, Ambiental y Social y Trabajo Conjunto entre Municipio, Universidad y Autoridad Ambiental

Ha sido fundamental para la integración de los asuntos ambientales en la planificación urbana de la ciudad, reconociendo la relación directa que existe entre la planificación consciente de lo ambiental y la disminución de riesgos de desastres.

Uniendo los recursos que cada uno puede aportar, se ha fortalecido la planificación urbana y la gestión municipal con estudios y propuestas realistas hechas por las universidades y avaladas por la Corporación Autónoma Regional de Caldas (CORPOCALDAS). Este trabajo conjunto ha hecho posible que la ocurrencia de desastres por deslizamientos y las pérdidas materiales y humanas se hayan reducido considerablemente en los últimos años.

---

[41] Liliana Marulanda en la "Documentación de la Experiencia de Gestión Ambiental Urbana en Manizales, Colombia: El Biomanizales", Política Ambiental Local.

Consecuentemente el Municipio y CORPOCALDAS, como autoridad ambiental, puede destinar más presupuesto para la prevención de desastres y protección de los recursos naturales. El Biomanizales ha servido para acercar los intereses de estos actores alrededor de un tema que es de interés común y de vital importancia para el desempeño de estas tres organizaciones".

Es cierto que en la actualidad la coordinación y la interinstitucionalidad son ejercicios frecuentes de la gestión ambiental en la ciudad, toda vez que los recursos invertidos conjuntamente, pueden efectivamente, mitigar impactos ambientales importantes para Manizales, ejemplo actual de ello lo constituye el convenio entre CORPOCALDAS, el Municipio de Manizales, Aguas de Manizales, Municipio de Villamaría y la Empresa de Aguas de este Municipio, con el que se busca invertir los recursos de la tasa retributiva en un Plan Maestro de Saneamiento Básico para ambos Municipios.

5.4.2.2. Continuidad de la Política Ambiental, de los Programas y los Proyectos

No se ha dado en la medida deseada, sin embargo con la continuidad del Biomanizales como política ambiental por los últimos cinco años y la imagen que ha adquirido su importancia, se puede esperar que las próximas administraciones continúen apoyándola.

Esta continuidad ha permitido no sólo que el componente ambiental sino el desarrollo urbano de la ciudad se pueda planificar a mediano y largo plazo. Por su magnitud, proyectos como el de Transporte Sostenible, el desarrollo del Bioturismo y el Proyecto Piloto para la Biocomuna Olivares, necesitan de acciones y apoyo continuado para que puedan tener los resultados esperados.

En el medio colombiano, y de muchos países, es muy frecuente que las políticas se vean afectadas por los vaivenes e intereses de los gobernantes y partidos de turno. Por fortuna, en Manizales, las políticas ambientales han contado con el apoyo sucesivo de varias administraciones, pero se nota, por los logros y acciones de la gestión ambiental de los

períodos incluidos en este documento, que hay administraciones que le dan más importancia que otras a la ejecución de programas y proyectos de la política ambiental.

Otro factor que ha sido muy importante para la continuidad de la política ambiental es la nueva legislación y normatividad que se ha producido en los últimos años por el énfasis que se le está dando a los asuntos ambientales en el ámbito internacional, nacional y local".

El voluntarismo político de las administraciones, determina que programas y proyectos desarrollados en administraciones anteriores continúen o no, y eso es lo que en los momentos actuales podemos afirmar del Biomanizales; en el Gobierno del período comprendido entre 2003-2005 "Todos ganamos", la Dimensión Ambiental establece como meta, la realización del Biomanizales como Ciudad Sostenible, propiciando e induciendo una apropiación, utilización y transformación racional y sostenible del territorio natural y construido, que garantice de manera progresiva su mejor uso y disfrute, en un entorno ambiental sano y seguro.

A su vez, una de las estrategias de la dimensión ambiental, es retomar y apropiar el concepto de Biomanizales, como Ciudad Sostenible, por constituir un sistema abierto en que interactúan el capital natural -recursos naturales- y la apropiación del territorio -lo económico, lo sociocultural y lo institucional- con diferentes actores e interrelaciones a nivel regional y nacional, propendiendo por el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de los manizaleños.

5.4.2.3. Fortalecimiento de la Cultura de la Participación Ciudadana en la Planificación Urbana

Un avance muy importante durante esta experiencia ha sido el uso de mecanismos de participación para promover el interés de los ciudadanos en la planificación urbana. La convocatoria a foros abiertos y mesas de trabajo con participación de la sociedad civil organizada contribuye a validar los procesos y el contenido de los planes y les garantiza un apoyo más amplio para su gestión. Se han hecho esfuerzos por parte de la administración,

del Concejo Municipal, los gremios y las universidades para hacer de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial un asunto de interés público. Con estas acciones están contribuyendo a que se establezca una cultura de participación.

Además se está propiciando un cambio de actitud tanto en la administración como en la ciudadanía y se ha comenzado a crear conciencia de que la planificación y el desarrollo deben ser asunto de interés colectivo. Es muy importante mencionar el interés y la participación de la clase política en los procesos de planificación participativa. La producción de videos y otras iniciativas para la socialización de las políticas urbanas contribuye a ampliar la base de apoyo que se requiere para el éxito de la gestión urbana y ambiental urbana".

La necesidad de incorporar en forma directa y activa a la población en torno a la protección del ambiente, está avalada por una serie de hitos históricos en el nivel internacional. Uno de los hitos más significativos ha sido la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. De ella se derivaron una serie de principios, el principio 10 señala: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.

Este principio marca la apertura paulatina de los Estados hacia el establecimiento de mecanismos para incorporar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en el proceso de fijación de normas ambientales, lo que conllevará a la construcción de procesos de desarrollo más sustentables.

5.4.2.4. Diseño del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del Desarrollo Urbano

El diseño de este sistema de monitoreo y seguimiento es un avance muy importante en el campo de la investigación de metodologías y tecnologías aplicadas para el desarrollo urbano. El sistema comenzó con el desarrollo y aplicación manual de la metodología del Semáforo de Calidad Ambiental y los Observatorios Ambientales Urbanos. Manizales fue la primera ciudad que tuvo la idea de usar el semáforo para representar visualmente los resultados de la situación ambiental de la ciudad.

Inicialmente el sistema se aplicaba con énfasis en el monitoreo y seguimiento de la gestión ambiental y se fue enriqueciendo y completando con el objetivo de que fuera aplicable al concepto de desarrollo sostenible. El sistema ha sido desarrollado y diseñado por profesionales locales y se esperaba que después de que comenzara a funcionar a finales de 2000, en Manizales se ajustaría para que se pudiera aplicar en otras ciudades del país. Con el apoyo de la CEPAL, en corto plazo, comenzará un programa de capacitación sobre aspectos de este sistema en Cuba, Trinidad y Tobago, Chile, Argentina y Colombia".

Un sistema con estas características es muy valioso para la ciudad y sus habitantes, van a contar con un sistema confiable a través del cual pueden hacerle seguimiento a las políticas, los proyectos y programas con información clara y real para juzgar el desempeño de sus gobernantes. Además el sistema tal y como está concebido, permite hacer con claridad la lectura del estado ambiental de las diversas comunas en que se encuentra dividida administrativamente Manizales.

5.4.2.5. Concertación Sector Público y Privado para prestar mejores y más Eficientes Servicios

La creación de empresas como Corporación Ciudad Verde y Bioservicios, en asocio entre la municipalidad y las asociaciones comunitarias del sector reciclador han dado resultados muy positivos en la prestación efectiva en la prestación de servicios de aseo y reciclaje. Si bien es cierto que al comienzo existieron problemas financieros y que hubo que subsidiar su

operación por dos años, con la nueva administración empresarial que se le está dando desde 1998 se están solucionando estos problemas. Esta iniciativa ha sido importante en tres aspectos; primero se está prestando de forma más eficiente el servicio de aseo y recolección de basuras. Segundo se está realizando la labor de reciclaje en forma industrial, lo que ha contribuido a la disminución de la cantidad de residuos y la cantidad de material no degradable. que de otra manera tendría que ser depositado en el relleno sanitario y tercero, se está generando empleo e ingresos para las familias de recicladores. Además con esta alternativa empresarial se ha dignificado el trabajo de los recolectores y recicladores de basura.

Las cooperativas agrupan a un número aproximado de 300 recolectores y recicladores los cuales reciben capacitación empresarial y la oportunidad de mejorar sus ingresos con un ambiente de trabajo digno. La creación de Bioservicios, de la cual son socias también las cooperativas ha contribuido a que se consolide y se fortalezca el sector, diversificando la gama de servicios que puede ofrecer para generar más ingresos".

Lo anterior es la evidencia de los innumerables beneficios que se pueden obtener de una alianza entre los sectores público y privado, a la vez que permite imaginar, las múltiples acciones que conjuntamente emprendidas podrían reflejarse en diversos sectores de desarrollo de una población.

5.4.2.6. Introducción del Componente Ambiental como Factor de Desarrollo Económico

Lo que se pretende con los programas y proyectos del Bioplan y con las demás iniciativas, es aprovechar los potenciales ambientales de la región para dinamizar la economía. Se promueve el uso de los recursos naturales con actividades que no tengan impactos negativos a los ecosistemas.

Actividades que se pueden desarrollar haciendo uso balanceado de los recursos físicos, culturales y naturales con propósitos económicos. Tal es el caso del Bioturismo con el

proyecto de las Biorrutas, los Hostales Cafeteros, los balcones urbanos y los proyectos del Plan Piloto de la Comuna Olivares, todos enfocados a actividades que generan empleo e ingresos en el sector del turismo impactando positivamente la economía del municipio y la región[42]".

Tabla 10. Características de los Modelos de Desarrollo en Curitiba y el Biomanizales.

MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN BRASIL	MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA
"Ciudad Ecológica" Curitiba	**"Biomanizales": Gestión Ambiental Urbana Compartida.**
Antecedentes: La imagen de ciudad modelo nos lleva al inicio de los años 70, cuando se implantó el Plan Director que produjo cambios profundos en el tejido urbano, cuyos ejes fueron la determinación de un nuevo diseño de vías estructurales, asociando a ellas un uso del suelo específico - de alta densidad - y un modelo de transporte colectivo de autobuses expresos que circulan de forma exclusiva a lo largo de las vías estructurales.	**Antecedentes:** Se enuncian los siguientes eventos como los que más han contribuido a la sostenibilidad del Biomanizales: • Formulación del Perfil Ambiental de la Ciudad • Procesos de formulación Planes de Desarrollo Períodos 1995 – 1997 y 1998 – 2000 • Formulación del Bioplan • Formulación del Plan Piloto de la Biocomuna Olivares • Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del Plan de Desarrollo
Modelo: Modelo de planificación urbana de corte tecnocrático. La consolidación del modelo ecológico de Curitiba ha sido posible gracias a más de veinticinco años de desarrollo de un nuevo proyecto urbano, promovido por un amplio equipo multidisciplinar de arquitectos, urbanistas, ingenieros, economistas, abogados, sociólogos, historiadores y otros técnicos.	**Modelo:** El Biomanizales se considera como la opción económica, social y ambiental de la ciudad-región, inmerso en los procesos de planificación de la ciudad de Manizales a partir de 1995. Concepto de trabajo inter-activo y permanente Investigación - Gestión – Seguimiento.
Elementos del modelo: Elementos del modelo de Curitiba: 1. El elaborado sistema de transporte público, interpretado como columna vertebral del funcionamiento de la ciudad. 2. El sistema de parques que tienen la función orgánica de servir de drenaje de todo el territorio.	**Elementos del modelo:** El Plan de Gestión Ambiental para el BIOMANIZALES. BIOPLAN (1997-2000) se constituyó en una primera fase de desarrollo del plan ambiental municipal. En él se definieron las políticas de aquéllas áreas consideradas como estratégicas para el Desarrollo Sostenible del Municipio como son: 1. Bioturismo, 2. Biotransporte,

[42] Documentación de la Experiencia de Gestión Ambiental Urbana En Manizales, Colombia: El Biomanizales, Política Ambiental Local. Liliana Marulanda M. Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS), Dentro del Marco de Implementación del Proyecto Apoyo para la Implementación de Planes Nacionales de Acción del Hábitat II (SINPA). Agosto 2000.

MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN BRASIL	MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA
3. A partir de 1978 la creación de la red de "ciclovías" o carriles bici. 4. En la década de los 90, las transformaciones urbanas han dejado de ser estructurales y pasaron a ser más puntuales, centradas en obras urbanísticas.	3. Educación Ambiental Recreativa, 4. Manejo Integral de Residuos.
Logros del modelo: El logro social básico conseguido durante estos años ha sido el de la educación ambiental.	**Logros del modelo:** Logros del Biomanizales: 1. Planificación integrada de lo económico, ambiental y social y trabajo conjunto entre municipio, universidad y autoridad ambiental. 2. Continuidad de la política ambiental, de los programas y los proyectos. 3. Fortalecimiento de la cultura de la participación ciudadana en la planificación urbana. 4. Diseño del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del Desarrollo Urbano. 5. Concertación sector público y privado para prestar mejores y más eficientes servicios. 6. Introducción del componente ambiental como factor de desarrollo económico.

6. PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO GUÍA PARA AVANZAR EN LA APLICACIÓN EFICAZ DE LAS NORMAS AMBIENTALES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL URBANA EN COLOMBIA

6.1. INFORMACIÓN PRELIMINAR SOBRE LA GUÍA

6.1.1. Qué es una guía metodológica para la eficacia de la normatividad en los procesos de gestión ambiental urbana en Colombia?

Según la naturaleza de la institución: de Educación, Autoridad Ambiental, Entidad Territorial, o Institución Civil, si tiene funciones legales relacionadas con gestión ambiental debe conocer si está cumpliendo o no con ellas.

De todos modos, con la expedición de normas siempre se persigue un objetivo, muchas veces se consiguen cambios de comportamiento, consideraciones, actitudes y hasta pensamientos que contribuyen en el caso de la sostenibilidad ambiental, a una mejor calidad de vida para todos.

Cada Entidad, cada Institución, ha tenido que elaborar su plan, cada una ha realizado un diagnóstico, un análisis de los cambios y, por último, han puesto de relieve las dimensiones en las cuales se desenvuelven los diferentes sectores y han tenido que ejecutar las acciones proyectadas.

Estos análisis, a menudo, se caracterizan por tres elementos:

1. Están muy centrados en los problemas internos, propios de cada territorio;
2. subestiman la influencia que tienen los obstáculos exteriores que limitan la acción local;

3. no integran suficientemente la dimensión prospectiva que permite anticipar la evolución del territorio.

6.1.2. Cuál es el objetivo de una guía metodológica para la eficacia de la normatividad en los procesos de gestión ambiental urbana local en Colombia?

Con la metodología se propone conocer cuál es la capacidad de aplicación de las normas ambientales que tienen las instituciones del estado llamadas a hacerlo, de tal forma que se produzcan ajustes o cambios requeridos en los procesos en los cuales se hace uso de la normatividad.

Por lo tanto, el objetivo de este documento es ayudar a los agentes del desarrollo local para que profundicen y amplíen su conocimiento del territorio, así como añadir una dimensión complementaria a su acción, considerando la innovación en la perspectiva del desarrollo duradero.

6.1.3. Cuáles son las funciones de la guía?

La guía metodológica será un instrumento de anticipación, que debería servir para:

- Completar los diagnósticos iniciales para tener en cuenta los elementos internos y externos que condicionan el desarrollo de los territorios rurales-urbanos y hacen que los agentes del desarrollo local modifiquen sus prácticas;
- discernir los principales problemas a los que se enfrenta el territorio, así como los medios de solución;
- precisar las necesidades de legislación para la evolución interna del territorio.
- analizar las normas puestas en marcha en el territorio;
- identificar las necesidades de legislación futuras.

Las reflexiones colectivas, los intercambios de experiencias y las transferencias de conocimientos, que tendrán lugar a lo largo de la puesta en marcha de la guía, servirán para matizar y examinar profundamente ciertos elementos de este documento.

6.1.4. Quiénes deben utilizar la guía?

La guía metodológica debe ser utilizada en el ámbito interno, en el que el principal actor institucional es el Alcalde y su gabinete, en especial las Comisiones del Plan y Ambiental (si existe).

La Personería Municipal y la Oficina de Planeación desarrollan igualmente, tareas específicas y de gran importancia en el desarrollo de la Gestión Ambiental Municipal, así como otras entidades descentralizadas como las empresas de servicios públicos y las entidades de salud y educación y, naturalmente, la Secretaría del Medio Ambiente.

En el ámbito externo los principales actores institucionales son en primer lugar la Autoridad Ambiental (CAR), que tiene a su cargo, el control y orientación de las prácticas ambientales de acuerdo con los planes de desarrollo para cada región, así como las entidades departamentales que incluyen las secretarías de educación, de salud y de agricultura entre otras.

6.2. LOS CONCEPTOS DE LA GUÍA

6.2.1. Propuesta de gestión ambiental urbana

Para llegar a una definición de la Gestión Ambiental urbana local, se retoman algunos conceptos que maneja el PNUD[43] así: El ambiente debe ser considerado en primer lugar como un espacio físico en el cual se produce la interacción del suelo, el agua, el aire, la energía (el sustrato físico) y los seres vivos que se encuentran en él, pero sobre todo, se

[43] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

debía destacar el hecho de que en este espacio se da, y se construye en forma permanente, una relación dialéctica de dependencia, influencia y complementación de los diversos elementos que forman este espacio a través de ecosistemas complejos y diversos. Los seres humanos son una expresión de esta interacción.

Si se traslada este concepto hacia las áreas urbanas, el ambiente urbano, resulta de la interacción histórica entre el sustrato físico (el ambiente) y los seres vivientes y las construcciones físicas, sociales, culturales, políticas, económicas, fruto de las actividades de los seres humanos (lo denominado "producción social del territorio"), dentro de un territorio específico. Este es un medio complejo y en cambio permanente.

El ambiente urbano constituye en sí un ecosistema estrechamente vinculado a los ecosistemas naturales en los cuales se asientan, los que lo circundan (como son las áreas rurales y otras áreas urbanas de influencia) y con los cuales interactúa constantemente. Además, lo que en él suceda produce impactos que en conjunto constituyen la huella ecológica de los distintos asentamientos humanos.

En este sentido, la gestión del ambiente urbano o gestión ambiental urbana es una tarea compleja, que demanda la atención en forma simultánea y complementaria de diversos aspectos de los asentamientos humanos que impactan sobre el ambiente, pero también sobre los habitantes de los mismos.

La gestión en sí se traduce en un conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión y manejo del ambiente urbano, relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del ambiente, a partir de un enfoque interdisciplinario y global. Estas acciones, desarrolladas por los actores urbanos se orientan a construir relaciones armónicas y deseables en varios niveles en el territorio (o ambiente urbano) en el cual se desenvuelven: 1) entre los propios seres humanos, 2) con las organizaciones, instituciones o agrupaciones que existen, 3) con el sustrato físico o medio natural (que incluye a otros seres vivos).

Se concluye entonces, que la gestión ambiental urbana debe tener como fin el mantener y preservar el ambiente urbano, y redefinir en el tiempo y en el espacio las relaciones entre los seres humanos y su ambiente, en especial esa relación con los patrones de vida y consumo. Esta redefinición tiene como fin revertir los efectos de la degradación del suelo, del aire y agua producidos por los modelos de desarrollo urbano insostenibles que reiteran la exclusión y empeoran las condiciones y calidad de vida de los seres humanos que habitan las ciudades.

A su vez, la Gestión Ambiental Urbana está compuesta de mecanismos, procedimientos y actos de gobierno y gestión de una ciudad, que se distinguen por incorporar en la toma de decisiones, acciones dirigidas al mejoramiento ambiental debidamente articuladas o ajustadas a las tendencias de crecimiento urbano y al desarrollo local sostenible.

Este proceso de articulación y ajuste es un requisito fundamental para que la gestión ambiental urbana sea factible y ejecutable. Por ello, la gestión ambiental urbana también se distingue porque busca establecer permanentemente mecanismos que posibiliten acuerdos entre distintos actores, que en su interacción con el medio ambiente operan desde distintos espacios urbanos y expresan por lo tanto una variedad de intereses, expectativas y conductas. (ver gráfico No. 3)

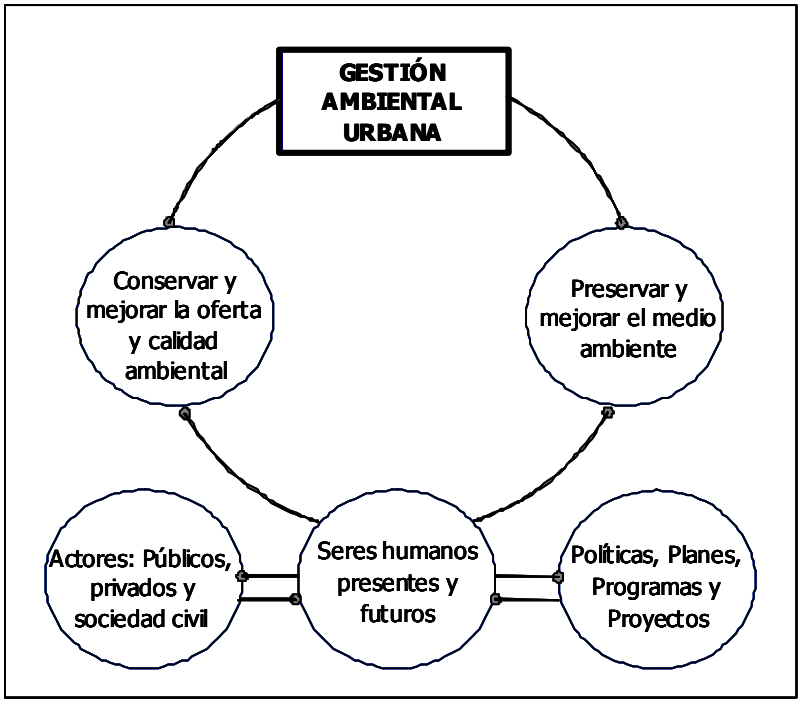
Se concibe una Gestión Ambiental Urbana con elementos integradores de concepciones pasadas y desarrollos conceptuales modernos, con una interrelación hombre-naturaleza proponiendo a todos los actores de la sociedad un papel protagónico.

6.2.2. La aplicación del derecho

Para el tema de la Legislación Ambiental y su contribución al Desarrollo Sostenible se define la eficacia como la conformidad de la conducta humana con la norma. No se tendrá en cuenta la distinción entre eficacia, eficiencia y efectividad, y el núcleo de estos términos queda comprendido en lo denominado como “eficacia”.

Gráfico No. 3. Gestión Ambiental Urbana.

Fuente:



Elaboración propia

La eficacia es diferente a la validez formal de la norma, y se presupone que las normas existentes son válidas formalmente (es decir, son parte integrante del ordenamiento jurídico, expedidas conforme a una norma superior), se diagnostican por la conformidad de éstas con la conducta social relevante.

Debe diferenciarse eficacia de legitimidad. Una norma legítima deberá ser en principio eficaz, pero no toda norma eficaz es legítima; piénsese en el caso de las normas que son cumplidas por el miedo a la sanción (facticidad del derecho) y no por un "arrojamiento" legitimador de la misma. Y ¿cuál es la importancia de la indagación de la eficacia de un sistema jurídico? La respuesta la advierten incluso los defensores del formalismo jurídico: la eficacia general es condición de la validez de un orden jurídico. Un orden jurídico con alto nivel de ineficacia es reemplazado (ejemplo: la revolución que instaura un nuevo poder

político, o el desuso durante un período prolongado de una norma o de un ordenamiento jurídico), independientemente de su validez formal.

Sobre la eficacia del derecho se ha escrito mucho, pero no es el interés de la presente investigación arrojar como resultado un estado del arte sobre la eficacia y su relación con la validez de la norma, sino elaborar una guía para verificar la eficacia de las normas ambientales en los procesos de gestión ambiental, independiente de su validez formal (es decir, independientemente de que su ineficacia afecte o no su vinculación a un ordenamiento jurídico determinado).

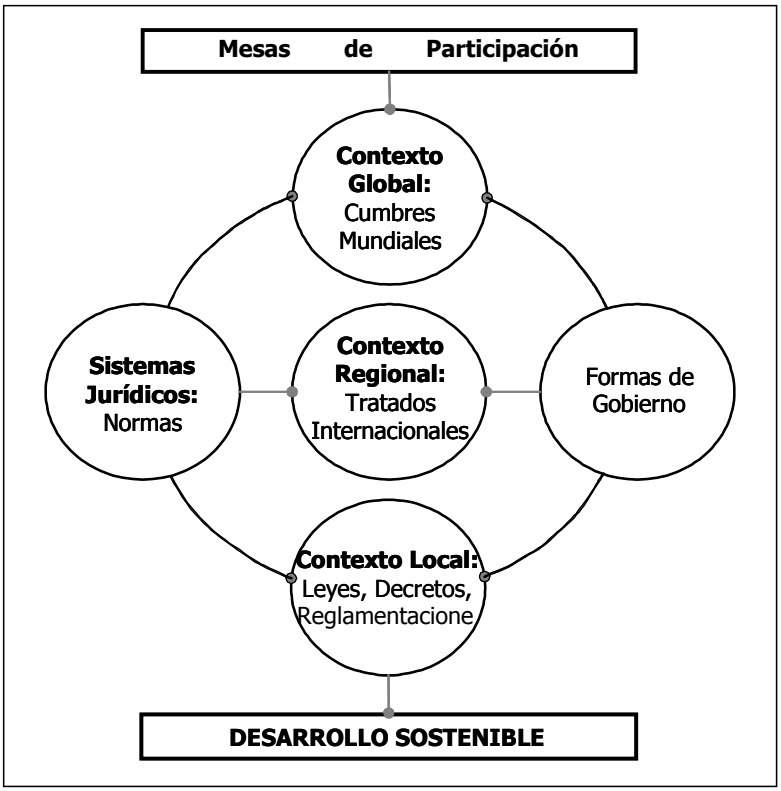
Las normas jurídicas pretenden ordenar la organización de la convivencia, estableciendo los cauces por los que deben discurrir las relaciones sociales de los hombres y dictando los criterios, más adecuados y justos, que deben ser aplicados para la resolución de las controversias. Cumplen una función de ordenación social, imprescindible para que la vida en comunidad sea posible. Este es y debe ser siempre, el objetivo de un ordenamiento jurídico en cualquier país.

Desde el punto de vista social, el sentido de las normas se mide precisamente por su capacidad para desempeñar adecuadamente esa función ordenadora. Esto quiere decir, que, además de lo más justas posibles e idóneas, las normas deben estar de acuerdo con los cambios sociales imperantes y brindar soluciones adecuadas a los problemas que una determinada sociedad afronte. En otros términos, las normas deben de ser eficaces, deben ser aplicadas y observadas por sus destinatarios. De lo contrario, el ordenamiento jurídico no funciona en ninguna sociedad, sería un ordenamiento jurídico inocuo e inaplicado.

El aparato del Estado debe procurar que las normas legales sean cumplidas efectivamente y debe él mismo cumplirlas; por eso es un Estado de Derecho, que actúa sometido al dictado de las normas jurídicas. Sus instituciones, sus funcionarios y sus ciudadanos se deben al cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Es así como toda forma de gobierno tiene su sistema de normas o sistema jurídico en el cual adopta las recomendaciones internacionales, las propuestas regionales o fija sus propias políticas de desarrollo. Todo lo cual debe ser contemplado con la debida y oportuna participación de los actores públicos y privados responsables y beneficiados de ese desarrollo y de esa legislación y quienes además deberán cumplirla. (ver gráfico 4).

Gráfico No. 4. Gestión Ambiental Urbana para el Desarrollo sostenible en un contexto legal.



Fuente: Elaboración propia

Msc. Martha Prieto Valdés. Profesora Titular, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana ha señalado que "el fenómeno jurídico, contiene elementos formales necesarios para ser declarado existente en el orden material y formal, posibilidades de exigibilidad, principios a los que debe sujetarse para determinar su vigencia, así como real correlación entre hecho social y norma reguladora, teniendo en cuenta que su realización sea no sólo

voluntaria, sino también con la intervención del Estado, e incluso la aceptación social o por influencia que la norma ejerza sobre la sociedad; o lo que es lo mismo, su valor social, en correspondencia con el ideal de Justicia que a través de ella se haya querido o podido expresar."

Es cierto, que al cumplimiento de las normas, concurren variados factores propios y ajenos al individuo, pero cualquiera sea la forma que intervenga, no siempre ello se logra por otros elementos que, en la mayoría de las ocasiones, son ajenos a los propios individuos y terminan como ineficiencias propias de la administración pública.

Pero en el análisis multifacético e integrador del Derecho no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que cumpla las funciones para las cuales fue creado el Derecho, para que encauce, limite, garantice y eduque es necesario que las normas puedan ser real o materialmente aplicadas, que existan las situaciones que permitan que sus mandatos aún cuando no se cumplan voluntariamente, si sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, que se sancionen los incumplimientos de las prohibiciones, o se ofrezcan las garantías para la realización de las prescripciones y de los derechos reconocidos, en síntesis que sean eficaces.

En otras palabras, que la norma de Derecho tenga una realización social. Eficacia en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la normativa, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional. Pues generalmente las normas no corresponden con los hechos reales de una determinada parte de esa comunidad a la que va dirigida, quedándose esa esperada eficacia funcional en la mera intención de la norma.

La validez de una norma de Derecho, es un elemento importante para la eficacia de la misma, para el logro de su realización en la sociedad tal y como se previó, permitiendo con ello la realización de la finalidad que se persigue: conservar, modificar, legitimar cambios sociales.

La eficacia es entonces un condicionante para la existencia de la norma, así, que el desuso u obsolescencia las convierten en inaplicables y provocan su posterior derogación formal, aunque no su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico, ya que perviven y ante un cambio de circunstancias o intereses, los operadores pueden, reinterpretándolas, rescatarlas y aplicarlas por cuanto están formalmente vigentes.

La exigencia de eficacia jurídica lo ha de ser también en el orden material, social; no basta sólo con la existencia de una normativa jurídica que desarrolle preceptos generales, que impida, que mande o que permita, se requiere de la existencia de una correspondencia entre norma y realidad, para que refleje así la situación existente o que desee crearse, manifestándose en consecuencia no sólo la funcionalidad del Derecho, sino también su legitimidad, o lo que es lo mismo, la eficacia ideológica de la norma.

La norma, entonces, ha de ser no sólo forma jurídica creada y aplicada, sino que ha de expresar valores sociales y tener como objetivo la consecución del ideal de Justicia imperante en esa sociedad. El logro de tal objetivo es un enunciado formal permanente de cualquier discurso iusfilosófico[44], movido en el plano del deber ser.

Los aspectos relativos al deber general de cumplimiento de las normas suelen identificarse teóricamente mediante la expresión eficacia obligatoria de las normas, mientras que, por su parte, la llamada eficacia sancionadora de las normas estaría referida al conjunto de medidas represivas previstas por ellas para los supuestos de incumplimiento.

Se habla de eficacia constitutiva de la norma para tratar de resaltar que cualquier relación o problema socialmente identificable se convierte en un entramado de derecho y de deberes,

---

[44] El análisis histórico del pensamiento iusfilosófico. Constituye pilar fundamental de nuestra cultura jurídico-política. Así se hace referencia a aquellos filósofos que han destacado en el campo de la reflexión filosófica sobre el Derecho, desde la más remota antigüedad (siglo VI a.c.) hasta la actualidad.

esto es, en una relación jurídica precisamente a causa de la aplicación del conjunto de normas correspondientes.

Las normas deben ser cumplidas, ya se conozcan o se ignoren. El cumplimiento de las normas es obligatorio, sin que los ciudadanos puedan decidir si cumplen o no los mandatos normativos. En caso contrario se dejaría en manos de los ciudadanos la efectividad del ordenamiento y bastaría con no quererse someter a las normas para que éstas no puedan aplicarse.

Las normas jurídicas son reglas que están dictadas para su acatamiento por parte de las personas, pero partiendo de la base de que esas personas pueden acomodar su conducta a la norma, o pueden contravenir el mandato normativo, en el ejercicio de su libertad.

Esto quiere decir que el sujeto es libre de acatar la norma o desobedecerla, pero no que las consecuencias de obedecer o desobedecer sean las mismas. Antes bien, si no se cumplen las normas, se da pie para la correspondiente reacción del ordenamiento jurídico, el cual normalmente prevé la imposición de las oportunas sanciones al infractor.

Así, la observancia de una conducta, un acto aislado o un comportamiento omisivo que vaya en contra de lo dispuesto por una norma, constituye una infracción del ordenamiento y producirá consecuencias de toda índole.

El término sanción es sinónimo del de reacción del sistema jurídico ante la violación padecida. Lo mismo que las modalidades de conductas contrarias a las normas son diversas, las modalidades de sanción también lo son.

6.2.3. La gestión ambiental y sus instrumentos

Para lograr implementar una gestión ambiental que ofrezca resultados, es necesario valerse de unos instrumentos que aporten en esa búsqueda y a la vez, se requiere, conocer sus efectos.

Como propósitos perseguidos al poner en marcha los instrumentos de gestión, se pueden definir:

- La fijación de unas condiciones ambientales.
- El impulso de procesos de prevención.
- La concientización de los ciudadanos mediante la educación.
- Un cambio de comportamiento de los actores económicos.
- El mejoramiento de los procesos de formulación de las políticas ambientales.

Entre los factores que inciden en la eficacia y la eficiencia de un instrumento particular se destacan[45]:

- "La naturaleza de los problemas ambientales abordados;
- los actores involucrados y sus visiones sobre la relación sociedad-medio ambiente;
- las condiciones económicas, políticas y sociales;
- el contexto legal;
- las capacidades de gestión para desplegar el instrumento;
- las necesidades de coordinación y unión de voluntades para incorporar las distintas sensibilidades de los actores; y
- la integración y vinculación con otros instrumentos".

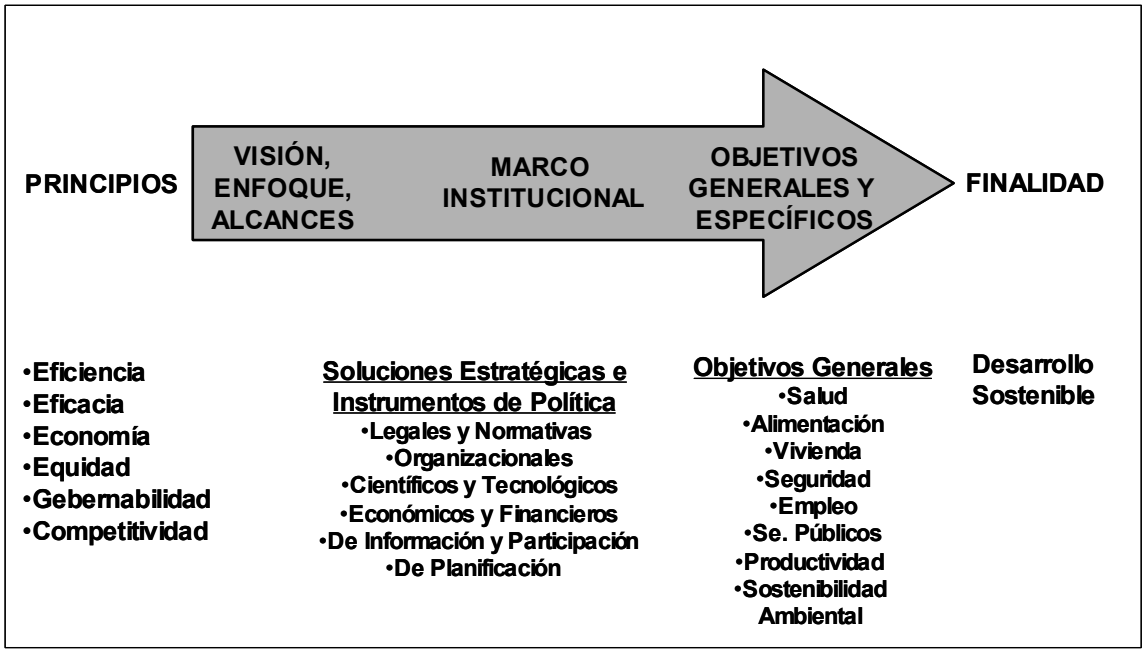
Como puede concluirse, el instrumento en sí mismo considerado, no puede tenerse como elemento de garantía, es necesario integrar los contextos económico, político, social y la coyuntura particular en los cuales los instrumentos son implementados. "Además, la experiencia ha indicado que la utilización flexible de los instrumentos a lo largo del tiempo

[45] Sabatier y Jenkins, 1993; Fiorino, 1995.

"facilita una reacción ágil y apropiada a las situaciones cambiantes, la explotación de las debilidades de los contaminadores, o el desarrollo de un proceso de aprendizaje"[46].

La forma de aplicar el instrumento puede llegar a ser más importante que el instrumento mismo. Por eso hoy se otorga tanta importancia a los procesos participativos en la selección de los instrumentos, como medio que sirve no sólo para alcanzar una solución satisfactoria para las partes interesadas, sino también para que incorporen las medidas tomadas y la legitimidad requerida para su puesta en marcha.

Gráfico No. 5. Las Políticas Públicas como Vectores del Desarrollo Sostenible



Fuente: VEGA, 2001

6.2.4. Clases de instrumentos de gestión ambiental

Son diversos los instrumentos de gestión utilizados en los diferentes países. Algunos de ellos se utilizan desde tiempo atrás y han surgido otros en los últimos años (ej. regulación

[46] Janicke y Weidner, 1997.

directa, educación). Otros, en cambio, son de más reciente promoción, como es el caso de los instrumentos económicos.

Los instrumentos se clasifican en cuatro grandes categorías[47]:

- "Los instrumentos de regulación directa, denominados de comando y control, basados en la promulgación de normas y en la ecuación coerción sanción; es decir, se trata de la forma tradicional de hacer cumplir la ley llevada al campo de la conducta ambiental.
- Los instrumentos administrativos consistentes en el otorgamiento de licencias permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales previstos en las diferentes legislaciones. La licencia ambiental ha sido el instrumento predominante dentro de esta categoría.
- Los instrumentos económicos que están dirigidos a hacer que las fuerzas del mercado sean las principales propiciadoras del cumplimiento de las metas ambientales de la sociedad.
- La educación, la investigación, la asistencia técnica y la información ambiental conforman la cuarta categoría".

6.2.4.1. Los instrumentos de regulación directa

La característica de los instrumentos de regulación directa es el uso de sanciones como una de las formas para hacerlas cumplir. Sin embargo, la presencia de la sanción no implica de ninguna manera la exclusión de otros instrumentos para cumplir con la norma específica.

Los instrumentos de regulación directa y los administrativos, o de comando y control, predominan en la gestión ambiental. Los instrumentos económicos juegan un papel menor

---

[47] Manuel Rodríguez Becerra. Análisis del desarrollo de la legislación ambiental en América Latina y el Caribe.

en el control de las emisiones y en la conservación de los ecosistemas naturales, no obstante los interesantes avances que se han hecho en la última década.

Una de las estrategias más utilizadas para prevenir y controlar la contaminación y en general, el deterioro ambiental, es la promulgación de normas orientadas a establecer controles de calidad ambiental, de emisión, de vertimiento y de manejo de residuos sólidos, cuyo incumplimiento genera la imposición de sanciones. Con este mismo fin, se formulan normas sobre productos, procesos de producción y estándares tecnológicos. Las regulaciones pueden también referirse a la prohibición o restricción cuantitativa en el uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

6.2.4.2. Instrumentos Administrativos y de Planificación

Entre los mecanismos administrativos de intervención y planificación del aprovechamiento de los recursos naturales, sobresalen las licencias ambientales, los permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales previstos en las diferentes legislaciones, así como las acciones de seguimiento y fiscalización de las obligaciones ambientales exigidas en estos actos administrativos y en los planes ambientales. El hecho de que se denomine de planificación a los instrumentos de esta categoría, hace alusión a su propósito central de prever y mitigar los impactos ambientales a que dé lugar la actividad objeto de la licencia o permiso.

Sin duda, las licencias ambientales, y los estudios de impacto ambiental que conducen a ellas, han sido los instrumentos administrativos y de planificación que más han ocupado la atención y la energía de las autoridades ambientales en los últimos años.

6.2.4.3. Instrumentos Económicos

Los instrumentos económicos usan las fuerzas del mercado para integrar las decisiones económicas y ambientales.

La siguiente es una clasificación de los instrumentos económicos[48]:

- Sistemas de cargo
- Instrumentos fiscales
- Instrumentos financieros
- Sistema de responsabilidades
- Sistema de restitución de depósitos
- Derechos de propiedad
- Creación de mercados

6.2.4.4. Los Indicadores Ambientales

La construcción de indicadores como instrumento de evaluación de una gestión ambiental, ha sido prioridad para muchas instancias y para diversos países, que para el establecimiento de los indicadores, se han basado en las experiencias y guías de la OCDE[49] para el establecimiento de los indicadores ambientales y más recientemente la iniciativa sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible (ISD) de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CSD).

La CSD, a partir de la Agenda 21, ha propuesto un sistema de 134 indicadores en los campos social, económico y ambiental. Además, ha desarrollado un programa piloto en el cual participan 22 países, entre ellos: Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Venezuela (UN[50], 2001; OECD[51], 1991).

La mayoría de los países que está desarrollando sistemas de indicadores, ya sean ambientales o de desarrollo sostenible, lo hacen desde una perspectiva nacional, siendo

---

48 Propuesta por Panayoutu (1994).
49 Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico.
50 Naciones Unidas
51 Organización para la Cooperación Económica de los Gobiernos.

Colombia y Chile los únicos que están elaborando su sistema en forma nacional-regionalizada (Quiroga, 2001; MMAC, 2001).

6.2.4.5. La Investigación Ambiental

La investigación constituye base fundamental de cualquier sistema de información. Sin embargo, en las dos últimas décadas la capacidad científica y tecnológica se ha disminuido en términos relativos como lo indica el declive de la participación en el Producto Interno Bruto, de los recursos económicos dedicados a la investigación. Además, muchos de los consejos nacionales de ciencia y tecnología, que tanto auge tuvieron en los años setenta y ochenta en las tareas de promover la investigación y financiar a la comunidad investigativa, hoy tienen una capacidad significativamente menor. Es una situación que no sólo tiene efectos negativos para la gestión ambiental sino en general para el desarrollo de los países.

6.2.4.6. La Educación Ambiental

Al lado de las numerosas iniciativas de educación ambiental que se han realizado con diferentes poblaciones, no parece existir una acción sistemática orientada a evaluarlas, con el fin de difundir y multiplicar aquellas que sean más exitosas. Pero se reconoce que el avance en la educación ambiental encuentra sus límites en los problemas que aquejan al sistema educativo. En otras palabras, el incremento de la cobertura y la calidad de la educación ambiental está en parte supeditada a que se resuelvan estos problemas (PNUD, 2000).

Si bien, la educación es siempre motivo de especial atención entre los instrumentos de política ambiental, no se dispone de investigaciones que permitan hacer una evaluación cuantitativa de lo que ha significado en materia de gestión. Tal investigación debería ser de gran interés para la comunidad académica y la administración ambiental, con el fin de conocer efectivamente su contribución a la gestión y fijar las prioridades.

6.2.5. La aplicación de los instrumentos de gestión ambiental

Lo manifestado antes, señala una paulatina diversificación de instrumentos para la gestión ambiental. Es un hecho que los instrumentos de regulación directa y de administración y planificación ambiental continúan dominando, y que éstos han sido materia de actualización e innovación. Al mismo tiempo se tiene el surgimiento o renovación de los denominados instrumentos económicos como complementarios o sustitutos de aquéllos. También se identifican algunos avances con referencia a la información y la educación ambiental, que constituyen parte de los instrumentos de gestión; en contraste, se identifican tendencias contradictorias (avances y retrocesos) en el campo de la investigación sobre el medio ambiente.

6.3. LOS PLANES Y PROGRAMAS AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Se ha denominado "plan" a una combinación de instrumentos y actividades dirigidas a poner en marcha las políticas en relación con un problema particular. Hay entonces, una amplia gama de acciones de las entidades gubernamentales, entre las cuales se encuentran aquellas que formalmente se denominan, planes, programas y proyectos.

A similitud de las políticas que las enmarcan, un plan puede, o no, estar formalmente definido en documentos y ser o no el producto, de un proceso sistemático de formulación. Los planes, como parte integrante de las políticas, surgen con mucha frecuencia a través de un proceso incremental de toma de decisiones: mediante pequeños pasos, con metas ambiguas o que evolucionan, en una dinámica en que las instancias decisorias ajustan sus políticas y acciones a lo largo del tiempo.

Los planificadores y quienes toman decisiones ambientales públicas, enfrentan a menudo dificultades para poner en práctica las políticas y planes ambientales que intentan ser comprehensivos -y que muchas veces han sido el producto de procesos de formulación

efectuados con una base técnica y alguna participación ciudadana- y se ven en la necesidad de incorporar correctivos sobre la marcha, a legitimar situaciones no deseadas, o a conformarse con el cumplimiento muy parcial de lo originalmente concebido. Esta es una dinámica que favorece y refuerza el incrementalismo como forma de hacer la política y la planificación ambiental.

En otras ocasiones, las políticas y planes en materia ambiental se formulan y ponen en marcha en forma tal que se producen grandes saltos o rupturas con el pasado. Para muchos, la solución de algunos de los problemas ambientales domésticos, regionales y globales sólo podría darse mediante esta última aproximación. Para ello puede requerirse la regulación de un amplio número de actividades interrelacionadas y algunos cambios en las estructuras económicas y sociales y en los estilos de vida que los países se resisten a enfrentar.

Se observa también la suspensión, declive o cambio abrupto de orientación de algunas políticas y planes. Esta inestabilidad de las políticas se explica muchas veces por la resistencia de sectores de la actividad económica a su puesta en marcha, las abruptas reformas de las agencias ambientales, las reducciones presupuestales para afrontar los déficit fiscales, los cambios de gobierno y la alta rotación de los ministros, o sus equivalentes, fenómenos estos que son, en muchos casos, expresión de la debilidad relativa del sector ambiental en relación con otros sectores, no obstante el fortalecimiento que se ha dado a aquel en la última década.

Un plan puede incorporar en forma imaginativa un conjunto variado de instrumentos de política, con la regulación directa en una parte, un instrumento administrativo y de planificación en la otra, la información sobre riesgos, la investigación y la educación más allá, y algún instrumento económico como uno de sus componentes principales; además, el plan puede incorporar la realización de obras físicas concretas.

Entre los planes gubernamentales, se mencionan los correspondientes a: ordenamiento territorial; conservación y uso sostenible de la biodiversidad; protección de cuencas

hidrográficas; descontaminación; transporte urbano; y producción más limpia. La protección ambiental no se agota en la acción gubernamental sino que a ella también contribuyen diversos sectores de la sociedad civil y del sector productivo en forma voluntaria.

Los planes y programas presentan algunas características comunes:

- La integración de la dimensión ambiental con las dimensiones económica y social;
- el mayor compromiso de las organizaciones de la sociedad civil y del sector productivo en su implementación mediante diferentes mecanismos de participación;
- la inclusión e integración de múltiples instrumentos y acciones como reconocimiento de la complejidad de muchos de los problemas y de la imposibilidad de confiar en uno sólo de aquellos para su solución;
- el diseño de planes y programas que reconocen las realidades y que buscan adaptar a ellos aproximaciones utilizadas en otras regiones del mundo; y,
- en algunos casos, la generación de nuevos enfoques para resolver los problemas de las sociedades latinoamericanas, que en virtud de sus positivos resultados se presentan hoy, en el ámbito internacional, como alternativas para enfrentar los problemas ambientales y los retos propios a la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

6.4. EL SEGUIMIENTO Y LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

La fiscalización consiste básicamente en la recolección y análisis de información sobre el grado de cumplimiento de la comunidad regulada, como uno de los elementos centrales para hacer cumplir la ley. A la fiscalización se le conoce también como el monitoreo del cumplimiento y, conjuntamente con las diversas formas de seguimiento de las políticas y los planes, son fundamentales para evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas ambientales.

Entre las aproximaciones más comunes para adelantar la fiscalización se distinguen:

Las inspecciones en el sitio, el autocumplimiento (la empresa informa a la autoridad ambiental), las aplicaciones para la renovación de permisos, las auditorías por parte de terceros, las investigaciones especiales, y la monitoría pública o de la ciudadanía.

A pesar de la profusión de instrumentos y planes de gestión ambiental, los procesos de seguimiento y fiscalización son, en balance, débiles. Esto tiene consecuencias negativas para el cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos y para la evaluación del impacto de la gestión ambiental. Al no ser usuales los procesos de seguimiento de las políticas, planes e instrumentos no se está en posibilidad de conocer su eficacia y su eficiencia, introducir los correctivos del caso y llenar los vacíos existentes.

En forma similar, el seguimiento y fiscalización del desempeño de los agentes públicos ha sido también insuficiente, con lo cual se niega la posibilidad de tomar debida cuenta a quienes tienen la responsabilidad de liderar procesos para la resolución de los problemas ambientales y de hacer uso de los recursos del erario público que se les entrega para tal fin. Estas situaciones ocurren a pesar de que los procesos de control y fiscalización están definidos en todos los países, como una condición básica para una correcta gestión ambiental.

A pesar de la positiva puesta en marcha de amplio número de planes, programas e instrumentos a lo largo y ancho de los países de la región, se reitera que en su conjunto no tienen la masa crítica para detener y reversar sus problemas ambientales. Algunos están en posibilidad de resolver problemas puntuales, mientras que otros por su escala pueden llegar a tener un impacto relativamente menor. Además, la experiencia indica que la falta de continuidad en el largo plazo, como consecuencia de la falta de voluntad política o carencia de recursos económicos, pone en riesgo la consolidación de algunas de las realizaciones mencionadas.

Aparece como prioritario el diseño de nuevos mecanismos para el financiamiento de la gestión, con el fin de disminuir su casi total dependencia de los recursos presupuestales asignados por los gobiernos nacionales. Se requiere de capacidades para que los países estén en posibilidad de determinar los recursos económicos que se invierten en la protección ambiental, tanto por parte del sector público como del sector privado, así como para estimar las necesidades financieras en el corto y mediano plazo, a partir de la construcción de diferentes escenarios de protección ambiental.

7. APLICACIÓN DE LA GUÍA

7.1. JUSTIFICACIÓN

Después de analizar en el contexto global - regional - nacional la problemática de la gestión ambiental urbana, luego de presentar los mecanismos políticos de la gestión ambiental en los ámbitos mencionados, posterior a presentar en la aplicación de las normas ambientales lo correspondiente a la eficacia de la legislación, la problemática de la aplicación de las normas ambientales, y finalmente después de analizar estudios de caso representativos de gestión ambiental urbana en América Latina, se propone una guía metodológica que oriente a las autoridades locales en la verificación del cumplimiento y la ejecución de sus funciones político administrativas, para que las autoridades ambientales definan las políticas que orienten los planes de gestión ambiental de su ámbito jurisdiccional y para que los organismos de control evalúen el cumplimiento de las funciones y políticas ambientales en los territorios de su competencia y con ello posibilitar todos aquéllos postulados del Desarrollo Sostenible en forma interdependiente en el territorio, en la localidad, y en la región.

La gestión ambiental urbana requiere de mecanismos mas expeditos que faciliten la aplicación, el cumplimiento, el control de políticas y de funciones, todo ello establecido en normas, en leyes, en acuerdos y mas cuando tenemos que la efectividad de la legislación ambiental está estrechamente vinculada al desarrollo de la propia cultura jurídica de cada país, que es en definitiva la que garantiza una verdadera incorporación de las nuevas ideas en los sistemas jurídicos y su vigencia efectiva en el seno de cada sociedad.

La aplicación administrativa del derecho ambiental sigue siendo un importante elemento de la gestión ambiental, por corresponder en esta especialidad del derecho, la aplicación a los funcionarios públicos. En los últimos años, los mandatos otorgados a la administración para velar por la aplicación de la legislación ambiental han continuado aumentando, en la medida en que se han presentado los avances legislativos ambientales. Este incremento de las funciones ambientales no ha ido acompañado, en la mayoría de los casos, de la asignación de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para inspeccionar y vigilar la aplicación de las normas ambientales, dentro de una impostergable reorganización de la gestión ambiental que le permita actuar de una manera más eficaz.

La aplicación de la legislación en los procesos de planificación ambiental urbana en Curitiba (Brasil) porque a pesar de la voluntad política de sus gobernantes, sin ella el proceso hubiera quedado sometido a la aplicación legislativa lo que muy seguramente sucederá en el mañana y en Manizales (Colombia) porque a pesar de contar con abundante legislación no ha tenido la suficiente continuidad la voluntad política de los gobiernos locales, con lo que se demuestra como a pesar de estar consideradas como ciudades modelo de gestión ambiental, se presentan dificultades en cuanto la aplicación, el seguimiento y evaluación de la norma toda vez que de contarse con un cumplimiento eficaz de ella, el proceso de gestión estaría asegurado permanentemente, por lo tanto se requiere de mecanismos y metodologías mas eficientes que agilicen la gestión con una alta participación de la ciudadanía.

Por lo anterior es necesario proponer las bases conceptuales y metodológicas sobre las que se sustenta la GUIA para posibilitar la apropiación de la norma por parte de los ciudadanos y en este sentido pasar del objetivo de control y la sanción al objetivo de concertación y comprensión hacia un control social y participativo.

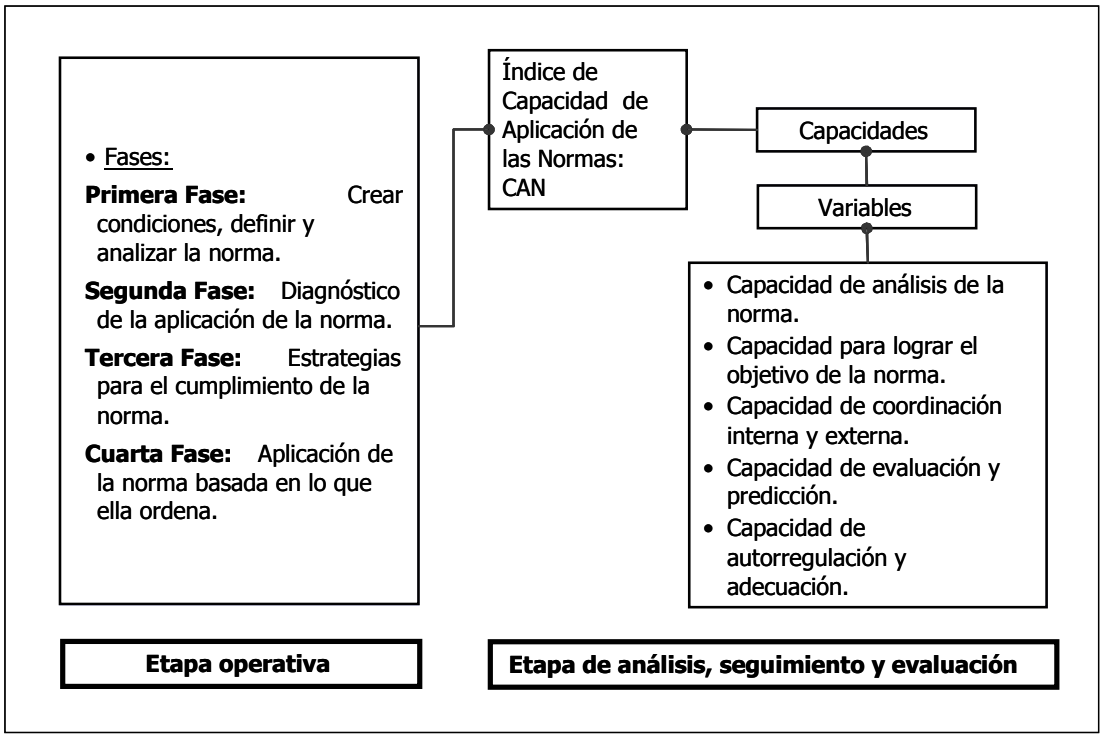
7.2. RESUMEN DE LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS AMBIÉNTALES

Siendo la guía una propuesta de instrumento para verificar la eficacia de la normatividad en los procesos de gestión ambiental, es necesario partir de un resumen que hasta ahora se ha planteado sobre los problemas en la aplicación de normas ambientales:

- La falta reglamentación de normas ambientales.
- La frecuente interpretación equivocada de las normas ambientales.
- La carencia o los inadecuados mecanismos de aplicación.
- La existencia de normas ambientales sin consideración de los hechos sociales y dirigidas a corregir desviaciones masivas.
- El reconocimiento de reglas jurídicas justas, y su consecuente observancia por parte de la masa social; normas que deben motivar una conducta social, es decir, ser efectivas en lo real/cotidiano.
- La importancia que asumen los métodos para procurar el acatamiento espontáneo de la legislación ambiental, lo que incluye campañas para divulgar la existencia de esa legislación y para internalizar en la población los valores sociales que protegen dicha legislación. Este tipo de medidas puede reducir de manera significativa la ocurrencia de ilícitos ambientales y facilitar su castigo.
- La insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios, lo que muchas veces incluye el desconocimiento de la misma.
- Las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicar administrativa y judicialmente la legislación ambiental; las fallas en su aplicación, la descoordinación, las interferencias, las omisiones, y contradicciones en que incurren los organismos y funcionarios encargados de la gestión ambiental.

7.3. LA APLICACIÓN DE LA GUÍA

Gráfico No. 6. Etapas de la Guía Metodológica**.**



Fuente: Elaboración Propia

7.3.1. Etapa operativa:

Se propone una guía metodológica para la eficacia de la normatividad en los procesos de gestión ambiental urbana en Colombia, en las siguientes cuatro fases:

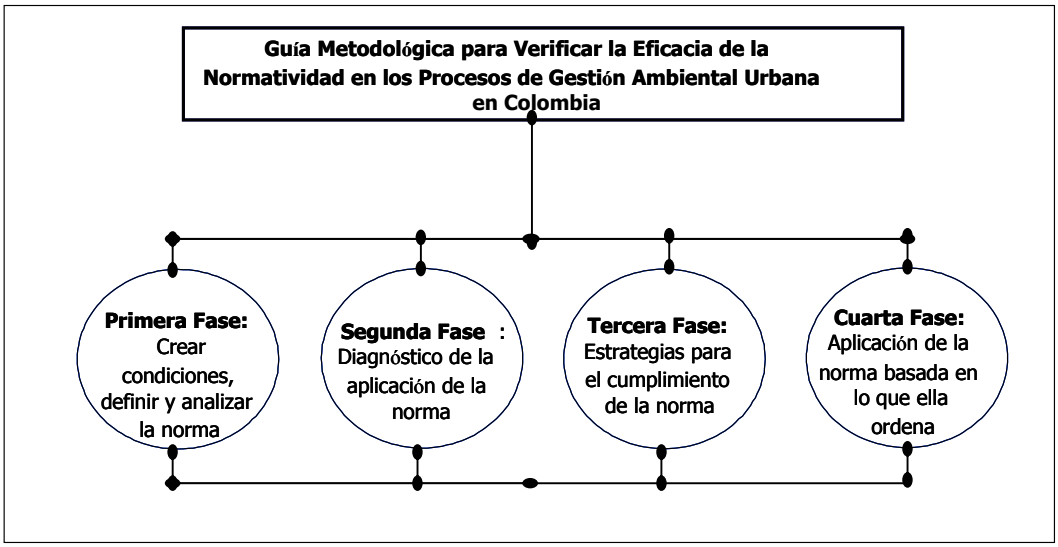
Primera Fase: Crear condiciones, definir y analizar la norma.

Segunda Fase: Diagnóstico de la aplicación la norma.

Tercera Fase: Estrategias para el cumplimiento de la norma.

Cuarta Fase: Aplicación de la norma basada en lo que ella ordena.

Gráfico No. 7. Guía Metodológica para Verificar la Eficacia de la Normatividad en los Procesos de Gestión Ambiental Urbana en Colombia. Etapa operativa.



Fuente: Elaboración propia

7.3.1.1. Primera Fase: Crear Condiciones, Definir y Analizar la Norma

Esta primera fase consiste en la creación de las condiciones básicas previas que la entidad requiere para acoger los nuevos procesos asociados a la efectiva aplicación de las normas ambientales en la Gestión Ambiental Urbana Local.

Procura generar la capacidad operativa necesaria para el desarrollo de un proceso de gestión ambiental. Implica definir y poner en orden aspectos como lo que necesita la institución para iniciar la aplicación de la guía metodológica para la eficacia de la Normatividad en los procesos de Gestión Ambiental Urbana Local.

Este es un requisito mínimo e indispensable para iniciar procesos de gestión ambiental, y aún cuando su cumplimiento no es garantía exclusiva de éxito, su inexistencia, en cambio, sí conduce al fracaso.

Con la educación en estos temas es factible generar la conciencia, el interés y la motivación necesarios para que cada actor aporte al proceso y se comprometa con él.

Esta fase también comprende la definición de una norma que requiere de la verificación de eficacia de la aplicación de las normas ambientales en procesos de gestión ambiental urbana. En ella se identifica la clase de acto: Tratado, Ley, Decreto, Resolución, Acuerdo, Ordenanza o Directiva.

Para el análisis de la misma se debe responder los siguientes interrogantes: A quién se dirige la norma?; Qué Persigue la norma?; Qué actividades se relacionan con el objetivo de la norma?; Cómo lograr el objetivo de la norma?; Cuándo se cumple la norma?; A quién corresponde hacerla cumplir?. Se sugiere aplicar el siguiente cuadro de análisis:

Tabla 10. Análisis de las Normas Ambientales.

Tema	Definir	Factores De Éxito	Factores Desfavorables
1. Sujetos pasivos de la norma.			
2. Objetivo de la norma.			
3. Actividades que se relacionan con el objetivo de la norma.			
4. Mecanismos para lograr el objetivo de la norma.			
5. Momento en el que se da el cumplimiento de la norma.			
6. Responsable del cumplimiento de la norma.			

Tabla 11. Desarrollo de la Primera Fase

Fase	Actividad	Responsable
Primera Fase: Crear Condiciones, definir y analizar la norma.	La dependencia coordinadora de la Gestión: • Crear condiciones. • Ubicar el momento y lugar Adecuados • Elaborar un plan de trabajo • Identificar las personas u organizaciones clave • Crear aceptación y consenso hacia la iniciativa • Contar con la información sobre la realidad ambiental municipal Definir y analizar la norma: • Definir la norma • Estimar el tiempo para analizar la norma • Analizar la norma • Informar a las instituciones en las cuales se va a realizar la verificación • Realizar cronograma de actividades Actividades de las instituciones donde se va a aplicar la guía: • De acuerdo con el tiempo fijado en e l cronograma, reunirse con los funcionarios y preparar la información disponible, así como fijar reuniones con personal interno y externo a la institución que aporte a la verificación. • Enviar a la oficina verificadora la información disponible y programación de reuniones. La dependencia coordinadora de la Gestión: • Revisa la información recibida e incluye en el cronograma las reuniones necesarias. • Prepara visita a la institución.	La dependencia coordinadora de la Gestión: Autoridad ambiental, Secretarias de educación, Comités interinstitucionales. Directivos de la Institución donde se va a aplicar la guía.

7.3.1.2. Segunda Fase: Diagnóstico de la Aplicación la Norma

El diagnóstico consiste en determinar si se ha aplicado la norma por parte de las entidades, de los funcionarios, y de los particulares, para el desempeño de funciones o para el desarrollo de proyectos en los cuales participan.

La recolección de información puede realizarse por medio de: entrevistas, cuestionarios, encuestas, observación directa, revisión documental de normas sectoriales e institucionales, sesiones de trabajo y evaluaciones de desempeño, entre otros, con el fin de identificar las áreas y temas sobre los cuales se ha dado aplicación de ciertas normas, durante un tiempo determinado.

Tabla 12. Desarrollo de la Segunda Fase

Fase	Actividad	Responsable
Segunda Fase: Diagnóstico de la aplicación la norma.	Actividades de la dependencia coordinadora de la Gestión: • Preparar instrumentos para las reuniones de acuerdo con la in formación recibida de la institución. • Realizar las reuniones programadas y aplicar instrumentos. Actividades de las instituciones donde se va a realizar la verificación: • Citar a reuniones. • Colaborar con la aplicación de instrumentos. La dependencia coordinadora de la Gestión: • Consolidar la información de los instrumentos aplicados. • Integrar la información recibida con la obtenida con los instrumentos aplicados.	La dependencia coordinadora de la Gestión: Autoridad ambiental, Secretarias de educación, Comités interinstitucionales. Institución donde se va a realizar la verificación.

7.3.1.3. Tercera Fase: Estrategias para el Cumplimiento de la Norma

Para el marco de estrategias se debe tener en cuenta lo realizado en la primera fase y corresponde al análisis de la norma, con el desarrollo de esta fase se logra: que la norma llegue a los sujetos pasivos[52]; para determinar cómo se logra el objetivo de la norma; y para conocer cuándo se cumple la norma.

Ejemplos de estrategias de acuerdo con el análisis de las normas, serían:

[52] El sujeto pasivo: el titular del deber, el obligado por la norma a un determinado comportamiento.

En el Decreto 1743 de 1994, Artículo 12 (Participación territorial). "Las Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales harán parte de los Consejos Ambientales de las entidades territoriales que se crean en la respectiva jurisdicción según lo estipulado en la Ley 99/93."

La estrategia podría ser: Que el Ministerio correspondiente, por resolución, delegue en el más alto directivo de las autoridades ambientales de cada entidad territorial, la conformación de los consejos ambientales.

Tabla 13. Desarrollo de la Tercera Fase

Fase	Actividad	Responsable
Tercera Fase: Estrategias para el cumplimiento de la norma.	Actividades de la dependencia coordinadora de la Gestión: El interesado en la verificación debe elaborar conjuntamente con las instituciones y con las comunidades, estrategias a seguir con base en el análisis de la norma. Dichas estrategias se refieren a establecer para cada norma: a quién se dirige?; Qué Persigue?; Cómo lograr el objetivo de la norma?; Qué actividades se relacionen con el objetivo de la norma?, Cuándo se cumple la norma?; A quién corresponde hacerla cumplir?.	La dependencia coordinadora de la Gestión: Autoridad ambiental, Secretarias de educación, Comités interinstitucionales.

Dice el mismo decreto: "Los consejos ambientales de las entidades territoriales crearán un Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental. En estos comités participará, además, el más alto directivo de la unidad de educación ambiental de la Corporación Autónoma Regional respectiva, y funcionarios especialistas en educación ambiental de las otras instituciones que hagan parte de ellos. La función principal de los Comités Técnicos de Educación Ambiental de las entidades territoriales será la de coordinar acciones intersectoriales e interinstitucionales en este campo, a nivel territorial".

La estrategia sería el seguimiento que el Ministerio del Ambiente le hiciera a esos comités.

Con miras a establecer un mismo lenguaje en cuanto a las estrategias, a continuación se describen de manera general, cuatro tipos de estrategias:

- Estrategias legislativas.
- Estrategias administrativas.
- Estrategias alternativas.

Tabla 14. Estrategias.

Tipo de Estrategias	Caracterización
Estrategias legislativa	• En esta estrategia se busca lograr la eficacia en la aplicación de la norma a través de regulaciones propias en cada institución que vuelvan efectivo el contenido de la norma.
Estrategias administrativas	El cumplimiento de la norma busca ser efectivo a través de la asignación institucional y apropiación de actividades como: • Coordinación de reuniones y comités. • Elaborar mecanismos de evaluación y seguimiento a las actividades que se desarrollan en cumplimiento de la norma.
Estrategias alternativas	Las estrategias alternativas se deben tener en cuenta en el proceso de verificación para facilitar procesos, mejorar la calidad institucional; unificar criterios y contenidos e implementar la sostenibilidad. Se pueden considerar estrategias alternativas como: • Alianzas estratégicas: Llegar a acuerdos con otras entidades (públicas o privadas) para la realización de eventos con miras a lograr mayor cobertura, obtener mayores beneficios institucionales, mejorar la calidad de las entidades y disminuir el costo ambiental, etc. • Pertenecer y participar en Redes interinstitucionales de apoyo en el Sector Público.

7.3.1.4. Cuarta Fase: Aplicación de la norma basada en lo que ella ordena

Las actividades tienen que aplicar la norma y los resultados deben reflejarla. Para que las actividades y los resultados reflejen el objetivo de la norma, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- Tener como marco de referencia los objetivos de la norma.
- Enfocar las actividades hacia lo que persigue la norma.
- Hacer énfasis en los resultados.

Tabla 15. Desarrollo de la Cuarta Fase

Fase	Actividad	Responsable
Cuarta Fase: Aplicación de la norma basados en lo que ella ordena.	Actividades del interesado en la verificación y de las instituciones donde se va a realizar la misma: • Basados en análisis y en el diagnóstico de la aplicación de la norma, definen actividades. • Elaboran cronograma de actividades. La dependencia coordinadora de la Gestión: • Solicita informe de resultados y los verifica.	La dependencia coordinadora de la Gestión: Autoridad ambiental, Secretarias de educación, Comités interinstitucionales. Institución donde se va a realizar la verificación.

7.3.2. Etapa de Análisis, Seguimiento y Evaluación

La entidad o institución interesada en la verificación de la aplicación de la norma, con el funcionario encargado, realizará el seguimiento y la evaluación de la aplicación de las normas ambientales, rindiendo informes de ejecución cuando lo solicite el representante de la entidad interesada, el Ministerio o un organismo de control.

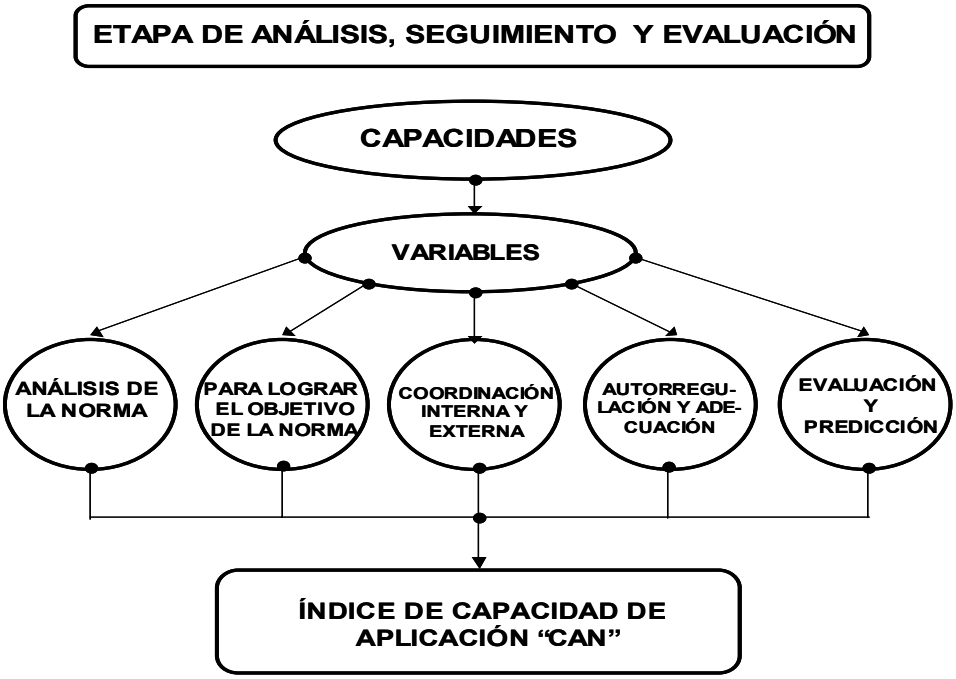
Aspectos que permiten la evaluación y el seguimiento de la aplicación de la norma:

7.3.2.1. Objetivo de la Evaluación

Corresponde a lo que interesa evaluar, como:

- Resultados de la aplicación.
- Actuación del responsable de la aplicación.
- Impactos en la comunidad, en la política sectorial, en el entorno, etc.
- La entidad o institución interesada en la verificación de la aplicación de la norma, con el funcionario encargado, realizará el seguimiento y la evaluación de la aplicación de las

Gráfico No. 8. Guía Metodológica para Verificar la Eficacia de la Normatividad en los Procesos de Gestión Ambiental Urbana en Colombia. Etapa Análisis, Seguimiento y Evaluación.



Fuente: Elaboración propia

7.3.2.2. Agentes de la Aplicación y del Control

Quienes van a evaluar en cada caso son: participantes, jefes inmediatos, jefes de área, responsables de la unidad ambiental u otros como los representantes legales de las instituciones o de los organismos de control.

7.3.2.3. Medios e Instrumentos que se van a usar para la Evaluación

Para llevar a término la evaluación, es decir, cómo y con qué instrumentos se van a evaluar las actividades y productos de la aplicación de la norma: cuestionarios, entrevistas, informes, etc. En el presente trabajo se propone un instructivo metodológico para evaluar la capacidad de aplicación de las normas ambientales, por parte de las instituciones y

entidades, mediante la calificación de unas variables que permiten la construcción de un índice de aplicación.

7.3.2.4. Determinación de los Períodos del Seguimiento

Qué seguimiento en el tiempo se va a realizar del desarrollo de las actividades relacionadas con el objetivo de la norma?, o sea cuándo se va a evaluar?: Inicialmente, de forma continuada durante todo el proceso, al finalizar la acción, en su totalidad, o después de seis meses de finalizada la acción, etc.

En esta etapa se presenta otro instrumento como herramienta para utilizar en el proceso de la aplicación de la guía metodológica, y con ello obtener una calificación de la entidad referida a su capacidad de aplicación de las normas ambientales.

7.3.2.5. Instructivo metodológico para evaluar la capacidad de aplicación de normas ambientales en entidades del estado y construcción del índice de aplicación

OBJETIVOS

- Evaluar la capacidad de aplicación de normas ambientales de una entidad territorial o de una institución llamada a dar cumplimiento a normas de este sector, en función del análisis e interpretación de las mismas.
- Ofrecer un marco de referencia que contribuya a los procesos de gestión ambiental urbana local en Colombia.

METODOLOGÍA

Antes que un elaborado proceso, se trata de identificar a grandes rasgos y de manera práctica, la necesidad de mejorar la aplicación de normas ambientales de obligatorio cumplimiento de las entidades territoriales y de otras instituciones incluidas dentro del Sistema Nacional Ambiental "SINA", como Autoridades Ambientales y como Organismos de Control.

QUIÉN LO APLICA?

La dependencia encargada de coordinar el tema ambiental, y de hacer seguimiento y evaluar los procesos de Gestión Ambiental Urbana Local.

APLICACIÓN

El instrumento para calificar la eficacia en la aplicación de normas ambientales, consta de cincos variables como se indica a continuación:

7.3.2.6. Calificación para la construcción del índice de aplicación de la norma ambiental y variables

Calificación de la Capacidad de Aplicación de la norma ambiental.

Tabla 16. Calificación.

Grupo de Variables	Calificación
1. Capacidad de análisis de la norma	100
2. Capacidad para lograr el objetivo de la norma	100
3. Capacidad de coordinación interna y externa	100
4. Capacidad de evaluación y predicción	100
5. Capacidad de autorregulación y adecuación	100
SUMA MÁXIMA DE PUNTAJE	**500**

Índice de aplicación de la norma ambiental

Tabla 17. Aplicación.

Índice de aplicación	Rango
ALTO	400 y 500
MEDIANO	201 y 399
BAJO	100 y 200

En esta etapa de análisis, seguimiento y evaluación sobre la capacidad de aplicación de normas ambientales, se propone primero realizar un diagnóstico amplio sobre las condiciones de la entidad para acoger los nuevos procesos de la eficaz aplicación de las normas ambientales y luego proceder a su calificación. Se trata de identificar, a grandes rasgos y de manera práctica, ese nivel de aplicación. (Ver gráfico No. 8).

Para ello se propone un ÍNDICE de Capacidad de Aplicación de la Norma CAN para evaluar la capacidad que tienen las entidades e instituciones, para realizar la Gestión Ambiental que le corresponde, en función de las normas ambientales presentes. Este índice se construye a partir de seis grupos de variables, las cuales nos determinarán si las instituciones y entidades tienen una ALTA, MEDIANA o BAJA Capacidad de Aplicación de las Normas Ambientales, en función de los puntajes obtenidos en dicha clasificación.

Las variables permiten en primer lugar caracterizar la condición y función ambiental de cada organismo, luego se consideran las características de la base operativa institucional y finalmente se comparan ambas categorías, a fin de producir una clasificación que define la capacidad de aplicación de la norma, en términos de idoneidad y coherencia respecto de la problemática y dinámicas locales.

El índice CAN se construye desde las dependencias encargadas del tema ambiental en la administración y es punto de partida para adoptar medidas y estrategias que una vez concertadas con otras instituciones, con la comunidad y en la entidad que aplique la guía, permitirá el mejoramiento de procesos ambientales,

Esta calificación no tiene como propósito emitir juicios de valor ni fiscalizar las funciones de la administración pública; de hecho, el análisis y sus resultados sólo son funcionales a la construcción de la guía. Lo que se aspira en este caso es a que las instituciones logren construir una organización administrativa sólida y eficiente a partir del análisis de sus propias condiciones, que les permita:

- Evaluar la condición ambiental local conociendo la realidad de su oferta y su problemática ambiental.
- Tomar medidas preventivas o correctivas en los casos de atención prioritaria.
- Formular y ejecutar políticas y estrategias de manejo ambiental local.
- Formular la Agenda Ambiental Municipal.
- Evaluar el propio desempeño y el de los actores claves y tomar medidas preventivas o correctivas.

Estas funciones derivan de la existencia de unas variables que se procede a calificar con los siguientes factores: Capacidad de análisis de la norma, Capacidad para lograr el objetivo de la norma, Capacidad de coordinación interna y externa, Capacidad de evaluación y predicción, y Capacidad de autorregulación y adecuación: (Ver gráfico 8).

7.3.2.7. Capacidad de análisis de la norma

Esta variable permite conocer la fortaleza legislativa de la institución, tanto en el manejo como en la interpretación de las normas, la importancia radica en que la esencia de toda institución del Estado, está en las normas, por ello el determinarlas, interpretarlas y aplicarlas son secuencias del proceso, que se requieren, la una a la otra.

7.3.2.8. Capacidad para lograr el objetivo de la norma

Este variable permitirá establecer si se le hace seguimiento y evaluación a los procesos institucionales, especialmente a aquellos en los que la ley obliga hacerlo. Además, esta variable dejará ver lo que corresponde a la organización y al desarrollo institucional.

7.3.2.9. Capacidad de coordinación interna y externa

Esta variable mide la capacidad de coordinación que presenta la entidad o entidades locales para el manejo ambiental local del municipio:

Secretarías y otras dependencias de la Alcaldía, el Concejo, las CAR, ámbito nacional y externo, es decir con otras instancias no institucionales del municipio, ONGs, gremios, asociaciones, entidades internacionales, sector productivo, etc. y todos aquellos grupos de interés considerados prioritarios para el manejo ambiental municipal.

Ésta se mide con base en la existencia de organizaciones, espacios y momentos de coordinación, claridad de funciones, seriedad de compromisos pactados y coherencia entre las políticas locales, regionales y nacionales.

7.3.2.10. Capacidad de evaluación y predicción

Relacionada con la existencia de datos y bases cartográficas, indicadores y elementos de muestreo para determinar el comportamiento y evolución de la condición ambiental Municipal.

7.3.2.11. Capacidad de autorregulación y adecuación

Esta variable determina la capacidad para evaluar el propio desempeño, introducir ajustes y cambios en función de las condiciones locales, innovar esquemas o modelos operativos distintos al desarrollo puramente normativo y desarrollar programas de fortalecimiento interno.

7.3.2.12. Variables

Tabla 18. Variable 1. Capacidad de Análisis de la Norma

Capacidad de análisis de la norma	Si	No	Calificación	Puntaje máximo
La Entidad posee una base de normas ambientales.				**15**
1.1 Existen instancias claras de divulgación de normas ambientales.				**10**
1.2 Existe dependencia encargada de la aplicación de las normas ambientales.				**15**
1.3 Las personas que trabajan en la entidad conocen y aplican las normas.				**10**

Capacidad de análisis de la norma	Si	No	Calificación	Puntaje máximo
1.4 El cumplimiento de metas y objetivos de los Instrumentos (Planes, Agendas, PREAS) ambientales de la entidad es: • Alto (mayor del 70%) • Mediano (entre el 40 y 70%) • Bajo (menor del 40%)				**15**
1.5 Existen instancias de interpretación de la norma en la entidad.				**15**
1.6 Existe la misma interpretación y aplicación de la norma en la entidad.				**20**
SUBTOTAL CAPACIDAD DE ANÁLISIS DE LA NORMA				**100**

Tabla 19. Variable 2. **Capacidad para lograr el objetivo de la norma**

Capacidad para lograr el objetivo de la norma	Sí	No	Calificación	Puntaje máximo
2.1 Existe cumplimiento de funciones por parte de la dependencia encargada de las normas ambientales.				**10**
2.2 Se tiene claridad entre los funcionarios y empleados de la entidad, sobre los objetivos de la norma.				**15**
2.3 Se pueden definir los resultados de la aplicación de las normas ambientales.				**15**
2.4 Se pueden medir los impactos de la aplicación de las normas ambientales en la población y en el entorno.				**15**
2.5 Se evalúa y se mide el cumplimiento de normas ambientales por los actores a quienes corresponde hacer efectivas las mismas.				**20**
2.6 Se definen y conciertan estrategias para lograr el cumplimiento de lo perseguido por las normas ambientales.				**15**
2.7 Se realiza seguimiento a los logros obtenidos por el cumplimiento de las normas ambientales.				**10**
SUBTOTAL CAPACIDAD PARA LOGRAR EL OBJETIVO DE LA NORMA.				**100**

Tabla 20. Variable 3. **Capacidad de coordinación interna y externa**

Capacidad de coordinación interna y externa	Si	No	Calificación	Puntaje máximo
3.1 Existe coordinación de temas ambientales entre la entidad y otras instituciones del Estado.				**20**
3.2 Existen organizaciones locales destinadas al tema ambiental, operando en coordinación con la entidad.				**10**

Capacidad de coordinación interna y externa	Si	No	Calificación	Puntaje máximo
3.3 Existe unidad de criterio entre las políticas ambientales de la entidad y: Las del Plan de desarrollo, las del Plan de ordenamiento, las de la autoridad regional CAR, las del MMA. Otras ¿cuáles?				**20**
3.4 Existe unidad de criterio entre las políticas ambientales y las ejecuciones de las dependencias de la entidad.				**20**
3.5. La entidad regula adecuadamente sus relaciones urbano – rurales.				**10**
3.6. Realiza acciones coordinadas con entidades regionales.				**20**
SUBTOTAL COORDINACIÓN INTERNA Y EXTERNA				**100**

Tabla 21. Variable 4. Capacidad de evaluación y predicción

Capacidad de evaluación y predicción	Si	No	Calificación	Puntaje máximo
4.1 Información**:** En la entidad existen Bases de datos sobre aplicación de instrumentos ordenados por la legislación ambiental confiables y actualizadas (menos de tres años de producción)				**20**
4.2 Muestreos periódicos y confiables para medir: (Mayor factor de contaminación ambiental de la localidad) • Contaminación hídrica • Contaminación aérea • Contaminación por desechos sólidos • Contaminación por ruido				**20**
4.3 Se cuenta en la entidad con un sistema de evaluación y seguimiento a lo ordenado por las normas ambientales (elaboración de instrumentos, coordinación interinstitucional, direccionamiento de actitudes, etc.).				**20**
4.4. Se evalúan los impactos obtenidos con la aplicación de normas ambientales.				**20**
4.5 Se conciertan estrategias para obtener resultados favorables en cuanto a la aplicación de normas ambientales.				**20**
4.6 Se definen prospectivamente comportamientos ambientales que haya que prevenir.				**20**
SUBTOTAL CAPACIDAD DE EVALUACIÓN Y PREDICCIÓN				**100**

Tabla 22. Variable 5. Capacidad de autorregulación y adecuación

Capacidad de autorregulación y adecuación (señale con x)	**Sí**	**No**	**Calificación**	**Puntaje máximo**
5.1 La entidad realiza informes periódicos de desempeño de sus dependencias ambientales				**20**
5.2 Posee instructivos y manuales de funciones para regular su funcionamiento				**20**
5.3 Aplica formas de consulta fáciles y accesibles al público				**20**
5.4 El municipio posee recursos técnicos y humanos suficientes para atender la problemática ambiental rural				**20**
5.5 La entidad diseña sus manuales				**20**
SUBTOTAL CAPACIDAD DE AUTORREGULACIÓN Y ADECUACIÓN				**100**

7.4. RECOMENDACIONES DE LA GUÍA

7.4.1. Para los gobiernos locales

Los gobiernos locales, Alcalde-Gabinete Municipal-Concejo-Personería, son los directos responsables del desarrollo de sus comunidades, de sus localidades, y para ello se hace necesario que se empoderen de las políticas mundiales de desarrollo sostenible para positivizarlas y aplicarlas en sus territorios, debiendo revisar la legislación existente y con ello determinar aquellas normas a las que se les puede dar la aplicación local y aquellas a las que la aplicación es inviable, proponer las reglamentaciones necesarias a la entidad local administrativa correspondiente, creando una legislación local ambiental, adecuada a las características y a las posibilidades.

Una vez se realice ese diagnóstico legislativo y esa adecuación reglamentaria, deberá implementar en su función del control interno institucional, la aplicación de la guía como instrumento para verificar si se está dando la aplicación eficaz de todas aquellas normas que favorecen el desarrollo en una adecuada gestión ambiental por parte de sus funcionarios.

7.4.2. Para las autoridades ambientales

Las autoridades ambientales como principales determinadotes de las políticas ambientales a nivel nacional y regional, son los mas interesados en que la legislación ambiental se aplique, son ellos a quienes este instrumento propuesto ofrece mayor utilidad, son ellos quienes deberían apropiarse de su implementación.

La Constitución Política de Colombia atribuye la responsabilidad de las funciones ambientales al Ministerio, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los Alcaldes, por ello responden ante las diversas instituciones de control y ante la comunidad.

Esa responsabilidad legal y social, los obliga a evaluarse constantemente frente al cumplimiento de las normas, ese compromiso adquirido una vez aceptan ser funcionarios públicos los lleva a adoptar todos aquellos instrumentos que les contribuyan al mejoramiento de sus funciones.

7.4.3. Para los organismos de Control

El tema ambiental ha cobrado significativa importancia en Colombia desde la década de los años setenta, y las instituciones de control, Contraloría-Procuraduría-Fiscalía, se han venido formando en el tema para ejercer el control que es su razón de ser a los funcionarios públicos, a sus actuaciones y a sus omisiones.

El tema de la eficacia en la aplicación de las normas ambientales, es nuevo para el control, sin embargo es lo que evalúan constantemente en sus auditorías y en sus investigaciones pero en igual forma en que lo hacen frente a otros temas como con la contratación, los abusos de autoridad, el enriquecimiento ilícito, etc., en los que la diferencia con los asuntos ambientales es la población afectada, es el bienestar y la calidad de vida la que se está afectando con una indebida u omisiva actuación pública, por ello la guía propuesta contribuirá específicamente a una mejor evaluación de las funciones ambientales en los

funcionarios del Estado, por ello la guía deber ser adoptada prontamente, también, por los organismos de control.

7.5. GLOSARIO DE LA GUÍA

Autoridades Ambientales: Es la representación que ostentan quienes están encargados de ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

Eficacia de la Legislación Ambiental: La conformidad de la conducta humana con la norma.

Gestión Ambiental Urbana: Conjunto de mecanismos, procedimientos y actos de gobierno y gestión de una ciudad, que se distinguen por incorporar en la toma de decisiones, acciones dirigidas al mejoramiento ambiental debidamente articuladas o ajustadas a las tendencias de crecimiento urbano y al desarrollo local sostenible.

Gobiernos Locales: Son todos los empleados o las autoridades públicas que se encargan de regir una localidad dentro de un territorio en el cual tienen jurisdicción.

Instrumento Ambiental: Son todas aquellos herramientas que se adoptan y establecen efectivizar y avanzar en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Mecanismo Ambiental: Es la estructura del proceso del Desarrollo Sostenible presentado a través de las políticas, los acuerdos regionales e internacionales (tratados, convenios), las normas locales de un País (ley, Decreto, Reglamento).

Norma: Es la regla que establece la manera como se debe hacer o como está establecido que se haga una determinada cosa. Es el enlace entre una realidad humana (la conducta) y

el mundo del Valor. La norma jurídica es una creación cuyo contenido es la conducta social del hombre en cuanto apunta hacia un "deber ser" (idealéctico de justicia). **Derecho Ambiental:** Conjunto de normas que regulan todo lo relacionado con el ambiente (áreas de manejo especial, depredación ambiental-contaminaciones-deforestación-erosión-, educación ambiental, impacto ambiental, incentivos económicos, licencias ambientales, patrimonios, plan de ordenamiento territorial, planificación ambiental, recursos para la protección del medio ambiente y seguro ecológico) , los Recursos Naturales Renovables (Usos del suelo, el agua, el aire y la atmósfera, asuntos nucleares, biodiversidad natural, parques, resguardos indígenas, cuencas y concesión de recursos naturales renovables) y los No renovables (los minerales: petróleo, oro, plata).

Organismos de Control: Los constituyen las Contralorías que realizan control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales y el Ministerio Público ejercido por el Procurador General de la Nación que tiene como función entre otras vigilar el cumplimiento de las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

8. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo presentado sobre la Gestión Ambiental y la Gestión Ambiental Urbana, es necesario concluir que las normas contribuyen en gran medida a hacer realidad las mismas, éstas dentro de las diversas clases de instrumentos, tiene la mas importante función por diversos factores como son el efecto que buscan, el efecto que logran cuando son acatadas, y por los contextos en los cuales son adoptadas (el global, el regional y el local).

Considerando la reconocida falta de aplicación de la legislación ambiental, es necesario complementar los procesos de Gestión con instrumentos que vuelvan efectivas las normas dentro de una de la etapa de evaluación, seguimiento y control de la planificación institucional complementada con otras acciones tales como:

1. La Gestión Ambiental Urbana.

- Los últimos años se han caracterizado por importantes avances, en la Gestión Ambiental; toda vez que se han tenido, con la influencia de la Conferencia de Río, desarrollos legislativos, tanto en la creación de normas como en su aplicación y en cuanto a que han dado origen a diversas instituciones encargadas del tema ambiental.

- Se ha demostrado que el grado de éxito de la gestión ambiental es el resultado de una compleja interacción de un conjunto de factores y que no es posible explicarlo a partir de un instrumento de gestión o aislado de un determinado contexto. Si bien se ha progresado en la formulación de políticas y se ha avanzado en el desarrollo legislativo,

a la vez podemos afirmar que no es lo mismo en cuanto a la evaluación y al seguimiento, lo que se puede explicar por la falta de una cultura de la evaluación.

2. La Legislación Ambiental y su Aplicación

- "El tema de la eficacia de la legislación ambiental está estrechamente vinculado al apoyo técnico que muchos países necesitan para contar con un derecho ambiental verdaderamente efectivo. La Agenda 21 visualiza correctamente dicho apoyo técnico en los campos de la información jurídica, los servicios de asesoramiento, la capacitación institucionalizada y el aumento de la capacidad institucional.

- El tema de la eficacia de la legislación ambiental, está también, estrechamente ligada al desarrollo de la propia cultura jurídica de cada país, que es en cada definitiva la que garantiza una verdadera incorporación de las nuevas ideas en los sistemas jurídicos y su vigencia efectiva en cada sociedad"[53].

- Las autoridades administrativas deben asumir un rol decididamente proactivo en la aplicación de las normas de carácter ambiental y en el control de su cumplimiento, dado que tal actitud se comporta como un elemento de disuasión para aquella parte de la comunidad institucional y colectiva, obligada al cumplimiento de la norma ambiental.

- A pesar de los significativos avances, el derecho ambiental aún no ha llegado a ser el instrumento jurídico que necesita una gestión ambiental moderna, por no contar con una medida importante, por no ser sus respuestas adecuadas a los cambios que son necesarios y, además por no tener asegurado, niveles de aplicación satisfactorios; pero pese a ello y como aporte a la construcción de un derecho ambiental, como instrumento jurídico en la Gestión Ambiental, el presente trabajo presenta la guía metodológica

[53] Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano. Raúl Brañes. Pág. 112

como una propuesta de instrumento para verificar la eficacia de la normatividad en los procesos de gestión ambiental urbana.

- Asimismo, se evidencia la importancia que tiene para el control del cumplimiento de la normativa ambiental, el trabajo coordinado entre la Administración y el Poder Judicial, fundamentalmente en todas las cuestiones vinculadas con el control de contaminación y recolección de pruebas.

- A pesar de la amplia legislación ambiental que existe en el país se hace necesaria la formulación, definición e instrumentación de políticas ambientales tendientes a su realización y materialización práctica.

- El reto fundamental será fortalecer a los actores (Gobiernos y Sociedad Civil), para que mejoren sus políticas, planes, programas e instrumentos de gestión ambiental, con base en principios de sostenibilidad ambiental.

3. **Casos de Gestión Ambiental Urbana.**

- En este trabajo se ha dado especial importancia a los casos desarrollados en Curitiba y Manizales, que muestran una evolución, avances y tendencias principales en gestión ambiental y que en el caso de Curitiba se pretende sea utilizado como punto de partida para dar respuesta a los desafíos ambientales del futuro.

- Existe la necesidad de capacitación que requieren los funcionarios públicos, fundamentalmente relacionadas con el conocimiento específico de la normativa ambiental y todos los aspectos que se relacionan con las mismas.

- También existe la necesidad de que la administración adopte mecanismos que posibiliten la participación de la ciudadanía en tareas vinculadas al control del cumplimiento de la normativa ambiental.

- Es evidente la importancia que asume el control social en todas aquellas cuestiones vinculadas con el cumplimiento de la normativa ambiental.

- También es evidente la importancia que tiene el apoyo de la sociedad civil a los magistrados comprometidos con la aplicación y el cumplimiento de la normativa, como forma de garantizar el sostenimiento de la tarea que desarrollan.

- El desconocimiento de la materia ambiental que registran jueces y magistrados en general, causan las dificultades con las que cuentan, tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público para el desarrollo de las pericias en las causas de naturaleza ambiental, además la carencia de profesionales especializados y de recursos económicos y tecnológicos para llevarlas a cabo.

- Es necesario que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público desarrollen un papel, también proactivo, en el control de la normativa ambiental, ya que dicho accionar se erige con un fuerte poder disuasivo para el cumplimiento de la norma ambiental, tanto para el sector público como el privado.

- La noción de responsabilidad civil derivada del daño ambiental, impone una revisión y reorientación al desarrollar el tema, de los requerimientos de la teoría clásica sobre responsabilidad por la especialidad del bien susceptible de daño.

4. Mecanismos políticos para la Gestión Ambiental Urbana.

Mecanismo Global.

- La Cumbre de la Tierra marca un hito histórico: la instauración de un nuevo sistema de entendimiento mundial para el desarrollo sostenible, basado en la indivisibilidad de la protección ambiental y el proceso de desarrollo reconociendo explícitamente a través de la Agenda 21 que esta labor no debe quedar exclusivamente a cargo de los gobiernos, sino que debe implicar a todos los ciudadanos, asociaciones, empresas, colectivos de jóvenes y de mujeres, grupos ecologistas, ONG's, etc.

- Es importante resaltar que se debe huir de marcos metodológicos excesivamente rígidos y que cada ciudad debería buscar su propia manera de avanzar hacia la sostenibilidad, aplicando instrumentos adaptados a sus peculiaridades ambientales, sociales, económicas y de tipo institucional. Cada situación requiere de un planteamiento propio, en el que debería evaluarse la idoneidad de la aplicación de la amplia gama de instrumentos metodológicos existentes a nivel local.

Contexto Latinoamericano

- Nuestra Propia Agenda significa un paso importante en el diagnóstico de las verdaderas razones de la crisis del desarrollo en América Latina. Sin embargo no logra plantear con claridad los escenarios de un desarrollo sostenible. El crecimiento económico tal como se ha venido dando dentro del capitalismo, requiere fuentes de acumulación y hasta ahora solo se han logrado encontrar dos maneras de realizar dicha acumulación. En las economías de mercado, a través de la plusvalía, que trae como consecuencia la marginalidad y el deterioro ambiental. En las economías centralizadas, a través de la acumulación social a través del Estado, disminuyendo la

marginalidad, pero con consecuencias igualmente nefastas sobre el sistema natural[54]".

Contexto Nacional

- En diciembre del 2000 se cumplieron los primeros siete años de la mayor reforma ambiental emprendida por el país en toda su historia, mediante la creación del Sistema Nacional Ambiental, que si bien ha avanzado en algunos aspectos de su montaje institucional, tiene un gran camino por delante para consolidarse como un proceso de gestión participativo, descentralizado y democrático.

- En la actualidad, el tema ambiental está debidamente apropiado por los actores gubernamentales Colombianos a nivel local, departamental y nacional. Así lo plasman en sus programas de gobierno, los que finalmente y por mandato legal, se convierten en los Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de Desarrollo. Ello constituye un gran avance en el tema del desarrollo sostenible y a lo que, aparentemente, sólo le hace falta asegurarle la debida y oportuna ejecución, mediante una adecuada gestión ambiental.

- Los planes de desarrollo definidos en la Ley 152 de 1994, son el eje de la planeación en los municipios. El Plan de desarrollo municipal, que desarrolla, amplía y complementa el programa de gobierno, define las líneas que han de orientar la actuación de la administración en su período de gobierno, los programas y proyectos específicos, su priorización y la asignación de recursos, de conformidad con las determinaciones de la Ley 136 de 1994.

- El SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL (SIGAM),es un instrumento que de manera sistémica, facilita al ente municipal, adelantar acciones

54 AMÉRICA LATINA. MEDIO AMBIENTE - DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN URBANA. Augusto Ángel Maya- Luz Stella Velásquez. 2004.

integrales y articuladas en materia de compromisos, derechos y deberes de las administraciones municipales y de sus comunidades con la gestión del medio ambiente; dentro de este marco se diseñan y construyen los Modelos de Sistemas de Gestión Ambiental Municipal, que en su desarrollo local permiten que las administraciones municipales, definan claramente el QUÉ HACER y el CÓMO HACER la gestión ambiental urbano - municipal que les compete.

5. Propuesta De Un Instrumento Guía Para Avanzar En La Aplicación Eficaz De Las Normas Ambientales En La Gestión Ambiental Urbana En Colombia

- Con el instrumento guía se propone conocer cuál es la capacidad de aplicación de las normas ambientales que tienen las instituciones del estado llamadas a hacerlo, de tal forma que se produzcan ajustes o cambios requeridos en los procesos en los cuales se hace uso de la normatividad y con la guía los agentes del desarrollo local podrán profundizar y ampliar su conocimiento del territorio, así como añadir una dimensión complementaria a su acción, considerando la innovación en la perspectiva del desarrollo duradero.

- La gestión ambiental urbana debe tener como fin el mantener y preservar el ambiente urbano, y redefinir en el tiempo y en el espacio las relaciones entre los seres humanos y su ambiente, en especial esa relación con los patrones de vida y consumo. Esta redefinición tiene como fin revertir los efectos de la degradación del suelo, del aire y agua producidos por los modelos de desarrollo urbano insostenibles que reiteran la exclusión y empeoran las condiciones y calidad de vida de los seres humanos que habitan las ciudades.

- La Gestión Ambiental Urbana está compuesta de mecanismos, procedimientos y actos de gobierno y gestión de una ciudad, que se distinguen por incorporar en la toma de decisiones, acciones dirigidas al mejoramiento ambiental debidamente

articuladas o ajustadas a las tendencias de crecimiento urbano y al desarrollo local sostenible.

- Las normas deben ser cumplidas, ya se conozcan o se ignoren. El cumplimiento de las normas es obligatorio, sin que los ciudadanos puedan decidir si cumplen o no los mandatos normativos. En caso contrario se dejaría en manos de los ciudadanos la efectividad del ordenamiento y bastaría con no quererse someter a las normas para que éstas no puedan aplicarse.

- Son diversos los instrumentos de gestión utilizados en los diferentes países. Algunos de ellos se utilizan desde tiempo atrás y han surgido otros en los últimos años (ej. regulación directa, educación). Otros, en cambio, son de más reciente promoción, como es el caso de los instrumentos económicos.

- La fiscalización de instrumentos de gestión ambiental consiste básicamente en la recolección y análisis de información sobre el grado de cumplimiento de la comunidad regulada, como uno de los elementos centrales para hacer cumplir la ley. A la fiscalización se le conoce también como el monitoreo del cumplimiento y, conjuntamente con las diversas formas de seguimiento de las políticas y los planes, son fundamentales para evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas ambientales.

- A pesar de la profusión de instrumentos y planes de gestión ambiental, los procesos de seguimiento y fiscalización son, en balance, débiles. Esto tiene consecuencias negativas para el cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos y para la evaluación del impacto de la gestión ambiental. Al no ser usuales los procesos de seguimiento de las políticas, planes e instrumentos no se está en posibilidad de conocer su eficacia y su eficiencia, introducir los correctivos del caso y llenar los vacíos existentes.

9. RECOMENDACIONES

La aplicación de la propuesta de Guía Metodológica para verificar la Eficacia de las Normas Ambientales en los Procesos de Gestión Ambiental, permite identificar aspectos en los cuales los actores gestionadores de los procesos de desarrollo local, deben realizar análisis y correctivos oportunos tales como:

- El trabajo coordinado entre la Administración y el Poder Judicial, fundamentalmente en todas las cuestiones vinculadas con el control de contaminación y recolección de pruebas podría ser parcialmente asumido por la Defensoría del Pueblo, en la medida en que esta pueda asumir tareas de tipo ejecutivo.

- La creación de una oficina pública que registre todos los casos de contaminación ambiental que infrinjan la ley penal, que cuente con facultades de monitoreo permanente sobre los expedientes y casos, a los cuales podrán tener acceso todas las ONGs que se inscriban al efecto.

- Promover, con carácter urgente y prioritario, la capacitación de los funcionarios, la cual no sólo debe abordar aspectos vinculados con las cuestiones que involucran al derecho ambiental, sino todos los aspectos de carácter interdisciplinario que presenta la temática.

- Modificar y modernizar las normas procesales vigentes para adaptarlas a las características propias que poseen los litigios de naturaleza ambiental.

- Creación de un organismo técnico de apoyo al Poder Judicial para la producción de pruebas, el que deberá ser integrado por especialistas de las distintas áreas, sin que ello implique costos para la administración de justicia.

- Consolidación de reformas institucionales, llegando a altos niveles de desempeño, el que pueda ser medible; así mismo se deberá aumentar la inversión en acciones de protección ambiental, es decir, aquellas que produzcan beneficios ambientales y aumento de la calidad de vida.

- Consolidación de la gestión ambiental mediante el fortalecimiento de las bases sociales de las instituciones lo cual implica crear nuevas oportunidades de solidaridad y de participación de la sociedad civil y del sector productivo a partir de lo ambiental.

- Implementar la aplicación de la guía metodológica para la eficacia de las normas ambientales en los procesos de gestión ambiental urbana, en las instituciones colombianas que deben cumplir funciones ambientales.

- Armonizar la protección ambiental con el contexto socio - económico y cultural de la población para que a la par de la educación ambiental se haga más aplicable y efectiva la ejecución de las normas jurídicas ambientales. En este sentido, el derecho ambiental como fuente e instrumento de la política ambiental debe estimular la función ciudadana de la gestión ambiental.

- Como operadores jurídicos ambientales se nos ha planteado el reto de esforzarnos por hacer realidad la ejecución de ese conjunto de postulados esenciales, por lo que se hace menester esforzarse en emplear todas las instituciones que el orden jurídico pone al servicio de la tutela ambiental, e incluir sistemáticamente la temática ambiental dentro de los pensum de estudios en las Escuelas de Derecho.

- Se debe revisar cuan necesario es que ciertas conductas sean llevadas a la categoría de delitos, para ello es imprescindible la fijación de criterios sobre los bienes jurídicos ambientales tutelables por la vía del Derecho Penal. Aquellas conductas que no revistan tanta gravedad deben permanecer dentro del ámbito de las infracciones administrativas con sanciones que no traspasen a las barreras del Derecho Criminal. Por otra parte, también se debe revisar el sistema de castigos a las personas jurídicas y armonizarlo con el sistema procesal vigente teniendo en cuenta los derechos constitucionales y todos los

sistemas jurídicos afectados y que eventualmente pueden intervenir o verse afectados por las decisiones del juez penal.

10. BIBLIOGRAFÍA

10.1. DE REFERENCIA

BALLESTEROS, Jesús y PÉREZ Adán, José. Sociedad y medio ambiente. Madrid: Editorial Trotta, S.A., 1a. ed., 1997. Expone, de modo claro, la interrelación sociedad y medio ambiente.

CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, Vicente y otros. Los instrumentos de la gestión ambiental en la empresa. Barcelona: Mundi-Prensa Libros, S.A., 1a. ed., 1997. Recopilación de políticas ambientales y sistemas de gestión ambiental.

EDMUNDS, Stahrl y otros. Ordenación y gestión del medio ambiente. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1975. Obra aplicada de gestión medioambiental.

HUNT, David y JONHSON, Catherine. Sistemas de gestión medioambiental: principios y práctica. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., 1a. ed., 1996. Analiza las ventajas de enfocar sistemáticamente la gestión ambiental.

JIMÉNEZ HERRERO, Luis Miguel. Desarrollo sostenible y economía ecológica. Madrid: Editorial Síntesis, S.A., 1a. ed., 1996. Texto centrado en las relaciones entre la economía, el desarrollo y el medio ambiente.

LAMPRECHT, James L. ISO 14000. Directrices para la implantación de un sistema de gestión medio ambiental. Madrid: AENOR. Asociación Española de Normalización y Certificación, 1997. Sistemas de gestión ambiental basados en criterios internacionales.

SOLER MANUEL, Manuel A. Manual de gestión del medio ambiente. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997. Introducción a los principales problemas del medio ambiente.

VEGA MORA, Leonel. Políticas Públicas hacia el Desarrollo Sostenible y Política Ambiental hacia la sostenibilidad Ambiental del Desarrollo. Bogotá: DNP, 2001

10.2. GENERAL

ARAUJO, Joaquín. La muerte silenciosa. España hacia el desastre ecológico. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 1990. Obra divulgativa sobre los problemas ambientales de nuestro medio ambiente.

BELLAMY, David y otros. Salvemos la Tierra. Madrid: Ediciones Aguilar, 1991. Obra de carácter divulgativa sobre los problemas medioambientales.

BILBAO, A. y otros. Desarrollo, pobreza y medio ambiente. Madrid: Ediciones Talasa, 1994. Obra divulgativa sobre el desequilibrio entre países ricos y pobres.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. (1992). Mensaje de Fidel Castro Ruz. Río de Janeiro. Brazil.

Cuba: Datos e informaciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1995. CIDEA.

DELGADO DÍAZ, Carlos Jesús. En Cuba Verde en busca de un modelo para la sustentabilidad en el siglo XXI. Editorial José Martí, 1999.

Derecho Ambiental Cubano, Colect. De Autores, Editorial Félix Varela, 2000.

DÍAZ ÁLVAREZ, María Cruz. Agricultura y medio ambiente. Madrid: MOPU, 1988. Obra de carácter divulgativo; incluye bibliografía.

DÍAZ PINEDA, Francisco (editor). Ecología y desarrollo. Escalas y problemas de la dialéctica desarrollo-medio ambiente. Madrid: Editorial Complutense, 1996. Obra actual y muy interesante sobre la relación medio ambiente-desarrollo.

DRAGO, Tito. El futuro es hoy: reflexiones sobre medio ambiente. Madrid: Cruz Roja Española, 1990. Obra divulgativa que repasa los problemas ambientales más importantes; bibliografía.

FERRER REGALES, Manuel. Población, ecología y medio ambiente. Pamplona: EUNSA, 1996. Obra de divulgación sobre las implicaciones ambientales del desarrollo.

Forum, Volume 31, Number 4, October 1993.

G. TYLLER MILLER, J.R. Ecología y medio ambiente. México, D. F: Editorial Iberoamericana, 1995. Obra extensa sobre casi todos los aspectos de las ciencias ambientales.

GONZÁLEZ NOVO, Teresita y GARCÍA DÍAZ, Ignacio. Cuba: su medio ambiente después de medio milenio. Editorial Ciencia-Técnica, 1998.

GRIBBIN, John. El planeta amenazado. Madrid: Ediciones Pirámide, 1987. Reunión de artículos sobre los distintos problemas ambientales del planeta.

HERRERO MOLINO, Cristina. Madre tierra, ¿por qué conservar? Madrid: ICONA, 1989. Obra de divulgación sobre la protección del medio ambiente; incluye bibliografía.

Jones Leo, Let's talk- Cambridge Univ. Press, 1996.

LEONTIEV, A.N. Actividad, Conciencia y Personalidad. La Habana: Ed. Pueblo y Educación, 19950.

SEOANEZ, Mariano. El medio ambiente en la opinión pública. Madrid: Ediciones Mundi-Presa, 1997. Obra actual de carácter divulgativo.

TAPIA, F. y otros. Medio ambiente: ¿alerta verde? Madrid: Editorial Acento, 1995. Obra de divulgación sobre desarrollo y gestión ambiental.

TOBÍAS, M. El hombre contra la tierra. Población y biosfera al final del milenio. Barcelona: Ediciones Flor del Viento, 1996. Obra de carácter divulgativo.

VILLANUEVA, Georgina. De la evolución y lo ambiental en Caminos Abiertos. Revista pedagógica. No. 58 año, 1996.

10.3. BÁSICA

ARRAIGADA, Ricardo. Diseño de un Sistema de Medición de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal: Una Propuesta Metodológica. Santiago de Chile, julio de 2002, Serie Manuales No. 20. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Informe de l Foro de los Ministros del Medio Ambiente de América Latina sobre la Tendencias y Retos de la Gestión Ambiental en la Región. Washington D.C: BID División del Medio Ambiente, 1998.

BELTRÁN JARAMILLO, Jesús Mauricio. Indicadores de Gestión: Herramienta para Lograr la Competitividad. Bogotá, Agosto de 2003, 3R Editores.

BENNETT J., Boli. Research in Philosophy and Technology. Greenwich: Durbin, P., Research in Philosophy and Technology (vol. 3), Greenwich Conn, 1991, 171-201 p.

CORPORACIÓN ALMA MATER. Proyecto: Construcción de un Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible en la Ecorregión del Eje Cafetero. Un territorio de

oportunidades. Temas: Escenario actual; el modelo futuro de territorio; modelo de gestión propuesto del territorio. Pereira, 2002.

--------. Ecorregión Eje Cafetero: Un Territorio de Oportunidades. Proyecto: Construcción de un Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión del Eje Cafetero. Pereira: Convenio CARDER - FONADE - MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE - ALMA MATER, 2002.

DESAY, U. Ecological Policy and politics in developing countries. New York:University Press, 1998.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. La Eficacia Simbólica del Derecho. Ediciones Uniandes, 1993.

GIRALDO ÁNGEL, Jaime, GIRALDO LÓPEZ, Mónica y GIRALDO LÓPEZ, Alejandro. Metodología y técnica de la investigación jurídica. Edición Librería profesional, 5a. ed.

GONZÁLEZ RAMIREZ, Augusto. Introducción al Derecho. Vértice, 1978.

GUERRERO, Omar. Nuevos Modelos de Gestión Pública. En: Revista Digital Universitaria. Vol. 2, No. 3, septiembre de 2001. Disponible en Internet <http://www.revista.unam.mx>.

HABERMAS, J. Facticidad y Validez.

HELLER, Hermam. Teoría del Estado. 7a. Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho y del Estado. 3a. Edición, Editorial Povúa, México, 1969.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE COLOMBIA. Proyecto Colectivo Ambiental. Bogotá. Minambiente, 2000.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). Congreso de la Unión Internacional para la Conservación de la - Naturaleza y sus Recursos (UICN), Definición para la Educación Ambiental, 1970.

--------. AGENDA 21 de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, junio de 1992.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). Policy Guidance for Strategies for Sustainable Development. París, OCDE, 2001.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). Informe del Comité Intersesional de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y del Caribe. Ciudad de México, PNUMA, 1998.

REKONDO, Julen. Las Ciudades. Cátedra UNESCO para la Educación Ambiental. En: www.uned.es/catedraunesco-educam/

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Imprenta Nacional, 1993.

--------. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 1998 - 2002, "Cambio para Construir la Paz". Bogotá, DNP, 1998.

--------. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, "Hacia un Estado Comunitario". Bogotá, DNP, 2003.

--------. Ministerio de Agricultura. Perfil Ambiental de Colombia. Bogotá: Ministerio de Agricultura, 1990.

RODRÍGUEZ R, Libardo. Nueva Estructura del Poder Público en Colombia. 4a. ed., Editorial Temis S.A., Santafé de Bogotá D.C, 1992.

SACHS, Wolfgang. "ENVIROMENTS". En: The Development Dictionary. Londres: Zed Books, 1992.

10.4. COMPLEMENTARIA

ALVES DE SOUZA, Luciano Brandão. "A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União", RDA n. 175 p.

ALLEN, A. Gestión y Planificación Urbana. En: Curso de Postgrado. Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano. Desafíos, Enfoques e Instrumentos. Mar del Plata, Argentina, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. "Função Controladora do Tribunal de Contas". Conferência no 15o. Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, São Paulo, Setembro, 1989.

BRITTO, Carlos Ayres. "Distinção entre 'Controle Social do Poder' e 'Participação Popular'". Revista de Direito Administrativo, n. 189.

CARRIZOSA J. La Dimensión Ambiental en los procesos de Planificación. En: Fascículos No. 9. CIFCA: 1981.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS CAFETEROS Y EMPRESARIALES CRECE. Informe de Avance del Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades intermedias Caso: Manizales. Manizales, 1993.

CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES. Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. 2000.

--------. Gestión Ambiental en el Municipio de Manizales y Entidades Descentralizadas. Manizales, 2000.

GORDILLO, Agustin. "Princípios Gerais de Direito Público". RT, 1977;

MAYA A., Ángel. Desarrollo sostenible, Aproximaciones Conceptuales. UICN, Fundación Natura, Quito, 1995.

--------. La Tierra Herida. En: cuadernos Ambientales No. 2. Ministerio de Educación Nacional. Santafé de Bogotá, Julio de 1995.

--------. Desarrollo Sostenible, Aproximaciones Conceptuales. Quito: Fundación Natura, 1995.

--------. Estrategias para la aplicación. Capacitación y seguimiento. Sistemas de Gestión Ambiental Municipal. Temas: Estrategias de seguimiento y evaluación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal (SIGAM). Bogotá, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Moralidade Administrativa: Do conceito à efetivação. Revista de Direito Administrativo, vol. 190, out/dez-1992.

OLACEFS, XX. Asamblea, Temas constantes de la programación. www.contraloria.gov.py.

OSSA ESCOBAR, Carlos. Guía para el ejercicio del Control de Gestión y Resultados. Bogotá: Contraloría General de la República. Marzo de 1999.

PLANIFICACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. En: Revista Interamericana de Planificación Vol. XVIII, No. 69. Sociedad Interamericana de Planificación. Marzo de 1984.

VEGA MORA, Leonel. Políticas Públicas hacia el Desarrollo Sostenible y Política Ambiental hacia la Sostenibilidad ambiental del Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá, 2002.

VELÁSQUEZ, Luz E. Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Observatorios para el Desarrollo Sostenible del

Municipio de Manizales - Colombia. IDEA, CEPAL, ONU, Municipio de Manizales. Manizales, septiembre de 2000.

--------. El medio Ambiente Urbano. Una aproximación Metodológica para la Investigación. Gestión Ambiental Urbana en Colombia. Manizales, 1995.

VELASCO, Francisco R. En Apuntes de Salud para la Educación, Resumen del curso taller: "Educación para la salud, enfoque interdisciplinario" y aportes de la cátedra 1993/1999. J. Campero, R. Sintes & M. Grippo.

10.5. EN INGLÉS

DOELEMAN, J. Environment and development. Conceptual and normative observations. Development and International Co-operation, 8(13), 13-41. 1991.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA). Strawman II. Recommendations for a regulatory program for mining waste under Subtitle D of the Resource Conservation and Recovery Act. EPA, Office of Solid Waste, 21 May. 1990a.

TROWBRIDGE, J.W. Urbanization in Jamaica. Ford Foundation, New York, NY, USA. 1972. 30pp.

URBISTONDO, R. y BAYS, L.R. Environmental policy aspects of groundwater management: groundwater pollution from chemical waste dumps - risk of application of biocides in water supply catchment areas. Pergamon Press, Oxford, UK 1985. 250 pp.

VELÁSQUEZ, E. Underground water in volcanic rocks. In Proceedings of an international symposium on groundwater in water resources planning, Koblenz, 28 Aug.-3 Sep. 1983. Unesco, Paris, France. 1983. Pp. 201-208.

WARD, P.M. Mexico City: the production and reproduction of an urban environment Johnsto., RJ.; Knox, P., ed.). McMillan, New York, NY, USA. 1990.

Water and Sanitation Program - UNDP - World Bank. Country and global work plan 1988-1990. UNDP, New York, NY, USA, and World Bank, Washington, DC, USA. 1988. 91 pp.

Water and Sanitation Program - UNDP - World Bank. Water and sanitation program: annual report 1988. UNDP, New York, NY, USA, and World Bank, Washington, DC, USA. 1988. 84 pp.

WEYER, K.U. n.d. Contaminant hydrogeology and the role of geology and fluid dynamics in the investigation of subsurface pollutions. Weyer Corp., Calgary, AB, Canada. Pp. 869-880.

WILKIE, J.W; LOREY, D.E. y OCHOA, E. Statistical abstract of Latin America (vol. 26). Latin America Center, University of California at Los Angeles, Los Angeles, CA, USA Yepes, C. 1990. Management and operational practices of municipal and regional water and sewerage companies in Latin America and the Caribbean. World Bank, Washington, DC, USA. Discussion paper, 1988. 26 pp.

ZACK, A; RODRIGUEZ-ALONSO, T. y ROMAN-MAS, A. National water summary 1986 Groundwater quality: Puerto Rico. US Geological Survey, San Juan, Puerto Rico. Water Supply Paper 2325, 1986. pp. 437-442.

10.6. DE CURITIBA

GARCIA, F. E. S. 1996. La muestra de la ciudad. La política de la planificación y ciudad comercializar. Curitiba : La palabra.

IBGE. 1980. El anuario estadístico. Río de Janeiro: El instituto brasileño de Geografía y Estadísticas.

IPPUC. 1985. La revista de IPPUC. La memoria del Curitiba urbano. La ciudad industrial, 15 años. Curitiba: El instituto de Planear e Investigaciones del he/she Urbano de Curitiba.

_____. 1990. La revista de IPPUC. La memoria del Curitiba urbano. Curitiba: El instituto de Planear e Investigaciones del he/she Urbano de Curitiba.

_____. 1992. La revista de IPPUC. La memoria del Curitiba urbano. La escuela ecológica de Urbanización.

Curitiba: El instituto de Planear y He/she/you investiga Urbano de Curitiba.

IUPERJ. 1973. Las dimensiones de la planificación urbana : el caso de Curitiba. Río de Janeiro: El instituto Academical de Investigaciones de Río de Janeiro.

KLUPPEL, N. 1996. La entrevista. Curitiba, 23.abr. LERNER, J. 1992. La acción local, la supervivencia, global. La ecología y desarrollo, la Revista, la ecología mensual brasileño y ambiente,

Río de Janeiro, n. 14, pág. 5, el abr. MARTINS, W. 1989. Un Brasil diferente. El ensayo en los fenómenos del aculturação en Paraná. 2a el ed. São Paulo: T. A. QUEIROZ.

MENDONÇA, M. N. 1992. Curitiba sin amo. Curitiba: La fundación cultural de Curitiba.

MENEZES, C. L. 1996. El desarrollo urbano y ambiente. São Paulo: Papirus.

OLIVEIRA, M. 1996A. El ambiente y ciudad: las áreas verdes públicas de Curitiba. Los cuadernos de desarrollo y ambiente, Curitiba, n. 3, pág. 73-87.

_____. 1996b. El perfil medioambiental de una metrópoli Brasileño. El paranaense de desarrollo de revista, Curitiba, n. 88, pág. 37-54, Mayo-hace.

PMC. 1989-92. Proyecte huellas de la memoria. Curitiba: El vestíbulo de la ciudad municipal de Curitiba.

_____. 1994. Curitiba. En los senderos de la igualdad. La presentación Alcalde Rafael Greca de Macedo. Curitiba: El vestíbulo de la ciudad municipal de Curitiba.

_____. 1995. La guía de servicios la ciudad pública de Curitiba. Curitiba: El vestíbulo de la ciudad municipal de Curitiba.

_____. 1996a. Curitiba. Un ambientalmente de la ciudad correcto. Curitiba: El vestíbulo de la ciudad municipal de Curitiba.

_____. 1996b. He/she/you programa el intercambio verde. Curitiba: El vestíbulo de la ciudad municipal de Curitiba. SAMEK, J. 1996. A Curitiba del tercer milenio. Curitiba: La palabra.

_____. 1999. Curitiba entre el mito y la realidad. Curitiba: Fotolaser.

URBANO, T. 1999. El Área Metropolitana, la mitad, adapte y el agua. Los cuadernos de administración pública, Curitiba, Fundação Pedroso Horta, v. 1, pág. 53 -

WILHEIM, J. 1997. La deposición. En: El seminario en el plan del amo de Curitiba-one el acercamiento metropolitano. Curitiba: La cámara Municipal de Curitiba.

La capital de un país viable. Vea, São Paulo, 31.mar.1993, pág. 68.

La ecología y desarrollo. 1993. La publicación mensual repasada Brasileño de ecología y ambiente.

11. ANEXO 1.

11.1. PRINCIPAL LEGISLACIÓN URBANA EN COLOMBIA

Norma	Nombre de la Norma	Temas
LEY 61 DE 1978	Ley Orgánica del Desarrollo Urbano	• Mejoramiento las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad puedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia, en todos los aspectos de la vida humana o sea en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico.
LEY 9 DE 1989	Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.	• La Planificación del Desarrollo Municipal. Espacio Público. • La Adquisición de Bienes por Enajenación Voluntaria y por Expropiación. • La Protección a los Moradores en los Proyectos de Renovación Urbana. • La Legalización de Títulos para la Vivienda de Interés Social. • Las Licencias y de las Sanciones Urbanísticas. • Los Bancos de Tierras y de la Integración y Reajuste de Tierras. • Instrumentos Financieros para La Reforma Urbana.
LEY 02 DE 1991	Por la cual se modifica la Ley 9a De 1989.	• "En las Areas Metropolitanas el plan de desarrollo expedido por la Junta Metropolitana prevalecerá. • viviendas de interés social • inventario de las zonas que presenten altos riesgos • Emisión de Cédulas de Ahorro y Sorteo Múltiple. • Pignorar los recaudos provenientes del impuesto predial.
LEY 232 DE 1995	Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales.	• Requisitos para el ejercicio del comercio • verificar el estricto cumplimiento de los requisitos • El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos.
LEY 308 DE 1996	Por la cual se modifica parcialmente el artículo 367 del Código Penal y se tipifica con conducta delictiva la del Urbanizador Ilegal.	• El Urbanizador Ilegal.

Norma	Nombre de la Norma	Temas
LEY 388 DE 1997	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones: Plan de Ordenamiento Territorial	• Ordenamiento del Territorio Municipal. • Planes de Ordenamiento Territorial. • Clasificación del Suelo. Actuación Urbanística. • Desarrollo y Construcción Prioritaria. • Adquisición de Inmuebles por Enajenación Voluntaria y Expropiación Judicial. • Expropiación por Vía Administrativa. • Participación en la Plusvalía. • Vivienda de Interés Social. • Licencias y Sanciones Urbanísticas. • Participación de La Nación en el Desarrollo Urbano.
LEY 361 DE 1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.	• Los principios que inspiran la presente Ley, se fundamentan en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Nacional • El Estado garantizará y velará por que en su ordenamiento jurídico no prevalezca discriminación sobre habitante alguno • El Estado Colombiano inspira esta ley para la normalización social plena y la total integración de las personas • Las ramas del poder público pondrán a disposición todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 1º • Las personas con limitación deberán aparecer calificadas como tales en el carné de afiliado al Sistema de Seguridad en Salud, • Del "Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación", como asesor institucional. • De la prevención • De la educación • De la rehabilitación • De la integración laboral • DEL BIENESTAR SOCIAL • DE LA ACCESIBILIDAD • Eliminación de barreras arquitectónicas • Del transporte • De las comunicaciones
DECRETO 879 DE 1998. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.	• Los Planes de Ordenamiento Territorial. • Los Componentes y Contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial. • Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial. • Presentacóon de los Planes de Ordenamiento Territorial. • Formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Procedimiento de Adopción de los Planes.

Norma	Nombre de la Norma	Temas
DECRETO 1504 DE 1998 MINISTERIO DESARROLLO ECONÓMICO	Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.	• El Espacio Público en los Planes de Ordenamiento Territorial. Del Manejo del Espacio Público.
DECRETO 1507 DE 1998 MINISTERIO DESARROLLO ECONÓMICO	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388/97.	• Contenido de los Planes Parciales. • Procedimientos para la Formulación y Adopción de los Planes Parciales. • De Las Unidades de Actuación Urbanística. • Elementos de la Unidad de Actuación Urbanística. • Procedimientos de las Unidades de Actuación Urbanística.
DECRETO NUMERO 1599 DE 1998	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.	• De los hechos generadores y de la estimación de la plusvalía • De la participación y recaudo de la plusvalía • La plusvalía en los planes de ordenamiento territorial
LEY 546 DE 1999	Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.	• Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural. • El Gobierno Nacional regulará el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo para fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna • Participantes. • Conversión de las corporaciones de ahorro y vivienda. • Consejo Superior de Vivienda. • Recursos para la financiación de vivienda. • Titularizaciones. • Régimen tributario de los bonos hipotecarios y de los títulos representativos de cartera hipotecaria. • Régimen de financiación de vivienda a largo plazo. • Patrimonio de familia.
DECRETO NUMERO 034 DE 1999	Por medio del cual se modifican algunas disposiciones al decreto 33 de 1998. Reglamento de construcciones sismo resistentes, NSR-98.	• Capítulos Del Reglamento Que Permanecen En El Sistema. • Empleo Del Coeficiente De Disipación De Energía, R

Norma	Nombre de la Norma	Temas
LEY 563 DE 2000	Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.	• Definición. • Facultad de constitución. • Procedimiento. • Objeto. • Ambito del ejercicio de la vigilancia. • Objetivos • Principios rectores de las veedurías. • Funciones, medios y recursos de acción de las veedurías. • Derechos y deberes de las veedurías. • Requisitos, impedimentos y prohibiciones. • Redes de veedurías ciudadanas y redes de apoyo institucional a las veedurías.
DECRETO NUMERO 2320 DE 2000	Por el cual se deroga el Decreto 1507 de 1998 "por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997".	• Derógase el Decreto 1507 de 1998 con el objeto de incentivar la reactivación del sector inmobiliario y de la construcción.
DECRETO NUMERO 1337 DE 2002	Por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.	• Compensaciones en el tratamiento de conservación. • Compensaciones mediante transferencia de derechos de construcción y desarrollo. • Otros mecanismos para el pago de compensaciones. • Condiciones para el pago de las compensaciones.