

# I Parte

Marco-de-Reflexión

---



# Base conceptual

## para la Definición de Lineamientos de la Regionalización y el Ordenamiento Territorial en el Departamento del Valle del Cauca

---

Ernesto Guhl Nannetti 

### 1. Objetivo y Marco Conceptual

Este documento tiene por objeto contribuir al proceso de ordenamiento territorial que se ha venido adelantando en el Valle del Cauca, y en particular en desarrollo de lo establecido por la Ley 388 de 1997. Su aporte principal se centra en clarificar conceptos y marcos normativos, con el fin de apoyar la labor de la CVC para la inclusión de los criterios de ordenamiento y las variables ambientales en los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial que preparen los entes territoriales del Valle del Cauca. También busca contribuir al proceso de regionalización del departamento.

En la segunda parte se presenta una propuesta metodológica y conceptual para la planeación ambiental integral, con el propósito de que sea analizada y discutida con los funcionarios de la CVC y, si es del caso, sea adoptada por la Subdirección de Planeación.

Dado que el ordenamiento territorial debe entenderse como una actividad continua en el tiempo y de carácter flexible y dinámico, se espera que este documento sirva para alimentar un proceso que lo enriquezca y desarrolle, en la jurisdicción de la CVC.

El carácter del documento es todavía preliminar y deberá seguirse estructurando y precisando a partir de su análisis y discusión con los profesionales y expertos de la Corporación.

Para enmarcar el tema del Ordenamiento Territorial en los conceptos que deben guiar a la sociedad colombiana, es necesario señalar que este proceso debe estar orientado a darle expresión territorial a los siguientes principios:

- La propiedad debe tener una función social y ecológica
- El interés general debe prevalecer sobre el particular
- Las cargas y los beneficios deben distribuirse de manera equitativa
- La sociedad debe participar en la planeación y el manejo de su territorio

Para determinados propósitos concretos, enmarcados en los anteriores lineamientos, como la administración de un determinado territorio, el manejo sostenible de los recursos naturales que posee o la reglamentación de los usos del suelo, es indispensable describir, comprender y analizar sus características y los fenómenos que sobre ellos se producen. Para llevar a cabo este proceso de conocimiento, estudio y comprensión del territorio, es conveniente y necesaria su división en unidades más o menos homogéneas de acuerdo con ciertos criterios predeterminados. El grado de detalle que requiera el objetivo buscado determinará el grado de subdivisión y la precisión con que se efectúe el análisis. Este proceso de división se conoce con los nombres de zonación, zonificación o regionalización. El último término se aplica generalmente a territorios de extensión considerable, que se dividen en regiones con características más o menos homogéneas pero que conservan una cierta dimensión espacial apreciable. La zonación, zonificación o incluso la microzonificación se realizan al interior de las regiones, o subregiones, y por tanto producen una subdivisión cada vez más fina, que requiere, para ser útil, un nivel de información cada vez más detallado y de mejor calidad.

Por lo tanto, de lo dicho se deduce que no existe una división del territorio que sea la única o que sea la mejor, pues su utilidad y grado de precisión dependen de sus propios propósitos. Es decir que la bondad de una división cualquiera de un territorio depende de la finalidad para la cual se hace y de los fines que se persiguen con ella.

También debe señalarse que la división de un territorio en unidades más o menos homogéneas debe ser un proceso continuo, dinámico y con un cierto grado de flexibilidad para adaptarse a cambios en los objetivos o en las dinámicas socioeconómicas.

## 1.1 Espacio

68

Es muy importante tener claridad sobre los límites del espacio sobre el cual se adelantarán los procesos de subdivisión y ordenamiento, para efectos de llevarlos a cabo de la manera más integrada y completa posible.

Para efectos de este documento se entiende el “espacio” como la extensión geográfica tridimensional con su contenido biótico y abiótico que existe en forma natural. Es decir que el espacio debe incluir la superficie del suelo y sus accidentes geográficos, el subsuelo, la atmósfera, los espacios marinos y submarinos adyacentes y los seres vivos que todos ellos alojan. En el caso del Valle del Cauca, y desde la perspectiva de lo ambiental, el espacio de trabajo, para efectos del ordenamiento territorial, debe entenderse como la extensión superficial del departamento, y su subsuelo, el volumen atmosférico situado sobre él y las zonas litorales del Pacífico.

Pero los fenómenos naturales trascienden los límites político-administrativos, lo cual nos lleva a pensar en la necesidad de que los procesos de subdivisión del espacio y de zonificación y ordenamiento del territorio ubicados dentro el espacio de jurisdicción de la CVC,

como Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial Municipales y Planes de Desarrollo Municipal, deben estar coordinados y ser armónicos para lograr una planeación y un manejo adecuado de los recursos naturales para la región en su conjunto. El Principio de Armonía Regional busca cumplir con este propósito. En lo ambiental, la CVC debe impartir los lineamientos e instrucciones y brindar la asistencia técnica a los entes territoriales para que esto sea así.

Pero los procesos de zonificación y ordenamiento del espacio deben además estar enmarcados en la política ambiental nacional y en la normatividad de nivel superior y coordinados con los que se lleven a cabo en jurisdicciones vecinas (departamentos, CARS y municipios limítrofes), y por lo tanto estar gobernados por los principios del Rigor Subsidiario y de la Gradación Normativa, además del ya citado de la Armonía Regional. Será necesario por consiguiente tener en cuenta las normas y políticas de carácter superior, los niveles de planificación del espacio del orden nacional (MMA, Unidad de Parques, DIMAR, etc.) y los niveles regionales y departamentales que tengan influencia sobre la jurisdicción espacial del departamento o que sufran los impactos resultantes de las actividades que en él se realizan. También deben tenerse en cuenta el riesgo y la incertidumbre en los procesos de ordenamiento del territorio, y por tanto dar cabida al Principio de Precaución. En el Caso del Valle del Cauca, los principios citados son fundamentales, porque la parte más desarrollada de su territorio se encuentra ubicada en la cuenca de este río que comparte con otros departamentos aguas arriba y aguas abajo de su jurisdicción, y por tanto se encuentra sometida a las influencias recíprocas dictadas por este hecho.

Con el fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario (Artículo 63 Ley 99 de 1993). Estos principios buscan la coherencia en la acción de las diferentes entidades del Estado para evitar duplicidad de funciones o decisiones contradictorias. Para mayor claridad sobre este tema, a continuación se transcriben las definiciones de estos principios<sup>1</sup>:

### **Principio de Armonía Regional**

Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.

Los recursos naturales no pueden ser compartimentos sometidos a los límites territoriales; ellos son un todo interrelacionado que exige de una acción coordinada del Estado para su manejo. Por eso la incorporación de la dimensión ambiental dentro de la gestión estatal exige que todas las acciones de regulación sigan una línea armónica y coherente

---

<sup>1</sup> Tomado de Guhl *et al.* *Guía para la Gestión Ambiental Regional y Local*. Foanade, 1999.

que evite conflictos entre las diversas entidades territoriales y de éstas con las autoridades regionales y nacionales.

### **Principio de Gradación Normativa**

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

Este principio no es más que un recordatorio de la famosa pirámide de Kelsen, según la cual existe una norma suprema que es la Constitución, y en forma descendente se expiden normas, dependiendo del nivel jerárquico, las cuales deben respetar las de nivel superior.

### **Principio de Rigor Subsidiario**

Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medio ambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el Artículo 51 de la Ley 99 de 1993.

Los actos administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental – SINA – y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente.

Los actos administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales que otorguen o nieguen licencias ambientales serán apelables ante el Ministerio del Medio Ambiente, en los términos y condiciones establecidos por el Código Contencioso Administrativo.

El principio de rigor subsidiario ha sido, tal vez, el que más se ha invocado y puesto en práctica por las autoridades ambientales. Se ha considerado tradicionalmente que este es un principio que se encuentra en cabeza de las CARS, y así ha sido utilizado y aceptado por el Ministerio del Medio Ambiente cuando ha decidido dar vigencia a algunos actos expedidos por las Corporaciones.

Sin embargo, una lectura detenida de la norma puede conducir a una interpretación diferente, esto es, que el rigor subsidiario sólo puede ser invocado por las entidades territoriales, pues así lo señala el principio en cuestión. Y adicionalmente le otorga a las CARS

la facultad de expedir ciertas normas. Empero, hasta tanto no exista un pronunciamiento del Consejo de Estado al respecto se aplicará la interpretación comúnmente aceptada tanto por las Corporaciones como por el Ministerio del Medio Ambiente.

Como se observa en la definición y regulación de estos principios, la articulación entre los diferentes niveles del SINA es parte fundamental de la gestión ambiental. Esta no puede ser analizada, ni tomada como una actividad aislada y ajena a los componentes institucionales del Sistema. Una verdadera gestión en materia ambiental no puede concebirse sin el concurso de todas las entidades que de una u otra forma confluyen en el ejercicio de competencias en esa materia.

### **El Principio de Precaución**

Este principio consagrado en el Numeral 6 del Artículo I de la Ley 99 de 1993, establece que la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución, conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

En la aplicación de este principio la autoridad ambiental deberá tener en cuenta motivos reales que la lleven a adoptar las medidas que dicte según el caso. Desde el punto de vista jurídico, deben existir los suficientes motivos técnicos y así ser plasmado en los considerandos del acto administrativo. No motivar suficientemente el acto administrativo puede conducir a demandas por parte de los afectados con la aplicación de las medidas. En consecuencia se debe ser prudente al aplicar este principio.

## **1.2 Territorio**

En la medida en que el espacio geográfico sirve de base a los procesos antrópicos que dan origen a su ocupación, manejo y control, al aprovechamiento de sus recursos naturales y su función como depósito a los residuos de sus actividades, se va transformando en un producto histórico y social y recibe entonces la denominación de “territorio”.

El territorio es objeto de uso por parte de los sistemas sociales y, a la vez, soporte material de su devenir histórico. Los elementos del territorio que son susceptibles de apropiación social son los objetos y cualidades pertenecientes a los sistemas naturales que, por tanto, pueden ser medios de trabajo, como la tierra, u objetos de trabajo, como el suelo, el agua, la fauna, la vegetación, o los depósitos minerales, entre otros, los cuales proveen las bases materiales de los sistemas sociales y, obviamente, de los fenómenos y procesos socioeconómicos.

Visto así, el territorio es el elemento de base e integración de la acción y gestión que sobre él y sus atributos ejercen los diversos actores sociales y económicos, los cuales configuran y reconfiguran permanentemente los espacios geográficos de la nación. Así pues, la sociedad recrea su espacio cultural y simbólico permanentemente sobre la base de un espacio concreto y determinado, heredado del pasado, pero que puede expandirse, con el cual existe una relación de influencia recíproca y no una de determinismo geográfico. Este último es un concepto esencial para abordar los procesos de planificación y

ordenamiento del territorio con miras a su mejor administración y utilización. De lo dicho queda claro que el ordenamiento territorial se concibe como un elemento fundamental en el logro de los objetivos de las políticas públicas en particular de las ambientales.

El territorio es entonces más que un simple receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del hombre, y constituye por tanto, una construcción social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio.<sup>2</sup>

En este contexto, el territorio es cambiante en el tiempo, está en permanente transformación, producto de la interacción de las dinámicas naturales y de las económicas y sociales, tanto internas como externas, de las relaciones y estructuras de poder, de las estrategias adaptativas de la población, así como de las potencialidades y restricciones naturales y aquéllas impuestas por la oferta ambiental, que le imprimen unos rasgos característicos. Como sujeto activo, el territorio brinda posibilidades para su construcción, ordenamiento y desarrollo, mediante la ejecución de procesos de planificación de las formas de aprovechamiento y ocupación del mismo, basadas en el conocimiento que de él se tenga.

De igual manera, la relación Estado - Territorio resulta esencial para los fines de su ordenamiento, toda vez que el Estado interviene y regula las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y entre ésta y la Naturaleza, porque, en últimas, el Estado “... *define y expresa el ordenamiento de su territorio haciéndose un articulador del espacio.*”<sup>3</sup> Es decir, la dimensión espacio-temporal está determinada principalmente por la apropiación territorial que sirve de sustento a los estados. Esta relación ha sido también fundamental en la demarcación política y física de las fronteras estatales y es un punto básico de referencia para la mayoría de procesos sociales.

En la actualidad, la división del mundo en unidades geopolíticas que corresponden al territorio particular de los capitales nacionales fija también tiempos sociales y globales, es así como “ *el proceso de producción y reproducción del capital depende de la velocidad de circulación internacional del dinero, las mercancías y las personas; velocidad que está supeditada al transporte físico como a las restricciones institucionales impuestas a dicha circulación. De igual manera, el tiempo de la información y la comunicación está estrechamente ligado al desarrollo de cada nación y a la situación política y social del Estado que le otorga la unidad política. Los cambios en la cultura van al ritmo de las identidades nacionales, o de las que se construyen en relación con éstas, y de su permanente redefinición frente a otras identidades del mismo tipo; en estos términos, la circulación de valores simbólicos es lenta, pues pasa por los canales de mediación propios de cada país*”<sup>4</sup>.

Así, por ejemplo, la relación con la naturaleza parte en nuestra cultura de supuestos equivocados en cuanto a la infinitud de los recursos naturales y el libre acceso a ellos, se vive en el corto plazo y está limitada a la capacidad de explotación de los recursos dentro del territorio de cada Estado y a la disponibilidad de capital y de tecnología. La visión de

<sup>2</sup> LIPIETZ, Alain. *El capital y su Espacio*. México, Siglo XXI Editores, 1977, p 27.

<sup>3</sup> FAJARDO, Darío. *Espacio y Sociedad. Corporación Colombiana para la Amazonia – Araracuara*. Santafé de Bogotá, D.C: 1993, p 22.

<sup>4</sup> MUNERA, Leopoldo. *Globalización y movimientos sociales*. Mimeo. Universidad Nacional de Colombia. Abril de 1999.

largo plazo para al manejo sostenible del territorio con todos sus atributos, cultura, recursos naturales y oferta ambiental, no necesariamente corresponde a una posición de gobierno y ni siquiera de Estado. Generalmente, estas concepciones más trascendentes corresponden a grupos con características culturales diferentes a las de la cultura dominante o a la visión de organizaciones ecológicas que participan en la configuración de un territorio dado. Como consecuencia de la visión utilitarista de corto plazo se generan fuertes conflictos por las formas de intervención, apropiación y dominio del territorio que frecuentemente se basan en la fuerza y en la violencia. Es en este escenario donde, desgraciadamente, se está produciendo en buena medida el proceso de ordenamiento territorial en Colombia.

### 1.3 Ordenamiento Territorial

Aun cuando en distintas regiones del mundo desde la antigüedad se han desarrollado procesos de ordenamiento y/o planificación del territorio, el concepto del ordenamiento territorial como tal surge en Europa después de la Segunda Guerra Mundial y comienza a ser implementado con fuerza en ese continente a partir de la década de los ochenta. Posteriormente, las agencias y organismos internacionales generalizan el concepto y sus procesos, y orientan su utilización hacia los países del Tercer Mundo, con el objetivo de optimizar su estructura socio-territorial, de manera que se haga posible crear condiciones más favorables para la aplicación eficaz de los recursos públicos y de la inversión privada, intentando armonizar y compatibilizar en la ocupación y el uso del territorio, la localización de actividades productivas y las exigencias del desarrollo económico y social, con la conservación, defensa y mejoramiento de la base natural de sustentación y con las condiciones y cualidades de los recursos naturales.<sup>5</sup>

Las políticas y actividades socioeconómicas se expresan muchas veces sobre el territorio como obras físicas, tales como vías, canales de circulación, centros poblados, etc., que inducen y generan un patrón determinado de distribución de la población y de los recursos y proyectos, que puede ser denominado también configuración territorial<sup>6</sup>, que de acuerdo con las dinámicas temporales se manifiestan como procesos de interacción, difusión, polarización y segregación, que pueden ser regulados mediante normas o por las características de la espacialidad de los propios sistemas sociales y de la acción del capital, con limitantes y posibilidades originadas en las leyes o condiciones biofísicas propias del territorio.

Los procesos señalados determinan un patrón de organización territorial derivado de la trama histórica que resulta de la dinámica de la interacción los fenómenos socioeconómicos y biofísicos, tanto de carácter espontáneo como planificado a nivel del Estado y de la sociedad civil. Es precisamente la regulación y el control de la organización territorial en los ámbitos nacionales, regionales y municipales el objetivo primordial del proceso de ordenación del territorio, mediante la intervención sobre los principales factores y variables, macrovectores, que orientan la configuración territorial.

---

<sup>5</sup> MENDEZ, Elías. *Planificación ambiental y desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes. Mérida (Venezuela). 1996.

<sup>6</sup> *Id.*



De acuerdo con la naturaleza del macrovector en que se haga énfasis, el ordenamiento del territorio ha sido considerado de diferentes maneras: para unas escuelas, como un proceso de planificación física, limitado a la asignación de usos del suelo, la planificación del uso de la tierra y la localización de la población y de las actividades económicas; para otras, como la proyección espacial de las políticas estatales sobre un territorio dado; mientras para otros, el ordenamiento se define como un proceso de planificación y también como la apropiada división político - administrativa de la nación.

### 1.3.1 Definición del Ordenamiento Territorial

En Colombia, los procesos de ordenamiento territorial, como se han planteado hasta ahora, han sido enfocados, por un lado, hacia la distribución de las actividades en el espacio, de acuerdo con el sistema de planificación territorial y otras regulaciones sectoriales que tienen incidencia sobre el uso del territorio<sup>7</sup>, y por otro, hacia la organización político-administrativa del país como lo establece la Constitución Nacional.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 7 define el ordenamiento ambiental del territorio como “*la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible*”. Posteriormente, la ley 388 de Desarrollo Territorial en su artículo 5 define el ordenamiento del territorio como el “*conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer los instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales*”.<sup>8</sup>

Estas definiciones implican que el ordenamiento ambiental del territorio es una componente estructural del ordenamiento territorial. La inclusión de las características y variables físico-naturales y ambientales del territorio es parte integral del proceso de su ordenamiento territorial y tiene por objeto garantizar la conservación y el mejoramiento en cuanto a cantidad y calidad de la oferta ambiental como base de sustentación de las actividades sociales, culturales y económicas. Entendemos entonces el ordenamiento de un territorio como un proceso político y de planificación, liderado por el Estado en sus distintos niveles, que permite desarrollar, sobre bases científicas y técnicas, una propuesta concertada entre sus actores sociales, para la localización adecuada de usos y actividades en ese territorio a partir de sus múltiples posibilidades de uso y apropiación. Por lo tanto, los conceptos de planificación y ordenación están integrados, de manera que permiten relacionar los diferentes subsistemas que configuran el territorio y las diferentes iniciativas de los actores sociales y económicos que tienen incidencia territorial.

<sup>7</sup> IGAC. *Bases Conceptuales y Metodológicas para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Departamental*. Santafé de Bogotá, D.C., 1994.

<sup>8</sup> Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997. Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Santafé de Bogotá, 1998.

Para efectos de la gestión y la intervención estatal sobre el territorio, se deben identificar, caracterizar, clasificar y zonificar las diversas unidades territoriales, con el fin de formular y aplicar estrategias e instrumentos para el uso, ocupación, recuperación o conservación del territorio. En tal sentido, la zonificación constituye una base técnica para el ordenamiento.

Para abordar un proceso de zonificación de un territorio con fines de ordenamiento, además de las variables planteadas en la Ley 388, se requiere conocer o al menos inferir sus características biogeográficas, ecosistémicas y ambientales, dado que el ordenamiento implica la posterior adopción de determinadas reglamentaciones dentro de unos límites muy precisos por medio de los cuales se regulan los usos y sus intensidades sobre unidades ambientales territoriales a partir de una zonificación dada.

La zonificación de uso adecuado del territorio se debe enmarcar dentro de una visión de su futuro, de las políticas de desarrollo y los procesos de planificación del mismo, y debe permitir caracterizar y dividir el territorio en unidades homogéneas en función de la estructura y productividad ecológica, de la capacidad de resiliencia y de las dinámicas económica y social, con el fin de asignar a cada unidad los usos más compatibles y viables en términos ambientales, así como la intensidad, densidad y formas operativas de los procesos económicos y sociales.<sup>9</sup> Esta zonificación exige un conocimiento, lo más preciso posible, de las dinámicas que se producen en la realidad territorial, con el propósito de determinar las necesidades de manejo o conservación y los niveles de tolerancia a la intervención de acuerdo con su capacidad productiva y con las necesidades sociales, económicas y culturales de la población.

Es en la implementación de este proceso que el ordenamiento del territorio permite generar un cuerpo propositivo y un modelo operativo de gestión, a través de unos instrumentos que exige el proceso, que son: el establecimiento de **normas y regulaciones** en el uso del territorio, los **planes** como mecanismos para generar el conocimiento adecuado y establecer directrices del proceso y la **organización institucional** (sistema de organismos del Estado con responsabilidad en la investigación, planificación, gestión y vigilancia).

### 1.3.2 ¿Para qué se hace el Ordenamiento Territorial?

El ordenamiento territorial, como se ha señalado a lo largo de este documento, es un proceso político planificado, apoyado por la técnica, que debe interpretar y expresar los intereses de carácter socioeconómico de la población de manera democrática y sus implicaciones sobre el territorio; por tanto sus alcances implican:

- Producir una imagen territorial deseada con un horizonte de tiempo definido inmersa en el paradigma de la sostenibilidad.
- El estudio de la estructura y condición existente de los sistemas biofísicos y socioeconómicos y de su interacción, con el fin de caracterizar los elementos relevantes, precisar problemas y restricciones, evaluar la potencialidad de los recursos e inferir tendencias, para obtener un conocimiento adecuado de la realidad territorial.

---

<sup>9</sup> UTRIA Rubén. "Una introducción al Ordenamiento Ambiental del Territorio". Conferencia-Panel sobre Ordenamiento Territorial Con Criterio Ecológico. CRQ. Armenia, 1989.

- Identificar las tendencias y efectos indeseables o inconvenientes que los macrovectores de la forma tradicional de desarrollo han impuesto sobre el ordenamiento del territorio y el uso del suelo, para modificarlas.
- La localización de los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios y la mejor ubicación de las actividades económicas en consideración a las condiciones del medio natural y de la dinámica social.
- La definición de los corredores viales y las redes de transporte como elementos integradores del territorio.
- El ordenamiento del medio rural para mejorar las condiciones de habitabilidad del campo y dinamizar su base productiva.
- El desarrollo regional para equilibrar las desigualdades entre regiones, subregiones y entidades territoriales.
- La intervención sobre áreas de valor ambiental estratégico o con riesgos naturales, y la ubicación o delimitación de áreas que van a ser sometidas bajo la figura legal de área protegida, en razón de su valor ecológico o social: Parques Nacionales, santuarios de fauna y flora, reservas forestales, monumentos nacionales, zonas de interés turístico, vías parque, entre otras.
- El establecimiento de acciones para la protección o recuperación del entorno natural, así como para corregir problemas de orden socioterritorial, a fin de mejorar la calidad de vida de la población y conservar el medio natural.
- La descentralización y la desconcentración de actividades económicas que conduzcan a disminuir las desigualdades sociales y económicas.
- El establecimiento de mecanismos que orienten la posición de los miembros de la sociedad en relación con el ambiente y la calidad de vida. La promoción de la participación de las organizaciones sociales en el proceso de definición de acciones e intervención sobre el territorio.
- La organización de la estructura institucional, administrativa y legal adecuada para la gestión del proceso de planificación territorial y administración estatal.

## **2. Planificación del Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Planificación Ambiental**

Para comenzar este apartado es necesario recordar que el proceso de planificación debe articular varios planes y retroalimentarlos entre sí. Los planes son instrumentos que orientan acciones e intervenciones públicas sobre el territorio, las cuales deberían articularse en diferentes momentos secuenciales en un ciclo de formulación, planeación, implementación, evaluación y ajuste.

Los procesos de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y planificación ambiental deben ser una expresión democrática de los deseos de la población sobre su propio futuro y el de su entorno, a partir del conocimiento y valoración de la situación

actual, teniendo en cuenta la dinámica y las variables que la han conformado. Es decir que son procesos políticos apoyados fuertemente en el conocimiento y en la técnica. Cada uno de estos planes se convierte en instrumento de gestión pública, para establecer y dirigir acciones desde lo estatal hacia los sistemas sociales, articulados a su base de sustentación territorial. Bajo este enfoque es posible integrar de manera sistémica la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la planificación ambiental.

Esta articulación, si se realiza de manera adecuada, es decir, buscando la optimización de los recursos económicos, humanos e institucionales mediante la cooperación interinstitucional y contando en forma creciente con conocimientos y la información de buena calidad, debe contribuir a disminuir los niveles de incertidumbre frente al futuro de las unidades territoriales, en la medida que permite una mejor aproximación a la realidad y a la interpretación de la estructura de la dinámica social, ambiental y económica, e igualmente seleccionar los medios e instrumentos más adecuados, a fin de lograr formas de aprovechamiento y desarrollo más sostenibles.

Es importante entonces que la CVC, en el proceso de ordenamiento territorial, coordine esfuerzos en el plano institucional, legal y administrativo tanto con el departamento, que tiene un papel de liderazgo y coordinación de los entes territoriales que lo conforman, como con los municipios, actores esenciales del proceso, para definir líneas de acción e intervención en el proceso de formulación de los POT.

En el siguiente cuadro se señalan de manera breve las diferencias y similitudes referidas a la naturaleza, objeto y objetivos de las tres modalidades de planificación a los que se ha hecho referencia.<sup>10</sup>

<b>MODALIDADES</b>	<b>NATURALEZA</b>	<b>OBJETO</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Planificación del Desarrollo	Sociopolítica Técnica Administrativa	Estructura y dinámica de las actividades económicas y sociales	Crecimiento económico con redistribución social
Ordenación del Territorio	Sociopolítica Técnica Administrativa	Estructura y dinámica de la ocupación y uso del territorio, localización de actividades y equipamiento territorial.	Armonizar la oferta territorial y las demandas socio-económicas, para mejorar la calidad de vida y el manejo del territorio con sus atributos.
Planificación Ambiental	Sociopolítica Técnica Administrativa	Estructura y dinámica de las condiciones biofísicas en relación con la calidad de vida y los efectos del desarrollo sobre el medio natural.	Preservación de la base de sustentación ecológica, mejor calidad de vida y asegurar las bases materiales del desarrollo sostenido.

Bajo este contexto es importante que se consideren los efectos territoriales de las políticas de liberalización de mercados, entre los cuales se pueden considerar la introduc-

<sup>10</sup> MENDEZ, Elías. *Planificación ambiental y desarrollo sostenible*. Mérida (Venezuela), Universidad de los Andes, 1996.

ción de nuevas tecnologías en la producción, bienes de consumo y demandas de los mismos, afectación de los patrones de producción actuales y transformación de las estructuras agrarias.<sup>11</sup>

Desde esta óptica es importante considerar también cómo los esquemas territoriales propician transformaciones en la configuración local e integran o segregan áreas de los principales centros de acopio, comercio y consumo. De igual manera se deberán considerar los planes de expansión sectorial como los mineros, energéticos, de transporte, de industria y turísticos, que tienen gran incidencia en las finanzas de los entes territoriales y en el desarrollo de las ventajas comparativas para la economía nacional o internacional, pero que simultáneamente generan impactos ambientales fuertes y deterioro de los ecosistemas naturales.

### 3. Orientaciones Generales de la CVC a los Municipios

Además de las funciones y competencias asignadas a las CARs en el marco legal vigente (Constitución, Ley 99/93, Ley 388/97), se propone que como parte de las orientaciones que debe brindar la Corporación a los entes territoriales se incorporen las acciones siguientes:<sup>12</sup>

- Aportar una visión deseada del departamento, de sus regiones y cuencas desde la perspectiva ambiental. Es el Plan de Gestión Ambiental Regional.
- Coordinar con las Oficinas de Planificación del departamento las bases conceptuales y metodológicas para integrar, a través de este proceso de planificación territorial, el ejercicio de sus competencias y los propósitos del desarrollo regional y local, que sean compatibles con las expectativas de los actores sociales y mediadas por metas de calidad ambiental.
- Asesorar tratamientos y tipos de intervención en áreas donde los conflictos ambientales y el uso inadecuado de la tierra son fuertes, y acompañar las alternativas de zonificación con mecanismos para la mitigación de los conflictos identificados.
- Definir conjuntamente las áreas de conservación, protección, recuperación de alta biodiversidad y endemismos, de manera que se garantice la calidad y existencia de bienes y servicios ambientales a la población.
- Suministrar información sobre el estado de las variables y componentes ambientales y de su calidad.
- Suministrar cartografía actualizada y en lo posible Información en SIGS a los municipios.
- Incorporar información de los EIA en áreas de especial interés, para controlar la actuación de los sectores productivos sobre el territorio y regular el impacto que sus actividades generen sobre el ambiente.

<sup>11</sup> RIASCO, Juan Carlos. *Planificación y Ordenamiento Ambiental del Territorio. Contribuciones al ordenamiento*. Santa Fé de Bogotá. 1998, DNP-FESCOL-CEREC, p. 88 - 128.

<sup>12</sup> ANDRADE, Angela. *El Ordenamiento Ambiental del Territorio. Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental*. Santa Fé de Bogotá. 1996. Ministerio de Medio Ambiente, p. 115 - 140.

Es necesario que los entes territoriales consideren los POT como una oportunidad de solución a los problemas estructurales de lo ambiental en el territorio, y por tanto la zonificación de usos, así como las consideraciones a nivel urbano y rural, deberán estar ligadas a estrategias de desarrollo y planificación ambiental que incorporen la implementación de sistemas agropecuarios y agroindustriales más sostenibles a una estrategia de conservación a nivel regional y local articulada a las orientaciones y propuestas nacionales, pero incorporando los propios intereses de la región y la implementación de incentivos que permitan enriquecer o mantener la oferta ambiental del territorio.

En el proceso de planificación, la CVC deberá contribuir con propuestas metodológicas que sean consensuales y participativas. Para ello deberá realizar esfuerzos en los siguientes campos, aplicando el modelo adoptado para la Gestión Ambiental:

- Propiciar, mediante espacios y mecanismos de cooperación interinstitucional, fundamentalmente desde las regionales, la armonización de lo regional con lo municipal. Se deben tener en cuenta los propósitos y objetivos del PGAR y del futuro desarrollo regional, el cual debe considerarse en el contexto nacional e internacional, e interpretar y aplicar instrumentos que permitan implementar estrategias conjuntas entre nación - región - municipio.
- Generar una capacidad institucional interdisciplinaria sólida para evaluar los planes y esquemas de Ordenamiento Territorial y poder producir rápidamente recomendaciones a los municipios.
- Asesorar más intensamente a los municipios en relación con la manera de incorporar el componente ambiental en los POT con la participación de los diferentes actores territoriales. Es importante recordar que muchos temas y áreas de interés para lo ambiental están sometidas a relaciones conflictivas.
- Capacitación, con el fin de que se trabaje a nivel municipal el POT como algo más que el Plan de Usos del Suelo del municipio, y se busque a través de este instrumento respuestas reales a los problemas históricos en la configuración y administración del territorio.
- Propiciar que el municipio involucre efectivamente, de manera concertada, a las comunidades y etnias que habitan territorios colectivos y resguardos en el proceso de planificación municipal del territorio. Simultáneamente y a partir de los lineamientos de política ambiental, la CVC deberá proporcionar herramientas y lineamientos para la elaboración de los planes de manejo de estos territorios, en una estrategia paralela a los POT.
- Propiciar la incorporación ambiental y la articulación adecuada en la estructura de región, del sistema de ciudades y poblamiento, y los corredores urbanos. La adecuada comprensión de las relaciones inter - urbanas, urbanas con el área que congrega a otros municipios es fundamental para determinar formas de intervención territorial y planificación en el manejo de los aspectos ambientales sobre ese territorio.
- Considerar los impactos que generan la expansión de los grandes centros urbanos sobre zonas rurales cercanas, territorios periféricos y áreas de provisión de recursos naturales para los mismos.

- Avanzar en el tratamiento de los problemas de la calidad habitacional, del suministro de la energía, de las lógicas productivas, y de la lógica en la distribución de los recursos en la perspectiva de equidad, democracia y sostenibilidad.<sup>13</sup>

Es importante recordar que en el ordenamiento territorial el componente ambiental, está referido a la constitución de voluntades, de culturas territorializadas, de acuerdos sociales, de pertenencias e imaginarios colectivos, en busca de la construcción de un desarrollo equilibrado.

#### **4. Los Criterios de Regionalización en el Valle del Cauca**

En el territorio nacional y en el Valle del Cauca coexisten una serie de divisiones territoriales que obedecen a diferentes criterios y cumplen diferentes propósitos. Así, por ejemplo, existe la división territorial político-administrativa establecida por las áreas jurisdiccionales de los municipios del país, o del departamento, que tiene por objeto básicamente llevar a cabo la administración pública por parte de los entes territoriales. Existe también otra división, la eclesiástica, que divide el territorio en forma diferente a la que producen los departamentos; existe además otra división territorial, la militar, para los efectos pertinentes. A estas divisiones se pueden agregar otras muchas que provienen del sector privado, que cumplen otros propósitos, como por ejemplo, manejar mejor las ventas de una compañía. Todas ellas son válidas desde su propia perspectiva y objetivos y pueden coexistir sobre el territorio de manera armoniosa.

¿Cómo debe ser una división del territorio o regionalización desde la perspectiva ambiental?

La división más sencilla del espacio está referida a grandes zonas que presenten una geomorfología más o menos homogénea. En el caso del Valle del Cauca podría pensarse en cuatro zonas bien diferenciadas: El litoral y la llanura costera del Pacífico, las zonas montañosas de las cordilleras Occidental y Central y la planicie del valle aluvial del Cauca entre estas dos zonas montañosas. Es importante mencionar que esta regionalización fisiográfica corresponde a partes de regiones fisiográficas de mayor envergadura que provienen o se extienden a otros departamentos, ya que están ubicadas en las dos grandes cuencas que componen el departamento: la del Pacífico y la del río Cauca.

Pero si se introducen otros factores, para hacer una subdivisión territorial más fina, aparecen cinco grandes zonas diferenciadas por no sólo por su forma, sino por factores de tipo climático y de vegetación, la cual podría denominarse la Regionalización Ecosistémica. Estas grandes regiones naturales serían: La llanura costera del Pacífico y el litoral, la Vertiente occidental de la cordillera Occidental, La Vertiente Oriental de la misma cordillera, la Planicie del valle del río Cauca y la Vertiente Occidental de la cordillera Central.

Si se quiere seguir avanzando en este proceso de subdivisión del espacio, se puede, por ejemplo, dividir cada una de las cinco zonas mencionadas de acuerdo con criterios biogeográficos, como por ejemplo: las zonas que alojan las diversas formaciones vege-

<sup>13</sup> ECHEVERRÍA, María Claudia. *El Ordenamiento Ambiental del Territorio. Lo urbano y lo cultural en el Ordenamiento del Territorio*. Santa Fé de Bogotá, Ministerio del Medio Ambiente, 1996, p. 56 - 99.

tales en función de parámetros climáticos, como pueden ser las temperaturas extremas y medias, la precipitación y su distribución anual, el número de meses secos en el año, los vientos, la insolación y otros factores físico-naturales.

De la misma manera sería posible subdividir el espacio en función de variables de muy diversas clases, las formaciones geológicas, los tipos de suelo, su clasificación agrológica y, claro está, los usos que ha dado el ser humano al construir el territorio. Es decir que la división del territorio puede obedecer a muy variados factores, que dan origen a capas de información que pueden considerarse en forma aislada o conjunta para lograr la mejor información posible para producir el ordenamiento del territorio. Los SIGS permiten manejar esta superposición de capas de información y combinar muchas variables que intervienen en la caracterización del espacio y del territorio para utilizarlas en el ordenamiento territorial.

Lo dicho ilustra un proceso de ordenamiento y división del territorio al cual tendrían que incorporarse todas las disposiciones de orden legal encaminadas a establecer zonas protegidas de distintas categorías, como parques nacionales, Farallones y Hermosas, en el caso del Valle del Cauca, reservas forestales como la de Yotoco y todas las protecciones a los cursos de agua y a las cuencas hidrográficas. Este conjunto de usos del suelo que se deriva de la legislación constituye una base mínima, necesaria pero no suficiente, a partir de la cual deben elaborarse los planes de ordenamiento territorial. El limitarse a aplicarlos en forma legalista y escueta simplemente produciría como resultado una especie de caricatura del ordenamiento ambiental del territorio.

El conocimiento de la base natural y de las características de origen antrópico del territorio son esenciales para enriquecer la red mínima que establece la ley, con nuevas áreas protegidas, zonas para reforestación de cuencas o para recuperación de ecosistemas o incluso para cambiar usos del suelo que son inadecuados a sus características, como pueden ser la agricultura o la ganadería tradicionales en zonas de ladera.

En síntesis, se puede visualizar un proceso de regionalización y ordenamiento territorial basados en una secuencia que produzca diferentes capas de información sobre el espacio del departamento y que podrían agruparse en las siguientes categorías principales:

- **Factores de tipo físico natural:**

- Fisiografía
- Hidrografía
- Geología
- Pedología
- Climatología

- **Factores de tipo biótico:**

- Los ecosistemas
- La fauna
- La flora
- La conservación y la protección de la naturaleza



- **Macrovectores del desarrollo:**

- Urbanización
- Agroindustria
- Industria
- Producción y consumo de energía
- Transporte
- Minería
- Agricultura
- Ganadería
- Forestería
- Pesca

- **Factores de tipo político - administrativo:**

- División política
- Institucionalidad
- Actores principales

Dado que contar con la información necesaria para adelantar el proceso de regionalización y ordenamiento territorial es dispendioso y costoso y que además el escenario territorial es dinámico y la situación socioeconómica cambiante con el tiempo, se hace necesario que la construcción del ordenamiento territorial se realice en forma gradual y paulatina, de manera que el grado de precisión se vaya aumentando con el tiempo y las bases de datos que deben apoyar las decisiones políticas sean cada vez más completas y confiables.

En ocasiones, compatibilizar diferentes criterios de división del territorio, que resultan en unidades de manejo con límites no coincidentes, puede ser dispendioso y complejo, e incluso prestarse a situaciones conflictivas. Así, por ejemplo, la utilización de la cuenca como unidad de planificación y de gestión puede ser válida y justificable desde el punto de vista biogeográfico y ambiental, pero surgen dificultades para efectos de su coordinación con la división político-administrativa, que puede producir, y de hecho lo hace, unos límites y, por tanto, unos territorios diferentes. La información demográfica y la socioeconómica se hacen sobre la base del municipio como unidad territorial. El presupuesto público se asigna también sobre esta misma base, y la administración pública y los programas de desarrollo se ejecutan con el municipio como base. No es tarea sencilla integrar, por ejemplo, informaciones a nivel de cuenca con aquellas a nivel municipal. En el caso de la CVC, debe buscarse reducir estos “problemas de límites” entre los municipios y las Unidades de Manejo de Cuencas.

## **5. Planeación Integral Ambiental**

La complejidad que implica involucrar todos los factores mencionados dentro de un proceso de planificación, y más aún si este es participativo y dinámico, hace que aquellos que son de tipo lineal sean insuficientes, como por ejemplo los basados en un enfoque por recursos, y que sea conveniente desarrollar metodologías con enfoques más

amplios que permitan el análisis de problemas multivariados y el planteamiento de soluciones integradas para los problemas ambientales, que de suyo poseen la característica de la complejidad.

Con este propósito, el asesor ha venido generando un método de planificación integral que busca fundamentalmente establecer las interrelaciones e interdependencias entre los diversos macrovectores (fuerzas socioeconómicas) del desarrollo y sus efectos ambientales, con el fin de propiciar un análisis de causalidad para actuar sobre las causas críticas y activas, de manera que se logre ir aproximándose paulatinamente a unas formas de planeación del desarrollo que impliquen la sostenibilidad.

Es importante aclarar que esta propuesta de planeación ambiental integral está en proceso de desarrollo y que, por tanto, no pretende ser un método acabado sino que, por el contrario, busca, mediante el trabajo compartido con los profesionales de la CVC, enriquecerse y avanzar hacia una manera de lograr una gestión ambiental más holística y efectiva.

El esquema de planificación que se propone busca pasar de la posición reactiva, de cura o remediación de los impactos ambientales, a una posición preventiva, que persigue minimizar dichos impactos. Debe aclararse que estas dos posiciones no son excluyentes sino que deben complementarse y evitar que se continúe, como hasta el presente, tratando solamente de remediar los impactos ambientales que generan unas actividades socioeconómicas que se realizan de manera no sostenible, sin actuar sobre sus verdaderas causas. Así, por ejemplo, se pueden utilizar herramientas como el ordenamiento territorial, que permite asignar los usos del suelo de acuerdo con sus características y vocaciones, es decir, con criterios más sostenibles social y ambientalmente, o se puede promover la Producción más Limpia, que busca soluciones y procesos productivos más ecoeficientes y menos productores de residuos y desechos, y modifica el concepto de emplear tecnologías “de final de tubo” como estrategia única para abordar los problemas ambientales.

Además, la propuesta permite que el análisis y el proceso se conduzcan en dos planos diferenciados pero íntimamente relacionados: el de las variables y espacios socioeconómicos y el de los impactos ambientales. De la superposición de estos dos planos deben derivarse las políticas, programas, proyectos y acciones de una gestión ambiental eficaz y eficiente.

En el fondo, se trata de buscar formas de llevar a cabo las diferentes actividades socioeconómicas, tanto públicas como privadas, de forma que las variables ambientales se incorporen a ellas en forma explícita en sus diversas etapas, en busca de la sostenibilidad.

A continuación se describe brevemente el método que se propone.

Se parte del principio de que el método debe aplicarse en forma diferenciada a cada región y de que los planificadores conocen la región y que cuentan con un determinado nivel de información que les permite tener un perfil de sus características biofísicas, socioeconómicas y ambientales con un cierto nivel de precisión. Esto no quiere decir que se deba contar con una base informativa muy completa y sofisticada para poder utilizar esta metodología. Como se ha dicho, los procesos de Gestión Ambiental (incluyendo la planificación) son graduales y deberán ir evolucionando de lo cualitativo a lo cuantitativo en la medida que la calidad y la cobertura de la información vayan progresando.

En este sentido es interesante observar que aquellos países que cuentan con sistemas de información bien desarrollados y precisos sobre los temas ambientales, Holanda por

ejemplo, formulan planes y programas de mejoramiento ambiental con metas muy claras y concretas y que en la medida en que la base informativa esté menos desarrollada se utilizan más interesantemente criterios cualitativos. Es por esto que se considera que el contar con un sistema de información ambiental bien estructurado y desarrollado es una prioridad estratégica para llevar a cabo una gestión ambiental cada vez más proactiva y eficiente en un horizonte de planificación específico.

La primera parte de la metodología está orientada a producir, mediante paneles de expertos, una base de análisis y discusión, la cual será ampliamente sometida en procesos participativos a las opiniones, sugerencias y ajustes que aporten las visiones y conocimientos de otros actores de la gestión ambiental. En este documento, por su carácter interno, se describirá el proceso correspondiente a la primera parte.

Los pasos que componen este proceso son los siguientes:

1. Análisis de los macrovectores que actúan sobre la región y su priorización dentro del contexto regional (Matriz 1).
2. Identificación y análisis de los impactos ambientales principales de los macrovectores (Matriz 2). Determinación de su intensidad y amplitud.
3. Identificación y análisis de los factores (causas) que impulsan los macrovectores. Análisis de causalidad.
4. Identificación y análisis de las causas principales que influyen sobre los impactos ambientales. Análisis de causalidad.
5. Análisis sistémico de las causas para los macrovectores y para los impactos ambientales para clasificarlas en activas, críticas, indiferentes y reactivas. Definición de los frentes de acción.
6. Identificación y formulación de políticas, programas, proyectos y acciones.

## 5.1. Descripción Detallada de la Metodología

84

Para abordar los problemas centrales de la gestión ambiental se ha realizado una identificación de las principales fuerzas o vectores del desarrollo que inciden de manera directa sobre el estado del ambiente, los ecosistemas y la calidad de vida. Estas variables han sido denominadas "Macrovectores".

Para la región, que se ha tomado como ejemplo el sur del Valle del Cauca, específicamente se han definido inicialmente los siguientes: urbanización, agroindustria, industrialización, explotación minera, producción y uso de energía, agricultura, ganadería, transporte, explotación forestal y pesquera como los más significativos.

Se deberá analizar si es necesario incorporar otros o eliminar algunos de los anteriores macrovectores.

A continuación se presenta una definición del concepto de macrovector y de cada de los ocho enunciados anteriormente:

- **Macrovector:** Se entiende como la actividad socioeconómica que por su importancia tiene la capacidad de generar cambios a gran escala y modificar la estructura territo-

rial. Se han seleccionado las actividades que para la región de la CVC generan las mayores repercusiones sobre la ocupación del territorio, la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables y la alteración del medio ambiente.

- **Urbanización:** Es un importante símbolo de la humanización del paisaje. Se entiende como el proceso de consolidación de centros de poblamiento con elementos y características que transforman el hábitat natural y constituyen el eje de las actividades vitales de las sociedades modernas y la base de reproducción del modelo de desarrollo actual.
- **Agroindustria:** Es la actividad agropecuaria practicada en gran escala, cuya producción es intensiva en capital y tecnología, y está destinada a abastecer los mercados nacionales e internacionales.
- **Industrialización:** La industrialización es un proceso que abarca el establecimiento de tecnologías, infraestructura y procesos productivos sobre el cual se desarrollan los diferentes sectores de la economía.
- **Transporte:** Formas de circulación que permiten conexiones entre múltiples asentamientos humanos o complejos productivos. Los patrones de diseño, organización e infraestructura que requieren las diferentes formas de circulación varían de acuerdo con las características geográficas, culturales, económicas y tecnológicas en una región dada. El tipo de transporte y su infraestructura son fundamentales para la economía y los procesos de integración internacionales y nacionales.
- **Producción y utilización de Energía:** Es una actividad esencial para satisfacer las necesidades humanas y elevar la calidad de vida de la población. Es también un elemento fundamental en cualquier sistema productivo, que dinamiza la economía y los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional y global. La producción de la energía genera importantes impactos sobre el ambiente en cualquiera de sus fases, ya sea producción, transformación, transporte, distribución y utilización final.
- **Explotación minera:** Es el aprovechamiento y transformación de materiales minerales que serán usados en procesos productivos e industriales posteriormente. El ciclo de la producción minera es fundamental para la sostenibilidad no sólo de procesos industriales o de urbanización, también lo es para los diversos procesos económicos. Este tipo de explotación está determinado por las tendencias en los mercados mundiales y nacionales fundamentalmente.
- **Ganadería:** Es la actividad económica que implica cría de animales domésticos. Estos pueden ser de especies mayores como ganado vacuno y caballar, o de especies menores como gallinas y cerdos, entre otros. La ganadería, principalmente, implica grandes modificaciones en las coberturas de los suelos y en las formas de ocupación de la tierra.
- **Agricultura:** Es el cultivo de especies vegetales para el abastecimiento de la población local o de demandas del mercado nacional.
- **Explotación forestal:** Es el aprovechamiento extractivo de los bosques naturales y plantados (flora y fauna) con el fin de obtener diversos productos, maderables y no maderables, para satisfacer necesidades culturales o abastecer industrias y mercados

locales, nacionales o mundiales. El aprovechamiento de los bosques está relacionado de manera directa con los usos de la tierra, y dependiendo de la forma de manejo de las áreas boscosas se puede garantizar la permanencia de la cobertura forestal o un cambio drástico sobre la misma.

- *Explotación pesquera*: Aprovechamiento extractivo de recursos hidrobiológicos en aguas dulces y zonas costeras, que pueden realizarse de manera artesanal o a gran escala, empleando para ello formas industriales de explotación de estos recursos.
- *Recreación*: Son las actividades que buscan el descanso y la diversión del ser humano, para las cuales se emplea el paisaje, el territorio y sus atributos y recursos, modificándolos o transformándolos.

## 5.2 Criterios para la Priorización de Macrovectores

Para lograr comprender la dimensión y el alcance de los macrovectores, se procede a ordenarlos de acuerdo con la importancia que cada uno de ellos tiene para la región.

Para la estimación de prioridades debe utilizarse una técnica de calificación cualitativa. Con el fin que el ejercicio sea más riguroso y se pueda lograr una mayor aproximación, se han establecido inicialmente unos criterios a partir de los cuales se puede hacer la calificación. Estos son:

- Cobertura espacial que tiene el macrovector
- Posibilidad de modificación que tiene durante el periodo de planificación
- Importancia económica para la región
- Generación de empleo
- Distribución del ingreso
- Incidencia sobre los otros macrovectores

De la misma manera que en el caso de los macrovectores, estos criterios se podrán modificar, eliminar o aumentar de acuerdo con el progreso del método y las características de la región que se esté considerando.

En la siguiente matriz se califica la incidencia de estos criterios para cada macrovector asignando la siguiente valoración:

- Muy alta:	4
- Alta:	3
- Media:	2
- Baja:	1
- Nula:	0

## 5.3. Impactos Ambientales de los Macrovectores

Para los efectos de este documento se entienden los “impactos ambientales” como los efectos que generan los macrovectores sobre el medio ambiente:

- Contaminación hídrica por descarga de materia orgánica
- Contaminación hídrica por agentes químicos
- Contaminación atmosférica
- Contaminación por ruido
- Contaminación de suelos por uso de químicos
- Producción de residuos sólidos no peligrosos
- Producción de residuos sólidos peligrosos
- Deforestación
- Erosión
- Uso inadecuado de los suelos
- Alteración de caudales y cursos de agua
- Alteración o destrucción de usos y conocimientos tradicionales
- Cambio de valores y patrones de consumo

Para identificar claramente cuáles son los macrovectores que generan mayores impactos ambientales en la región se empleará una matriz de valoración de los mismos. En ella se relaciona cada macrovector con los tipos de impacto, y se califica el grado de incidencia entre cada una de las variables de la siguiente forma:

- Nula: 0
- Bajo: 1
- Medio: 2
- Alto: 3
- Muy alto: 4

La pregunta que conduce toda en esta parte del proceso es: ¿qué grado de importancia tiene el macrovector “X” para que se presente el (los) impacto(s) “y”? De esta manera se trata de medir la intensidad de los impactos que cada macrovector genera sobre los diferentes elementos del ambiente. El número de impactos que presenta cada macrovector sobre los diversos recursos, agua, aire, suelo, biodiversidad, etc., es un indicador de la amplitud de sus efectos sobre el medio ambiente. En cuanto a la intensidad de los impactos ambientales, la valoración de su efecto agregado, es decir, considerando todos los macrovectores conjuntamente, dará su orden de importancia para la región. Así, por ejemplo, la contaminación del agua con materia orgánica está presente prácticamente como un efecto de todos los macrovectores, mientras que la de origen químico lo está solamente en algunos de ellos. Así, en esta parte se puede analizar tanto la magnitud (valor numérico agregado) de cada impacto ambiental para la región como la amplitud de los efectos ambientales de cada macrovector, representado en la cantidad de ellos que produce.

#### 5.4. Análisis de Causalidad

Para abordar el análisis de causalidad se realizarán dos tipos de análisis: En primer término se analizarán las principales causas de tipo socioeconómico que impulsan los

macrovectores sobre el territorio, y en segundo lugar se realizará un análisis de las causas que originan sus impactos ambientales.

#### 5.4.1. Causas de Tipo Socioeconómico

A continuación se enuncian las principales causas de tipo socioeconómico que impulsan la dinámica de los macrovectores sobre el territorio, a las cuales se pueden agregar otras de acuerdo con la opinión de los expertos.

MACROVECTOR	CAUSAS
URBANIZACION	<input type="checkbox"/> Crecimiento vegetativo de la población <input type="checkbox"/> Migración <input type="checkbox"/> Desplazamiento forzoso de la población <input type="checkbox"/> Pérdida de competitividad en el campo <input type="checkbox"/> Diferencial Urbano rural <input type="checkbox"/> Calidad de vida <input type="checkbox"/> Especulación con precios de la tierra
AGROINDUSTRIA	<input type="checkbox"/> Precios del mercado internacional <input type="checkbox"/> Precios de la producción de pancoger <input type="checkbox"/> Ventajas comparativas naturales <input type="checkbox"/> Distribución de propiedad y tenencia de la tierra <input type="checkbox"/> Eficiencia de las tecnologías
INDUSTRIALIZACION	<input type="checkbox"/> Estímulos tributarios <input type="checkbox"/> Ventajas comparativas naturales y humanas <input type="checkbox"/> Uso de recursos naturales y tecnológicos <input type="checkbox"/> Disponibilidad de mano de obra calificada
PRODUCCION Y USO DE ENERGIA	<input type="checkbox"/> Aumento de la población <input type="checkbox"/> Búsqueda de crecimiento económico <input type="checkbox"/> Aumento en el nivel de vida de la población <input type="checkbox"/> Políticas institucionales <input type="checkbox"/> Demanda del sector productivo
TRANSPORTE	<input type="checkbox"/> Crecimiento económico <input type="checkbox"/> Inversiones del gobierno <input type="checkbox"/> Apertura de nuevas áreas para el mercado <input type="checkbox"/> Crecimiento urbano <input type="checkbox"/> Integración regional

MACROVECTOR	CAUSAS
EXPLOTACION MINERA	<input type="checkbox"/> Demanda por materiales para construcción <input type="checkbox"/> Existencia de yacimientos minerales <input type="checkbox"/> Demanda por desarrollo en infraestructura <input type="checkbox"/> Oferta energética
GANADERIA	<input type="checkbox"/> Patrones culturales <input type="checkbox"/> Rentabilidad con baja inversión <input type="checkbox"/> Apoyo financiero <input type="checkbox"/> Propiedad y tenencia de la tierra
AGRICULTURA	<input type="checkbox"/> Ciclos productivos cortos <input type="checkbox"/> Aptitud de la tierra <input type="checkbox"/> Paquetes tecnológicos <input type="checkbox"/> Demanda local y regional
EXPLOTACION FORESTAL	<input type="checkbox"/> Demanda de la industria maderera <input type="checkbox"/> Aumento de las tierras para actividades agropecuarias o urbanas <input type="checkbox"/> Demanda de leña <input type="checkbox"/> Mercado de tierras

Para efectos de realizar la calificación y la clasificación de variables (Causas), se propone un método estándar y conocido bien por la CVC<sup>14</sup>.

Para abordar el análisis se parte de la premisa de que todas las causas analizadas se relacionan unas con otras y por tanto no es suficiente un análisis monocausal. El ejercicio consiste en relacionar cada variable con todas las demás en una matriz de doble entrada. La calificación del grado de incidencia entre cada una de las variables se hará de la siguiente forma:

- Incidencia nula: 0
- Incidencia mínima: 1
- Incidencia media: 2
- Incidencia máxima: 3

La pregunta que conduce todo este ejercicio es: ¿qué incidencia tiene la variable “X” para que la variable “y” se presente de esta forma? Se solicita a los participantes realizar la calificación teniendo cuidado en la dirección de la respuesta (grado de incidencia de “X” sobre “Y”).

<sup>14</sup> ACCI. *Metodología para la Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional*, Santafé de Bogotá, 1999.



Terminado el análisis de la relación entre variables se procede a sumar cada una de las columnas (total activo) y cada una de las filas (total pasivo). Finalmente se llena una casilla en la que el participante deberá responder SI o NO frente a la posibilidad de intervenir directamente cada variable desde el ámbito de las instituciones que realizan la planificación del desarrollo y la gestión ambiental.

#### 5.4.2. Causas de los Impactos Ambientales

A continuación se enuncian de manera inicial las principales causas que originan los impactos ambientales que los macrovectores tienen sobre el territorio. En este caso se abordarán los impactos de una manera agregada, dado que éstos se presentan simultáneamente por diferentes causas, ya sean éstas de origen tecnológico, económico, cultural, social o institucional, y se han sintetizado de la siguiente manera:

- Tecnologías obsoletas y/o inadecuadas
- Faltas de sistemas de tratamiento
- Falta de procesos de reciclaje y reuso
- Falta de conciencia ambiental
- Patrones de consumo insostenibles
- Falta de normatividad ( o de conocimiento de la existente) y métodos de control y seguimiento adecuados
- Falta de estímulos económicos
- Pobreza
- Patrones de ocupación y uso del territorio

La escala de valoración es la misma que en el caso anterior.

#### 5.5. Ponderación de Variables

La información obtenida de las anteriores matrices se traslada a un plano cartesiano en el cual sobre el eje de las “Y” se registra el grado de actividad o de incidencia de cada variable y en el eje de las “X” el grado de dependencia.

Para determinar los cuadrantes se opera de la siguiente forma: para trazar la paralela al eje de las “X” se toma el total activo mayor, se le resta el menor, se divide por dos y este último resultado se le añade al activo menor. El valor encontrado se traslada al eje de las “Y” y se traza la línea paralela.

Para trazar la paralela al eje de las “Y” se toma el pasivo mayor, se le resta el menor, el resultado se divide por dos y este último resultado se le añade al pasivo menor. El valor encontrado se traslada al eje de las “X” y se traza la línea paralela.

Queda así dividido el plano en cuatro cuadrantes, tal como aparece en el diagrama que se presenta a continuación. Para graficar cada uno de los valores se procede de la siguiente forma: Cada valor del total pasivo corresponde a un punto en el eje de las “X”, cada valor del total activo corresponde a un punto sobre el eje de las “Y”, y de esta forma definen

los puntos (x,y). Así, las variables quedan distribuidas entre los cuatro cuadrantes, sin que ello signifique que en cada cuadrante tienen que quedar variables.

En los cuadrantes, las variables se ubican según sus valores, en activas, críticas, indiferentes y reactivas.

Es importante anotar que frente a los cuadrantes se deben hacer dos tipos de análisis: El primero de ellos es de carácter global. La localización de variables en el cuadrante de variables activas significa que estas influyen de manera importante sobre las demás pero no son muy influenciadas por las otras. Las variables que se ubican en este cuadrante se asimilan a las variables independientes de un proceso de investigación. De otro lado, las variables localizadas en el cuadrante de las variables críticas significa que éstas al mismo tiempo que ejercen influencia son influenciadas por otras, y por eso son críticas. Un planificador debe poner sobre ellas la mayor vigilancia posible. Su gran actividad, pero al mismo tiempo su condición de ser influenciadas, significa que hay que ejercer un control permanente sobre ellas. En un proceso de investigación se asemejan a las variables dependientes.

Las variables ubicadas en el cuadrante de reactivas significan que sobre éstas se reflejará en una alta medida la evolución que tengan las variables ubicadas en el cuadrante de las activas y las críticas, porque son variables reflejo. A partir de estas variables se pueden definir indicadores o armar los objetivos de proyectos que se van a desarrollar en la gestión ambiental.

Por último, las variables localizadas en el cuadrante de las indiferentes son variables inertes, pues ni influyen ni ejercen influencia. La experiencia ha demostrado de forma permanente que cuando se actúa sobre variables de este tipo se obtiene un escaso impacto sobre el objetivo de la intervención institucional.

El segundo análisis que debe hacerse está referido a cada variable en particular. Ello significa que cada institución, de acuerdo con sus funciones e intereses, debe estudiar la posición de cada variable en cada cuadrante. El grado de influencia, de actividad, de reacción o de indiferencia depende de la lejanía o cercanía que cada variable presente con respecto a cada eje del cuadrante.

## 5.6. Análisis de Variables Críticas y Activas

El proceso continúa procediendo a formar dos frentes, un frente central y otro llamado complementario: el primero se construye a partir de las variables activas y críticas. Estas constituyen el eje central de la línea de acción que se debe seguir, pero se debe advertir que se debe tener cuidado con las críticas, pues representan cierto grado de vulnerabilidad.

El frente complementario se construye con las variables que en la matriz de interrelaciones aparecen influyendo fuertemente en las del frente central. Debe recordarse que las relaciones fuertes son aquellas que han sido calificadas con un tres (3), leídas de forma vertical en la matriz.

## 5.7. Formulación de Políticas, Programas, Planes, Proyectos y Acciones

A partir de los análisis realizados, las diferentes dependencias de la CVC deberán formular las diferentes políticas, programas, planes y proyectos para obtener los resultados

deseados de la Gestión Ambiental. En esta parte, la Corporación ha desarrollado una metodología que incorpora los criterios de asignación de recursos y de inclusión de los diferentes programas de PGAR actual, la cual puede articularse con el método propuesto.

## 5.8 Análisis de Tendencias

El análisis de tendencias se realizará solamente con las causas socioeconómicas y ambientales que hayan sido agrupadas dentro de las críticas y activas, por ser éstas las de mayor importancia para la región, y sobre las cuales se sugiere deberían acentuarse los procesos de planificación y gestión en la región bajo análisis.

Los criterios para realizar el análisis de tendencias en la subregión son:

- Importancia ambiental
- Costos de intervención por parte de las autoridades ambientales y territoriales
- Beneficios de la intervención
- Efectos en el periodo 2000 - 2005
- Competencia institucional

Se continuará haciendo una valoración el comportamiento de cada variable, empleado las matrices 11 y 12. Según la incidencia de cada criterio se calificará en el siguiente orden:

Alto	3
Medio	2
Bajo	1

Este método se empleará tanto para las variables críticas como para las variables activas.

# Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

---

Luis Fernando Macías Gómez 

**E**n este trabajo nos limitaremos a realizar algunos planteamientos de orden jurídico respecto al ordenamiento territorial y la normatividad ambiental, y haremos algún énfasis en el tema de competencias, tanto de los municipios como de las autoridades ambientales.

La ley 388 de 1997 se conoce como la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual creó expectativas y originó confusión respecto a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La ley 388, su mismo título lo indica, no es más que una ley modificatoria de la ley 9 de 1989, que es una ley de reforma urbana.

Al haberse incorporado en la ley 388 aspectos de ordenamiento territorial, no se tuvo en cuenta, a nuestro juicio, la realidad de un país que aún no ha reorganizado su territorio nacional. Son varios los problemas que se plantean, pues se pretende organizar un territorio local sin tener una estructura administrativa territorial, acorde con una nueva realidad constitucional, política, social, económica y jurídica.

El ordenamiento territorial busca la planificación y organización del territorio a partir de los actores que se asientan en él, los cuales generan tensiones en su proceso de ocupación. El ordenamiento del uso del suelo con miras a su organización a partir de lo urbano y lo rural, con el propósito de dar coherencia a su ocupación, y sobre todo, tiene como objetivo brindar una mejor calidad de vida para la población. Se podría decir que el ordenamiento del territorio es el marco conceptual y general, y el ordenamiento del uso del suelo es el instrumento para implementarlo.

El ordenamiento del territorio y el uso del suelo están estrechamente ligados a lo ambiental. *“Desde un punto de vista ecológico, el territorio (suelo), junto con el agua, el aire, la flora y la fauna, integran el sistema ambiental, por lo que el planteamiento global de una política de utilización racional, conservación y mejora del medio en el*

*que la vida se desarrolla requiere de una contemplación conjunta y armónica de la perspectiva estrictamente ambiental y de la referente a la Ordenación del Territorio. Desde dicho planteamiento la utilización racional del suelo forma parte de un valor más amplio que es la utilización racional de todos los recursos naturales dentro de la protección del medio ambiente”*. (C. Conde Pumpido Ferreiro, *Título XVI. De los delitos relativos a la ordenación del territorio y a la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente*, Código Penal. Doctrina y Jurisprudencia, tomo II, artículos 138 a 385, Madrid, Trivium, febrero de 1997). Este planteamiento es claro en apuntar a la implantación de lo ambiental en el proceso de ordenamiento de uso del suelo, puesto que es una determinante esencial en la planificación del territorio, debido a que representa el contexto mismo donde se desarrolla toda la vida de la comunidad asentada en ese territorio.

Empero, el proceso de incorporación del medio ambiente en la gestión pública, y en nuestro caso en el ordenamiento territorial, no es sencilla, dada la complejidad del concepto, y por lo tanto la estructura administrativa del Estado incide fundamentalmente en ese aspecto. Se hará entonces un breve análisis respecto a este tema y para ello se recurrirá a algunos planteamientos de escritores extranjeros que permiten ilustrar la complejidad de la problemática planteada.

Desde que el medio ambiente se convirtió en un nuevo interés de los estados se hizo necesario cambiar la estructura de los mismos para adecuarlos a las nuevas realidades impuestas por la aparición del medio ambiente como parte de las estrategias que deben desarrollar las administraciones públicas con el fin de hacer frente a ese nuevo objetivo estatal. Esto condujo a que se constitucionalizara el medio ambiente, y se fijaran los principios que debían guiar a la administración en su moderna gestión.

Ante la nueva necesidad administrativa fue necesario redefinir competencias y funciones de diversos órganos de la administración para poder cumplir con los nuevos mandatos constitucionales, lo cual acarreo una serie de conflictos entre diversos entes que tradicionalmente habían manejado el tema considerado como ambiental. Esta tarea de reorganizar la administración no ha sido fácil en ninguna parte de los diferentes países donde ha tenido lugar ese cambio. A manera de ejemplo podemos citar un párrafo de una estudiosa del tema en el País Vasco, en el cual se plantea la problemática de las nuevas competencias administrativas en materia ambiental, *“El reto de crear una Administración moderna que responda a las actuales exigencias de la problemática medioambiental no es una tarea fácil, por lo que la actual departamentalización, o la hipotética creación de un superministerio del medio ambiente, es preciso como mínimo que las políticas del resto de los departamentos adopten un enfoque ambiental, que se haga frente a la escasez de medios técnicos y personales y que se ensayen sistemas de coordinación eficientes, todo lo cual no depende de la existencia de organismos específicos sino de que los distintos Departamentos cedan sus funciones programadoras y estén dispuestos al control de sus actuaciones por la Administración Ambiental en cada caso competente”*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> GOICOECHEANDIA, Maite Iribarren, “Competencias en materia de medio ambiente” En: *Estudios sobre el estatuto de autonomía del país vasco*, vol. II, HAAE/IVAP, Oñati, 1991, p. 747.

La tarea de la reorganización administrativa se vuelve tanto más problemática cuanto que el objeto sobre el cual recaen las nuevas competencias es un concepto complejo. En efecto, el medio ambiente es un concepto que encierra múltiples materias y asuntos que se interrelacionan, y hacen referencia a diversas entidades del Estado, sea a nivel central, regional o territorial. Así lo ha sostenido incluso la jurisprudencia de países como España, mediante fallo 102 del 26 de junio de 1995, con ponencia de Rafael de Mendizabal Allende): *“El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (...) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*. Si bien es una cita de un tribunal extranjero, no es menos cierto que es perfectamente aplicable a nuestra realidad.

Es tan amplio el concepto ambiental que puede abarcar las competencias de diversas autoridades, tales como la de salud, minas, agricultura, entre otras, por lo cual se dejará en manos de una sola entidad terminaría desplazando a otras entidades. Sin embargo, la realidad es que el tema ambiental atraviesa diversos sectores de la política de un Estado, por lo cual lo que ocurre en realidad es que se trata de un tema horizontal que debe influir en las diversas políticas sectoriales, es *“decir que el medio ambiente no es un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores o servicios o actividades relacionadas con el mismo, sino que parte de ellos reciben un tratamiento singular en orden a la distribución de competencias”*.<sup>2</sup>

Ocurre entonces que en materia ambiental las entidades tienen una competencia concurrente, entendiéndose por tal que diversos órganos convergen sobre un mismo objeto, al tratar los diversos aspectos o facetas que comprende ese objeto<sup>3</sup>. Esto significa que en la gestión medioambiental, una sola autoridad no puede atribuirse la competencia de todos los aspectos que involucran ese concepto, sino que deben concurrir para lograr los objetivos de protección ambiental, y para ello deben desarrollar diversos mecanismos de coordinación.

En realidad el tema ambiental pone de manifiesto la capacidad de un Estado para lograr que su estructura administrativa pueda desarrollar en forma coordinada las funciones relacionadas con ese tópico para alcanzar los objetivos propuestos en materia de política ambiental. También es interesante observar cómo esta discusión se ha desarrollado en otras latitudes, y se ha llegado incluso a los altos tribunales. *“Es preciso señalar que el Medio Ambiente por la naturaleza de los problemas que hay que hacer frente y que surgen de la mano del desarrollo económico que provoca una disminución progresiva de los recursos disponibles y el deterioro continuado de los sistemas, requiere compromisos de todos los responsables de la “rex pública” a los que se ha encomendado la misión de su defensa y restauración.*

*“La participación de los poderes públicos en esta tarea necesita en todo caso de voluntad política suficiente para darle al tema competencial una interpretación evolutiva y coherente para adaptarlo en los problemas de nuestro tiempo. El Tribunal Constitucional aconseja reiteradamente la necesidad de una “adecuada colaboración en-*

---

<sup>2</sup> Id., p. 746.

<sup>3</sup> PEREZ, Efraín, *Derecho ambiental*/Santafé de Bogotá, McGraw Hill, 2000, p. 73.

tre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa colaboración, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas” (sentencia 64/82 del Tribunal Constitucional Español)”.

Sin una voluntad política clara y unos mecanismos que permitan concretar esa coordinación es difícil lograr el mandato constitucional de la protección al medio ambiente, y la planificación de los recursos naturales y el medio ambiente con miras a alcanzar el desarrollo sostenible.

Este planteamiento también ha sido señalado por nuestra Corte Constitucional, que ha afirmado lo siguiente (en fallo C 534 / 96, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz): “*En verdad existe una relación de interdependencia entre los distintos ecosistemas, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales, ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente a nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados, según éstos tengan una proyección nacional o local (...)*”. (Negrillas fuera de texto).

Es inherente entonces al ordenamiento territorial la coordinación de las entidades territoriales con las demás entidades que concurren en el manejo del medio ambiente; sin esa perspectiva no se puede, a nuestro juicio, implementar la ley 388, tanto más cuanto que los municipios tienen un alcance en la regulación de los usos del suelo.

En efecto, el Concejo de Estado, Sección Primera, con ponencia del Magistrado Juan Alberto Polo Figueroa, en fallo del seis de julio del dos mil ha señalado el alcance del componente ambiental en el uso del suelo, y el alcance de los Municipios en la reglamentación de ese uso. Dijo el Concejo de Estado: “*En resumen, la regulación de los usos del suelo se encuentra estrechamente ligada, e incluso, cabe decir que condicionada a otros aspectos en los cuales se inserta como una variable o elemento más de los mismos, siendo uno de ellos y de especial relevancia para la calidad de vida de la sociedad colombiana, el ambiental, luego el manejo del uso del suelo no le puede ser ajeno a éste*”. Continúa el Concejo de Estado en el mismo fallo señalando el alcance de la competencia de los municipios en la regulación de los usos del suelo, para lo cual cita textualmente el fallo de la Corte Constitucional C 354 de 1996, que dice: “*(...) la conclusión de ello es la de que la regulación y el manejo de los usos del suelo no es cuestión exclusiva de los municipios, sino que a éstos les corresponde apenas la reglamentación de las regulaciones nacionales sobre uso del suelo, expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente y por las Corporaciones Autónomas Regionales, en cabal aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que consagra el artículo 288 de la Constitución*”.

Este fallo es fundamental para comprender el alcance de lo que establece la ley 388 de 1997 en materia ambiental, en particular en cuanto a la declaratoria de reservas ambientales por los municipios, debido a que ellas son parte esencial del ordenamiento territo-

rial. Siguiendo la lógica del fallo, los municipios no podrían invadir las competencias del Ministerio del Medio Ambiente ni de las Corporaciones respecto de la declaratorias de ciertos tipos de áreas protegidas, cuya regulación y competencia se encuentran sea en el Código de Recursos Naturales Renovables, sea en la ley 99 de 1993. Por tal razón es menester dedicar una parte más o menos extensa al tema de las áreas protegidas para conocer un poco su naturaleza y tipología, en la medida que ellas constituyen por sí mismas una variable que determinará el alcance del ordenamiento del territorio del municipio y el alcance de los usos del suelo.

## **Naturaleza y Tipología de las Areas Protegidas en Colombia**

El tema de las áreas de manejo especial es en realidad mucho más amplio de lo que el Código de Recursos Naturales Renovables regula como tal. El artículo 308 del Decreto Ley 2811 de 1974 las define como aquellas que se delimitan para administrar, manejar y proteger el ambiente y los recursos naturales renovables.

En los últimos años, sobre todo a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y la ley 99 de 1993, se ha empezado a hablar indistintamente de áreas protegidas, áreas de importancia ambiental y, aunque en menor frecuencia, de áreas de manejo especial, y éste es, paradójicamente, el único concepto que realmente tiene un desarrollo legal. Así tenemos que en países como España se habla de Espacios Naturales Protegidos, (MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental. Recursos Naturales*, Vol. III, Madrid, Trivium, 1997, p. 312 ss), o áreas protegidas, tomado del Convenio de Biodiversidad, y acogido por algunos doctrinantes extranjeros (PEREZ Efraín. *Derecho ambiental*. Santafé de Bogotá, McGrawHill, 1997, p. 222 ss). La legislación colombiana a su vez ha tratado el concepto de diversas formas.

La ley 165 de 1994, conocida como el Convenio de Biodiversidad, define en su artículo 2 el concepto de área protegida en los siguientes términos: “*Por área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación*”.

El artículo 8 trata sobre la conservación *in situ*, para lo cual establece: “*Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:*

“a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o área donde haya que tomar medidas especiales para conservar la biodiversidad biológica;

“b) *Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; (...)*”.

Ahora bien, esa regulación entra en una aparente contradicción con los actuales conceptos utilizados en los últimos tiempos después de expedida la ley 99 de 1993, y aprobado el Convenio de Biodiversidad, es decir, con el concepto de área protegida y de ecosistema estratégico.

En cuanto el concepto de ecosistema estratégico, no se conoce una definición legal, salvo la referencia que hace la ley 99 de 1993 en su artículo 108, en cuanto la obligación que tienen los municipios de adquirir estas áreas para la conservación de los recursos



naturales renovables. A nuestro juicio, se podría considerar que estos ecosistemas son aquellos que hacen parte de los aspectos estratégicos de los municipios, tales como las fuentes de los acueductos o zonas de seguridad alimentaria, entre otros.

Este artículo podría considerarse desarrollo del artículo 47 del mismo Código, en el cual se define el régimen de reservas de recursos naturales renovables: *“Sin perjuicio de derechos adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.*

*“Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares”.*

Se puede observar entonces que las denominadas áreas de manejo especial son una especie de las reservas de recursos naturales renovables.

En este trabajo nos referiremos sólo a las tres primeras categorías, es decir, las áreas de manejo especial, las reservas de los recursos naturales renovables y las áreas protegidas.

La Corte Constitucional en fallo C-649 del 3 de diciembre de 1997 señaló: *“Conviene anotar, acorde con lo expuesto, que la institución de las reservas no obedece a un criterio unívoco, pues pueden existir reservas relativas a ciertos recursos naturales vgr. Reservas en flora, fauna, agua, etc. O en relación con determinadas áreas del territorio nacional que están destinadas a algunos grupos étnicos o asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques naturales u otras modalidades con idéntico propósito, o a la consecución de una finalidad de interés público o social. Por lo tanto, cabe aseverar que la noción de reserva abarca un genero dentro del cual caben múltiples especies”.*

De esta forma, la Corte Constitucional asimiló las reservas de los recursos naturales renovables con las zonas geográficas delimitadas para conservar esas reservas. Esto marca una diferencia, pues a nuestro juicio, lo que se regula en el artículo 47 son aquellos aspectos relativos a los recursos o lo que se podría denominar conservación de los recursos, pero que puede ser *in situ* o *ex situ*, de acuerdo al Convenio de biodiversidad. Se podría afirmar que el artículo 47 se refiere es a lo que el Convenio de biodiversidad define como “biodiversidad biológica”.

Esta interpretación de la Corte, muy respetuosamente, introduce un elemento de confusión adicional a todo el régimen de mecanismos de creación de áreas o reservas para la protección y conservación de los recursos naturales renovables.

En efecto, una reserva del artículo 47 puede ser creada fuera de una zona geográfica específica. Una cosa es reservar organismos o biodiversidad biológica y otra distinta es delimitar un área con fines de conservación, manejo o administración. La consecuencias legales son diferentes, pues mientras en el primer caso se puede dar sin necesidad de restringir la propiedad, en el segundo siempre se establece una restricción. Así, por ejemplo, se podría hacer una reserva de recursos naturales dentro de un área de un jardín botánico.

A nuestro juicio, entonces el artículo 47 hace referencia exclusiva a la biodiversidad biológica y no tiene ninguna relación con las otras áreas de que trata el Código de Recursos Naturales Renovables, pues ellas sólo hacen referencia a zonas geográficas con características ambientales especiales, donde, desde luego, pueden existir reservas de recursos naturales renovables.

Sea cualquiera el concepto que se asuma, se debe en todo caso definir, y una posible definición sería la de la UICN, para la cual esta área es “*Una zona de la tierra y / o mar especialmente dedicada a la protección de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados*” (citado por Martín Mateo). El objetivo principal de la declaratoria de estas zonas es justamente la de proteger la biodiversidad, pero entendida en un sentido amplio que comprende no sólo los recursos fáunicos, forestales, genéticos, sino también unos valores socioculturales, tales como el paisaje o formas de ser sociales; por lo tanto, no basta considerar que existen unas especies o se tenga algún interés meramente contemplativo de una zona para proceder a declararla como un área a la cual se le debe dar un status jurídico de protección especial. En efecto, es necesario que existan razones verdaderas para tal declaratoria, “*La concesión de un status protector a un determinado espacio no está determinado discrecionalmente por su virtualidad complementadora de otras acciones de la Administración, sino que responde sobre todo a motivaciones intrínsecas, a la capacidad de estas áreas para favorecer o procurar el logro de objetivos extraordinariamente relevantes para el equilibrio de los sistemas naturales y con ello el mantenimiento de las condiciones que hacen posible la supervivencia de nuestra especie*” (Martín Mateo, op cit., p. 317).

Esto significa entonces que estas zonas deben estar claramente identificadas, declaradas y delimitadas, en la medida que necesariamente generan una afectación a la propiedad de tal magnitud que le quitan su valor patrimonial, es decir, deja vacío el contenido de lo que significa ese derecho.

Lo que hace el derecho es convertirse en un instrumento de reconocimiento a una serie de características que existen en sí mismas, y que no requieren de un status jurídico para su existencia material. El orden jurídico viene tan sólo a reconocer esa situación y proteger los valores ambientales existentes. Una característica y requisito *sine qua non* para que el derecho aparezca reconociendo esa situación ambiental, es la existencia real y material del valor que existe para el medio ambiente. No puede entonces la Administración o el Estado en general expedir normas por el solo hecho de cumplir con unas funciones de protección ambiental. Es decir, son normas meramente declarativas, mediante las cuales se reconoce ese hecho de relevancia biótica o sociocultural: “*No habrá un área natural protegida relevante para el Derecho si no se reconoce expresamente con este carácter (...)*.”

“*Se requerirá como mínimo un acto administrativo que identifique especialmente el espacio afectado y le adjudique directa o indirectamente el estatuto jurídico que le corresponda (...)*”

“*El reconocimiento puede tener también componentes paccionados, cuando se requiere el consentimiento de los afectados que reciben ciertas compensaciones y beneficios, a cambio de abstenerse de determinadas conductas (...)*”. (Martín Mateo, op. cit., p. 323).

Ahora bien, se ha intentado explicar el concepto de área protegida y su relación con el mundo jurídico; toca ahora señalar los diversos tipos de áreas protegidas que existen. En efecto, se puede afirmar que el concepto de área protegida o área de manejo especial es el género, y las especies son los diversos tipos de áreas o zonas que se crean para cumplir con los objetivos del género. Es así como existen las reservas, los parques, los humedales, los distritos de manejo especial, entre otros. Algunos los denominan instrumentos, y señalan que los tradicionales son los parques y las reservas, siendo los primeros aquellos que se orientan a una protección especial de los valores ambientales; mientras que las reservas buscan la preservación y la conservación de los ecosistemas. Originalmente se orientaban a una exclusión de toda actividad humana, para lo cual se creaba un régimen de prohibición total dentro de estas zonas. Empero, en la actualidad la tendencia consiste en conciliar la protección, conservación y preservación con los asentamientos humanos y algunas actividades de desarrollo sostenible. (PEREZ Efraín, *op. cit.*, p. 227). No se tratarán las tipologías elaboradas por los doctrinantes de otras latitudes, sino que se verá el régimen jurídico existente en Colombia.

La legislación nacional en materia de áreas protegidas puede remontarse - en el período de la actual República, pues los antecedentes pueden encontrarse en alguna legislación expedida por el Libertador Simón Bolívar, e incluso antes en la Legislación de Indias- al año 1949, con la expedición del Decreto 2278 de ese año, el cual establecía la clasificación de algunos bosques de importancia forestal. Posteriormente se expide la ley 2 de 1959, la cual establece algunas zonas forestales y los parques nacionales. Sin embargo, es sólo con la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables (CRNR), mediante el Decreto Ley 2811 de 1974, que viene a regularse en el país el régimen de lo que hoy se llaman áreas protegidas.

En efecto, el artículo 47 del código de recursos naturales establece: "*Sin perjuicios de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.*"

100

*Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares."*

Ha establecido la Corte Constitucional que el Estado, con base en los artículos 8, 63, 79, inc. 2, 80, 102 y 330, parágrafo, de la Constitución Nacional, puede hacer reservas para el manejo, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, o de baldíos, con el fin de destinarlos a satisfacer diferentes necesidades de interés público y social<sup>4</sup>.

En la misma oportunidad señaló la Corte: "*Por lo tanto cabe aseverar que la noción de reserva abarca un género dentro del cual cavén múltiples especies*"<sup>5</sup> (subrayado fuera del texto original)

<sup>4</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 3 de diciembre de 1997, Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>5</sup> *Ibid.*

El artículo 108 de la ley 99 de 1993 pudo haber cambiado el nombre de este concepto por el de áreas o ecosistema estratégicos. Debe entenderse, entonces, que el género son las Reservas de Recursos Naturales de que trata el artículo 47 del Decreto 2811 de 1974, y dentro de ellas el Código de Recursos Naturales consagró en el artículo 308 las “Áreas de Manejo Especial”, y señaló lo siguiente: “*Es área de manejo especial la que se delimita para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables*”.

A su vez, el artículo 309 establece: “*La creación de las áreas de manejo especial deberá tener objetos determinados y fundarse en estudios ecológicos y económico sociales*”. Lo anterior corrobora, entonces, que las normas que declaren un área protegido deben delimitarse, declararse, sustentarse en estudios ecológicos, y por lo tanto la norma que la declare no hace más que reconocer una situación ambiental especial, con lo cual la norma debe corresponder a la realidad, y no puede crear jurídicamente áreas meritorias de protección. Es decir que en nuestra legislación, no se puede dar creación jurídica a áreas protegidas cuando ellas no existen en la realidad.

Los artículos 310 y 311 regulan los Distritos de Manejo Integrado y las áreas de Recreación Urbanas y Rurales; el artículo 312 y siguientes hacen referencia a las cuencas hidrográficas; el artículo 324 y siguientes regulan los Distritos de Conservación de Suelos por fuera de este título, pero coincidiendo perfectamente dentro de la misma definición de áreas de manejo especial se encuentran las áreas de reserva forestal, reguladas en los artículos 206 y siguientes del Código.

Con la expedición de la ley 99 de 1993 se podría afirmar que existen otras áreas protegidas tales como la reserva de la biosfera, que corresponde a San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tal como lo señala el parágrafo 2 del artículo 37 de la mencionada ley. También la ley 99 de 1993 en artículo 109 y siguientes señala otro tipo de áreas, entre ellas las reservas naturales de la sociedad civil.

Las áreas del Sistema de Parques Nacionales son declaradas por el Ministerio del Medio Ambiente, conforme lo establece el numeral 18 del artículo 5 de la ley 99 de 1993, y antes lo hacía el INDERENA, conforme el decreto 622 de 1977. Las reservas forestales nacionales son también declaradas por el Ministerio del Medio Ambiente conforme el mismo numeral citado. Los distritos de conservación de suelos, y los distritos de manejo integrado, y la ordenación de cuencas son competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme lo establece los numerales 16 y 18 del artículo 31 de la ley 99 de 1993. Las reservas de la biosfera son declaradas por ley. En cuanto a las áreas de recreación urbanas y rurales, no existe una norma expresa que atribuya competencia a alguna autoridad, lo cual, por su definición y características, con fines exclusivamente de recreación y deportes, podría ser la única área que declarararía una entidad territorial, siempre y cuando exista una norma superior que regule esa declaratoria. Las reservas naturales de la sociedad civil las declara el particular, pero requieren para que tenga existencia jurídica con efectos *erga omnes*, el reconocimiento del Ministerio del Medio Ambiente, mediante su registro.

No puede entonces el Ministerio del Medio Ambiente, ni las Corporaciones Autónomas Regionales, ni ninguna otra entidad del Estado declarar otro tipo de áreas protegidas diferentes a las señaladas antes, por cuanto la tipología de estas áreas está regulada por la ley, y no pueden crearse otras que no existan en una ley.

Por último, debe observarse que los denominados humedales no tienen existencia jurídica diferente a lo que señala el Convenio de Ramsar, aprobado por Colombia en 1997. Los humedales son cuerpos de agua que caen bajo el régimen jurídico de las normas que las regulan, tal como ocurre con una ciénaga o pantano, es decir que en cuanto agua es una *res comunis*.

Es importante analizar más en detalle algunas de las áreas de manejo especial reguladas por el CRNR, para comprender mejor su procedimiento de creación, y los efectos que generan sobre la propiedad privada, más allá de la función ecológica de la propiedad, por cuanto le quitan su núcleo esencial, tal como la rentabilidad y comercialidad de toda propiedad. En este trabajo se tratará más a fondo las reservas forestales y las cuencas hidrográficas.

En resumen podríamos señalar la siguiente tipología de reservas naturales o áreas protegidas en Colombia:

## Tipología de Areas Protegidas o Reservas Naturales

### 1. Sistema de Parques Nacionales Naturales

- Parque nacional.
- Reserva Natural
- Area Natural Unica
- Santuario de Fauna
- Santuario de Flora
- Vía Parque.

### 6. Distritos de Manejo Integrado.

### 7. Distritos de Conservación de Suelos.

### 8. Areas de Recreación Urbanas y Rurales.

### 9. Cuencas Hidrográficas

### 10. Reservas Forestales.

### 11. Reservas de la Biosfera.

### 12. Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

## Sistema de Parques Nacionales Naturales

Las áreas de manejo especial se encuentran reguladas en el título II del CRNR, el cual desarrolla en los capítulos que conforman el título diversas áreas de manejo especial, dentro de las cuales se encuentra el “Sistema de Parques Naturales” conforme el artículo 327 del Código de Recursos Naturales; el artículo 329 del mismo Código establece que: “*El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas:*

- a) *Parque nacional:* Area de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación

u ocupación humana, y donde las especies vegetales y animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;

- b) *Reserva Natural*: Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna, gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;
- c) *Área Natural Única*: Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;
- d) *Santuario de Flora*: Área dedicada a prever especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional;
- e) *Santuario de Fauna*: Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional;
- f) *Vía Parque*: faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

## Reservas Forestales

Se entiende a confundir las áreas forestales con las reservas forestales, cuando en realidad son dos conceptos diferentes. El artículo 202 del Decreto Ley 2811 de 1974 define como áreas forestales, los bosques que se encuentran en los suelos que tienen una vocación forestal.

Las áreas forestales se clasifican en:

- *Productoras*: son aquellas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales.
- *Protectoras*: las zonas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger esos mismos recursos.
- *Protectora – productora*: las zonas que deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger esos recursos, pero que pueden ser objeto de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector.

Las reservas forestales se definen como aquellas zonas de propiedad pública o privada reservadas para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras y productoras– protectoras.

Las reservas forestales, cuando se delimitan y declaran, generan una limitación a la propiedad, que puede incluso dejarla vacía, es decir, sin posibilidad de explotarla, con lo cual se queda la propiedad sin su núcleo esencial.

La posibilidad de adelantar o no cierto tipos de obras dentro de las reservas forestales siempre genera discusión, lo cual está regulado en los artículos 208 y 210 del Código. Al respecto vale la pena señalar lo siguiente: El Código de Recursos Naturales Renovables establece en su artículo 208 que “*La construcción de obras de infraestructura, como*

vías, embalses, presas, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa". "La licencia solo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área. "El titular de la licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas".

Lo anterior significa que ciertas obras están permitidas dentro de la reserva siempre y cuando se sometan a los siguientes requisitos:

- Obtener una licencia previa.
- Que se compruebe que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación del área de reserva forestal.
- Que el titular de la licencia adopte a su costa las medidas de protección adecuadas.

Vale la pena aclarar que la licencia que menciona el artículo 208 corresponde a una típica autorización, por lo cual no puede entenderse que se trata de una licencia ambiental. En efecto, esta última sólo se puede exigir en los casos expresamente señalados en la ley, no siendo el caso del asunto de la referencia, pues ni la ley 99 de 1993, ni el decreto 1753 de 1994 contemplan dentro de las actividades sometidas a licencia ambiental la construcción de estaciones para transmisión de televisión, ni las obras que se realicen dentro de una reserva forestal.

En consecuencia, la licencia a la cual hace referencia el artículo 208 del Código de Recursos Naturales Renovables corresponde a las licencias que otorgan las autoridades para autorizar ciertas actividades deben someterse a un control previo por parte de la administración antes de ser ejecutadas.

El artículo 210 del mismo Código dice: "*Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquier otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.*

104

"También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva".

El caso regulado en el artículo 210 es totalmente diferente al del 208. En efecto, el artículo 210 establece lo siguiente:

- Que por razones de utilidad pública o interés social se realicen actividades económicas.
- Que esas actividades económicas impliquen remoción de bosques o cambios en el uso del suelo.
- Que se realice cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional de los bosques.
- Que en esos casos se requiere sustraer de la reserva forestal la zona afectada.
- Que la zona que se debe sustraer se vea afectada.

Como se observa, el artículo 210 regula una situación totalmente diferente de la regulada en el artículo 208. Este regula los casos en los cuales se requiere licencia y aquél los casos en los cuales se requiere sustracción.

Así las cosas, algunas actividades pueden ser desarrolladas dentro de la reserva forestal sin necesidad de sustracción, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- Que se trate de una obra de infraestructura
- Que se solicite una licencia para ejecutar esa obra
- Que se compruebe que la ejecución de la obra no atenta contra la conservación de los recursos naturales de la reserva

Por su parte, se requiere de la sustracción cuando se cumple con las siguientes condiciones:

- Que se trate de actividades económicas de utilidad pública o interés social.
- Que esas actividades impliquen remoción de bosques o cambio en el uso del suelo.
- Que se trate de actividades distintas del aprovechamiento racional de los bosques.
- Que la zona se afecte como área de reserva forestal en virtud de esas obras.

Carecería de sentido que los dos artículos regularan la misma situación con efectos jurídicos diferentes, pues lo que se trata es de interpretar sistemáticamente las normas, en el presente caso, la ley 2 de 1959 frente a los artículos 208 y 210 del Código de Recursos Naturales Renovables, y a su vez estos dos artículos entre sí.

Así las cosas, a nuestro juicio es posible realizar ciertas actividades dentro de las reservas forestales, de acuerdo a lo señalado antes.

## Cuencas Hidrográficas

La importancia de las cuencas hidrográficas se deriva del hecho de que éstas son conformadas por el agua. Este elemento natural es en la actualidad uno de los más importantes que existe en el planeta, incluso algunos estudiosos han llegado a afirmar que la demanda de agua podría generar en guerras en el futuro.

En Colombia, la importancia de las cuencas radica en que este país es uno de los más ricos en reservas de agua. En el documento “Lineamientos de política para el manejo integral del agua” del Ministerio del Medio Ambiente (1999) se señala que la precipitación de agua en Colombia “*genera un caudal específico de escorrentía (entendiendo por tal el volumen de agua ofertado en el tiempo con relación a un área) superficial en Colombia de 58 l/s km<sup>2</sup>. Esto es tres veces mayor que el promedio suramericano y seis veces mayor que la oferta hídrica específica promedio mundial*”.

Sin embargo, la abundancia de agua en el país no significa que se presente problemas en cuanto a su oferta y calidad. La concentración de la población en ciertas zonas, la contaminación de los ríos, así como los procesos de colonización desordenados o inducidos por situaciones económicas, sociales y políticas que conducen a ese proceso afectan de una manera especial la calidad y cantidad de agua.



*A esta situación contribuye la ausencia de un ordenamiento del territorio, lo cual genera por consiguiente, el desarrollo de actividades económicas en ciertas áreas cuya función principal es la de la producción y almacenamiento del agua. Desarrollo que se realiza sin tener en cuenta la característica hídrica de esas zonas.*

En la ley 508 de 1999 o ley del plan uno de los programas principales es el del agua. Este programa se dirige a avanzar en el ordenamiento, manejo adecuado y recuperación de los ecosistemas continentales y marinos; en los primeros, aumentando la capacidad de regulación de agua en las cuencas hidrográficas y, en ambos, promoviendo la eficiencia en su uso y reduciendo los niveles de contaminación y riesgos. El agua aparece en el actual programa de gobierno como eje articulador de la política ambiental.

El agua es entonces uno de los aspectos más importantes de cualquier política ambiental, por ser ella un elemento esencial no solo en los procesos productivos sino en la vida misma.

La legislación sobre agua no es nueva y las primeras normas datan de 1938, encontrándose aún antes algunas leyes que buscaban su protección. Es así como en la ley 200 de 1936 ya se encuentran algunos artículos que propenden por la protección de los nacimientos de agua; y si vamos más atrás desde la época del Libertador Simón Bolívar éste expidió normas tendientes a proteger los nacimientos de los ríos.

En los tiempos actuales desde la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto ley 2811 de 1974) se incorporan normas relacionadas con el agua. Más recientemente en 1997 se expide la ley 373 que busca un uso racional del agua.

Ahora bien, en relación con el tema que nos ocupa el de las Cuencas Hidrográficas, se encuentran reguladas en los artículos 312 y siguientes del Código de Recursos Naturales, reglamentado por el Decreto 2857 de 1981.

El Código clasifica las cuencas como un área de manejo especial, es decir como aquella que se delimita para la administración, manejo y protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

El Código de Recursos Naturales Renovables define las cuencas como “el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor, que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”.

Esta norma hace referencia igualmente a la ordenación de las cuencas, entendiendo por tal la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna. Y por manejo de cuenca se entiende la ejecución de las obras y su tratamiento.

Las cuencas hidrográficas, de acuerdo a lo visto antes corresponden igualmente a un aspecto fundamental del ordenamiento territorial. A partir de una articulación entre el ordenamiento territorial y el ordenamiento de las cuencas se puede lograr una verdadera protección de éstas sin que ello signifique la exclusión de la ejecución de obras.

La responsabilidad del ordenamiento de las cuencas es de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, y debe contar con la participación de los ciudadanos que se ven afectados, positiva o negativamente, por ese ordenamiento.

Sin embargo, la definición de cuenca, vista desde una perspectiva estrictamente jurídica, puede resultar problemática si se compara lo establecido en el Código con lo del decreto reglamentario 2857 de 1981.

En efecto, este último define la cuenca como un área físico-geográfica debidamente delimitada, donde las aguas superficiales y subterráneas vierten a una red natural mediante uno o varios cauces de caudal continuo o intermitente que confluyen, a su vez, en un curso mayor que desemboca o puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

Como se puede observar, el Código define la cuenca en función de una superficie de agua, mientras que el Decreto reglamentario la define en función de un área físico-geográfica. Esta diferencia puede plantear dificultades al momento de realizar el ordenamiento porque, como lo veremos, este último supone limitaciones al dominio.

La ordenación de la cuenca, conforme al decreto 2857 de 1981, tiene por objeto principal:

- El planeamiento del uso y manejo de los recursos naturales renovables.
- La orientación y regulación de las actividades de los usuarios de la cuenca.
- Mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico – biótica de la cuenca y en particular de sus recursos hídricos.

Dice la norma en comento que la esta ordenación constituye el marco para planear el desarrollo integral de la cuenca y programar la ejecución de proyectos específicos de aprovechamiento hidráulico.

En el plan de ordenamiento, la autoridad ambiental puede restringir y limitar el uso de los recursos naturales renovables ubicados dentro de ella, así como a las actividades de desarrollo rural, urbano-industrial y minero.

En las cuencas sometidas a un plan de ordenamiento sólo se pueden ejecutar actividades:

- Agropecuarias
- Forestales
- De infraestructura física en las condiciones y bajo la forma establecida en el propio plan

Estas actividades se pueden ejecutar siempre y cuando se utilicen técnicas y procedimientos que aseguren la conservación de los suelos, de la cobertura vegetal y de los recursos hídricos de la zona.

La ordenación de las cuencas se debe ser realizada por la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el área de la cuenca. Si son varias las corporaciones con jurisdicción se deberá estar a lo dispuesto en la ley 99 de 1993 en cuanto al manejo de ecosistemas donde confluyen varias corporaciones. Esto es, por medio de convenios o de acuerdo a lo que establezca el Ministerio del Medio Ambiente.

El artículo 12 del Decreto 2857 de 1981 establece que las autoridades administradoras de los recursos naturales renovables, es decir, hoy día las Corporaciones Autónomas Regionales, están obligadas a planear la ordenación de las cuencas como una medida

dirigida a prevenir su deterioro o lograr su recuperación, siempre que se dé una cualquiera de las siguientes situaciones:

- Cuando se requiera proteger o construir obras de infraestructura destinadas al control, defensa o aprovechamiento de los recursos hídricos u otras de especial significado económico-social.
- Cuando del aprovechamiento de sus recursos naturales se pueda derivar desequilibrios físicos o químicos y ecológicos del medio natural, que pongan en peligro la integridad de la cuenca o cualquiera de sus recursos en particular, así como su potencial productivo sostenido.
- Cuando se presente un desequilibrio generalizado del medio ecológico en tal forma que ocurra o pueda ocurrir degradación de las aguas o de los suelos, en su calidad y cantidad, que los haga o pueda hacerlos inadecuados para satisfacer los requerimientos del desarrollo a las necesidades primarias de la comunidad.
- Cuando para la ejecución de planes o programas oficialmente adoptados sea necesario el aprovechamiento de las aguas para fines de consumo humano, incremento de la producción agropecuaria, desarrollo hidroenergético, industrial, navegación y transporte fluvial u otras de igual significación e importancia.

Todo plan de ordenamiento de una cuenca deberá contener las siguientes fases:

- Diagnóstico
- Formulación
- Instrumentación de la ejecución
- Control

La fase de Diagnóstico está dirigida fundamentalmente a identificar el estado actual del área de la cuenca, con el fin de establecer las posibilidades y limitaciones de sus recursos naturales y las condiciones económicas de las comunidades humanas que habitan en el sector.

El estudio de Diagnóstico establecerá:

108

- Las condiciones físicas, climáticas y topográficas del área.
- El inventario y condiciones de los recursos naturales renovables.
- Localización, dotación, operación y mantenimiento de los servicios públicos
- Las condiciones socioeconómicas y culturales de la población.
- El uso y la tecnología aplicada en el aprovechamiento de los recursos naturales de la cuenca y sus efectos sobre los recursos naturales renovables.
- La localización y el estado actual de las obras de infraestructura física existentes en el área de la cuenca para el abastecimiento de agua potable, generación de energía eléctrica, riego, drenaje, etc.
- La identificación de los organismos públicos o privados que desarrollan acciones en la cuenca, bien sea en el campo de la producción agropecuaria o forestal, de la estructura social o de cualquier servicio orientado a mejorar las condiciones de vida de la población.

- El número de beneficiarios de aprovechamientos legalmente otorgados y de explotaciones agropecuarias o forestales en el área.

En la fase de formulación se elabora el plan de ordenación de la cuenca, el cual debe contener una síntesis de la política del gobierno sobre el manejo de estas áreas especiales, y debe precisar el plazo dentro del cual se ejecuta el respectivo plan.

El plan de formulación debe incluir:

- Una definición clara y precisa de los objetivos generales y específicos que identifiquen las características que se deseen imprimir a la cuenca.
- Una definición de la estrategia para lograr esos objetivos con indicación de sus principales elementos.
- La formulación de los programas y proyectos.
- La definición de alternativas de políticas en materia de crédito tributaria, tarifaria, de valorización y asistencia técnica.
- Las propuestas de alternativas de inversión a través y proyectos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables de la cuenca.
- Determinación y propuesta de alternativas de financiamiento de los programas y proyectos seleccionados y aprobados.
- Definición de la estructura administrativa encargada de la coordinación, supervisión y manejo de la cuenca en desarrollo del plan.
- Zonificación de la cuenca para su uso y manejo según corresponda a áreas amparadas por regímenes de reserva o destinadas para usos forestales, agropecuarios, urbanos, etc.

En la fase de instrumentación se inicia la ejecución de las políticas, programas y proyectos definidos en el plan, para cuyo desarrollo se deben preparar los planes operativos, en los cuales deben definirse con la mayor precisión posible, los requerimientos de recursos humanos, técnicos y financieros y se deben especificar las metas que se esperan alcanzar durante cada período.

La fase operativa de la ejecución del plan de ordenamiento debe contener los lineamientos, objetivos y metas que hagan posible desarrollar actividades de seguimiento, por parte de las autoridades ambientales, de los programas y proyectos que se vayan a ejecutar como consecuencia del plan de ordenamiento de la cuenca.

Los usuarios de una cuenca hidrográfica tienen derecho a conocer y formular recomendaciones sobre la ordenación de una cuenca hidrográfica. Este artículo es interesante, pues establece un mecanismo de participación ciudadana con mucha antelación al artículo 79 de la Constitución Política de 1991.

Por lo mismo, una vez que sea declarada una cuenca en ordenación, deberá ponerse este hecho en conocimiento de los usuarios de la respectiva cuenca. Con tal fin, la Corporación establecerá los medios y adoptará los procedimientos adecuados de tal forma que faciliten a los interesados expresar sus criterios y proponer las recomendaciones que crean necesarias.

Estas normas seguramente no han sido puestas en práctica al momento de realizar la ordenación de las cuencas, pues ello significaría una serie de limitaciones a muchos proyectos de desarrollo y urbanísticos que hay en la actualidad.

Generalmente se incorporan en la legislación aspectos propios de la planeación, y con ello se crea una serie de camisas de fuerza que lo único que generan es una tendencia a violar las propias normas. A manera de ejemplo tenemos que en la legislación no se hable de microcuenca, y sin embargo es un concepto utilizado en todo documento que trate sobre el tema.

Otro aspecto fundamental es la delimitación misma de la cuenca, pues si nos atenemos a la definición legal, ésta es demasiado amplia. Por tal razón, a nuestro juicio, y de acuerdo a una interpretación sistemática del artículo 308 del Código de Recursos Naturales es necesario delimitar previamente la cuenca para luego sí proceder a su ordenamiento.


Por ello es importante redefinir una serie de aspectos relativos al ordenamiento de las cuencas, pues ello puede generar conflictos jurídicos que entorpecen el proceso de planificación. Es fundamental promover una serie de modificaciones legales de este tema para hacerlo más dinámico y acorde con el contexto actual de la realidad nacional.

Se puede observar que los humedales podrían corresponder a lo que en Colombia se denomina cuenca, pues harían parte de ella. Es decir que son cuerpos de agua, y como tal merecen protección, de acuerdo a la legislación de aguas, pero no creando nuevas categorías que no estén autorizadas por la ley.

Es imperioso, entonces, que el tema de las competencias en el manejo ambiental, y el tema de las áreas protegidas, se incorporen dentro de los POT's siguiendo el mandato constitucional de la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad, pues de lo contrario, de las regulaciones que contengan los Planes de Ordenamiento se derivarán múltiples conflictos, por cuanto con ello se afectará de una manera clara el tema de la propiedad, cuyo tratamiento desborda el objeto de este trabajo.

# Aproximaciones a la Teoría y Praxis de la Participación

---

Alfredo Correa De Andreis 

**E**l criterio dominante, en cada período histórico de nuestras sociedades, sobre el papel del individuo frente al poder ha dependido del marco conceptual en que se inscriban y de las prácticas concretas de cada época.

Los siervos de la gleba, como sujetos dominados, ante los amos como ante sus propios ojos, eran legitimados por la concepción teocrática del mundo, donde fue el derecho divino el que fundamentó el ejercicio del poder, poder otorgado por fuerzas superiores a los señores y monarcas.

Era la lógica que iluminaba la concepción del poder y del saber, que a su vez determina el marco conceptual del conocimiento y las relaciones en sociedad.

Bajo el capitalismo y en armonía con los cambios y en las relaciones de producción y en el conocimiento, surge la concepción racionalista del poder y del saber, donde se legitima la ciencia y la razón como fuentes del derecho, para decidir sobre el destino político de los pueblos.

Sin embargo, el ejercicio del poder se delega a quienes se supone “saben”, y quienes “no saben” por ser “incapaces”, se les limita el ejercicio del poder a un voto periódico, para elegir a quienes van a decidir sobre su destino.

Hay que advertir también que en cada momento de la historia humana han existido formas operativas del poder, que las comunidades han vivido cotidianamente, y que se han venido acumulando diversas manifestaciones de resistencia a ese poder excluyente y exclusivo de los gobernantes. Esto es, formas incipientes de participación de abajo hacia arriba.

Pues bien, en la hora de ahora, aquí y entre nosotros, querámoslo o no, aceptémoslo o no, algunos piensan que el pueblo no tiene “cerebro”, que es una masa amorfa, y propiciamos actos fallidos, porque seguimos en la creencia que las masas, la articulación ciudadana, son incapaces de tomar por sí mismos sus propias “decisiones”

Justamente, en la crítica a este pensamiento y acciones dominantes encuentra sentido plantearnos el tema de la participación. Para ello, la exposición se divide en los siguientes apartes: concepto de la participación, tipos de participación, democracia y participación.

## **Concepto de la Participación**

En la dinámica social, en sus expresiones políticas, culturales y económicas, se encuentra el proceso de la participación ciudadana. La indagación de su significado mejora nuestra comprensión global de los cambios que suscita en la sociedad colombiana contemporánea.

Participar, desde nuestro enfoque, es sinónimo de estudiar, observar, diagnosticar, investigar, planificar, decidir, ejecutar, gestionar, controlar, evaluar, informar, votar o revocar.

Participar es sentirse parte integrante de un proceso como totalidad. Es romper la noción de que alguien ajeno a nosotros mismos tiene la respuesta y la responsabilidad total.

Para que un proceso sea realmente participativo deben existir las condiciones para que cada miembro use todas sus potencialidades humanas y pase a proponer, criticar, aportar y decidir. Pero además se deben construir unas claras reglas del juego para que todos puedan con relativa seguridad ejercer sus derechos, deberes y garantías.

Si estamos de acuerdo en lo anterior, podemos coincidir en que cualquier espacio es legítimo para el ejercicio de la intervención ciudadana (institución, empresa, ONG's, aparato escolar, el barrio, la comuna, gobierno distrital el departamento, la región, gobierno nacional y sus instituciones). Una advertencia, la institucionalidad de la participación define los espacios en los cuales ella es posible (juntas directivas, fondos, otros).

La normatividad de la participación autoriza a los ciudadanos para intervenir en los asuntos públicos, y aunque la Constitución establece formas relativamente individuales, la participación debe practicarse, en tanto proceso colectivo, mediante formas asociativas que superen su existencia en función de las coyunturas.

En idéntica dirección cabe señalar la existencia de canales e instrumentos de la participación. De estos últimos, los hay político-partidistas, orientados a conseguir o mantener el poder político. También, gremiales o cívico-sociales, correspondientes a las acciones comunitarias para resolver problemas específicos.

Existen, de otra parte, canales institucionales (autorizada por la Constitución y las leyes) y extrainstitucionales, cuando la intervención está al margen de la normatividad existente.

En la vida cotidiana local existen formas articuladas de participación insti y extrainstitucional, y ello porque los desarrollos legislativos todavía son limitados y estrechos para resolver las reclamaciones ciudadanas. Si recordamos, la ANC fue orientada a impedir que la participación extrainstitucional desbordara los canales e instrumentos hasta este momento autorizados por la Ley. La Constituyente fue, por ello, un significativo ejemplo de participación, porque pasó por encima de los obstáculos consagrados en la vieja Constitución.

Si hasta aquí mantenemos un mínimo de acuerdos, ¿Por qué entonces es importante la participación ciudadana?

A nuestro juicio, entre las principales razones se encuentran:

- La convicción de que la democracia en el país seguirá siendo simple fachada, si no da solución a nuestros problemas, mientras no transite de lo representativo y eventual a métodos realmente participativos, permanentes y más directos en la relación sociedad civil-Estado.
- La necesidad de diseñar planes de desarrollo que articulen los recursos comunitarios, la sabiduría popular, con el conjunto de recursos, herramientas, técnicas y experiencias acumuladas por el Estado.
- La certeza y el principio de preservación de las culturas populares, situadas en la base da la posibilidad de construir sólidas organizaciones sociales.
- El poder no es un ente alejado de la vida cotidiana; por el contrario, circula en la lógica del sistema cultural dominante, define el saber y le da forma a la acción. Por ello, implica una nueva concepción política, en la que la participación se constituye en el eje fundamental de la legitimidad y el ejercicio del poder.

Además, la participación es cultura y tiene su propia lógica. La participación no es un instinto, pero sí es una variante cultural y recorre todos los campos de la vida ciudadana, esto es, en lo político, en lo económico y en lo social. Para que sea posible debe convertirse en urdimbre (tejido) por donde fluyan elementos de carácter filosófico, científico, institucional, social y material. En suma, sin una auténtica cultura participativa, que viaje desde lo local y regional hasta las dimensiones nacionales, estaremos estancados en el simple discurso de la participación.

Por estas y muchas más razones, nos apropiamos de las palabras del profesor Alfredo Molano, quien al respecto, señala “(...) *Lo hacemos de manera sencilla, trando de sentir a la gente y leer su alma, tratando de acercarnos lo más posible a ella, a su manera como vive y como ve al mundo*”.

Tales reflexiones nos sitúan exactamente en el corazón del problema de la participación. Nos hace falta ser más sentipensantes y menos racionalistas.

Continuando con algunas otras consideraciones y reflexiones relativas a la participación y desde la óptica del poder, encontramos una afortunada construcción del “Centro Jorge Eliécer Gaitán”, que sostiene: “*Cuando el poder, la verdad y su espacio de constitución que es la cultura se integran, surge una idea clara de lo que es participación, en oposición con otras modalidades, que la han desactivado, cambiando de sentido-refuncionalizando- su significado más profundo: Que es el pueblo soberano, y responsable, el que tome sus propias decisiones, aún bajo el legítimo riesgo de equivocarse*”.

En resumen, tenemos que: Participar es tomar parte, hacer parte del todo, es no excluirse, es comprometerse con las decisiones que inciden en la existencia de todos. Dos palabras, TODO y TODOS, se constituyen en claves para describir la esencia de la participación. Esto es, que las comunidades y en general la sociedad civil deben intervenir en todos los espacios que el desarrollo de la vida en democracia va abriendo a los actores sociales. Pero participar exige querer a nuestra gente, tanto la cercana como la que opina diferente a nosotros, la que históricamente ha luchado y continúa luchando en el presente, la que sufre, la que se alimenta de utopías, la que baila y goza, la que se esfuerza y se multiplica por la convivencia ciudadana.



Hay que querer también el entorno natural, confiar en nosotros, en el saber académico y popular, en las experiencias organizativas y tradiciones de lucha de los pobladores, identificar nuestra diversidad y construir la unidad nacional con la realidad andina, la pacífica y la caribe, pivotes de la reconstrucción del país.

Es necesario avanzar colectivamente en procesos de autonomía, autodependencia y autogestión para acceder al autodesarrollo. La participación real, y no la simbólica (discurso), contribuye a la satisfacción de los problemas comunitarios y hace posible la construcción de la paz, sienta las bases para una sociedad pluralista, que internalice y practique la tolerancia y el respeto por lo diferente y las diferencias.

## Los Tipos de Participación

Los procesos participativos pueden dar lugar a conflictos o tensiones que fracturan su dinámica, pero si estos últimos se manejan y solucionan adecuadamente, potencializan la participación. En general, es importante el buen manejo de las interacciones y sociales, para que sus impactos sean positivos. En este marco se inscriben los tipos de participación, siempre teniendo en cuenta los riesgos que en el proceso democratizador suelen presentarse.

La participación en general tiene ocurrencia en dos grandes escenarios: el ámbito de lo público y la esfera privada.

En la investigación que desarrolló Foro Nacional por Colombia, Esperanza González estima que: Corresponden a la esfera privada la participación social y la comunitaria, mientras que en el ámbito de lo público se adscriben la participación ciudadana y la política.

Respecto a la esfera privada, y en ella la participación social, se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses.

Como se puede advertir, mediante ella se prefigura un nuevo tejido social de organizaciones, clave para el desarrollo de modernas formas de participación, particularmente en la esfera pública.

114

Ejemplos clásicos de participación social lo constituyen las organizaciones de mujeres, cristianos de base, organizaciones juveniles entre otras, cuyo norte es mejorar sus particulares condiciones de vida mediante la defensa de sus intereses.

La participación comunitaria se refiere a las acciones colectivas adelantadas por grupos ciudadanos en búsqueda de soluciones a los problemas de la vida cotidiana. La acción comunal, con o sin apoyo y/o la presencia del Estado, es un claro ejemplo de participación comunitaria. Esto es, las actividades desplegadas por los comités de barrio y de comuna en torno a la pavimentación, la construcción del acueducto, el centro de salud, el centro comunitario, entre otras acciones.

Veamos ahora el ámbito de lo público, pues aquí se forman la participación ciudadana y la participación política.

La primera se entiende como la mediación de los ciudadanos en lo público y en función de intereses sociales de carácter particular.

Algunos ejemplos permiten clarificar la aparente contrariedad entre los intereses sociales y el carácter particular. La representación de los usuarios de los servicios en las juntas directivas de las Empresas Públicas, las Juntas Administradoras Locales, los Consejos Verdes, los Comités de Veedurías, constituyen claros escenarios de participación ciudadana.

Finalmente, la participación política, la cual entendemos como la intervención de los ciudadanos con el uso de herramientas, como el voto con el propósito de materializar los intereses de los conjuntos políticos. El ciudadano o los colectivos se articulan a partir de intereses globales, de fuerte atracción y movilización social.

La clave de este tipo de participación está en la relación entre la sociedad civil y el Estado. Este tipo de participación política implica el voto, la consulta, el cabildeo, la audiencia pública, el referendo, entre otras.

Establecidos los mínimos elementos diferenciadores de la tipología participativa, veamos muy sucintamente algunas condiciones necesarias para participar:

1. La existencia de un clima que propicie el ejercicio de derechos y libertades ciudadanas (corresponde al estado).
2. Generación de canales formales e informales de participación (sociedad civil y estado).
3. Conformar redes de organizaciones de base que soporten al ciudadano, lo articulen de mejor manera al tejido social en construcción y le afirme su identidad social, controlando las acciones dispersas e individualistas que no producen el efecto buscado.

Lo anterior solo es posible en la medida en que la sociedad civil haga suya, fortalezca y practique la cultura política democrática (solidaridad, igualdad de oportunidades, respeto a la diferencia, tolerancia).

Dado que el tema que estamos desarrollando está limitado a generar unas aproximaciones a la teoría y la práctica de la participación, sólo mencionaremos, muy superficialmente, algunos hijos que a manera de antecedentes iluminen el marco legal de la participación: Uno de ellos es la reforma municipal de 1986 y luego la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos.

Sin embargo, debemos anotar con fuerza que la participación popular hunde sus raíces en la historia de la humanidad, y en nuestra propia historia se registran Jornadas Participativas de gran impacto, sólo que la historiografía racional no las ha recogido, para desactivar sus significados. Un interesante ejercicio de recuperación de tales Jornadas se encuentra en la extraordinaria obra "*Historia doble de la Costa*" del profesor Orlando Fals Borda, quien es uno de los precursores de la investigación acción participativa. -IAP-, ha permitido confrontar diferentes corrientes y concepciones sobre la participación de los sectores populares en la investigación y comprensión de su propia realidad, como paso necesario para la organización.

Esto último permite interpretar mejor por qué la participación, en sus orígenes, absolutamente libre y con enormes potencialidades de transformación social, fue institucionalizada por el Estado. Esto es, que la reforma municipal y la Constitución del 91 de alguna manera la han resignificado y resemantizado. Los mecanismos de participación, por todos conocidos, -desde la elección popular de alcaldes, la reglamentación de las Jals, la contratación comunitaria, la representación de usuarios en las juntas de las

empresas de servicios, el conjunto de derechos de participación política y social, los consejos municipales de planeación, las comisiones de vigilancia de la gestión local, los comités de desarrollo y control social, entre otros-, han estado enderezados a lo que, Gustavo de Rux, ha denominado “las estrategias emprendidas por el estado para mantener la participación bajo su tutela”. Esto es, una participación tutelada, en la medida en que la esencia de la participación, que no es otra que la toma de decisiones por la comunidad, queda en las riendas del Estado. Por ello es bueno recordar, con Jordi Borja (1986): “*Yo participo, tu participas, el participa, nosotros participamos, vosotros participais, ellos deciden*”.

También es bueno traer a colación la observación crítica de Fabio Velásquez a propósito de la participación y de los mecanismos empleados por el Estado para su control “*es factible entender la participación como un mecanismo tramposo de dominación política*”, a su vez, el propio Fals Borda sostiene: “*la participación auténtica, es el rompimiento de la relación de dependencia y sumisión que se ha planteado histórica y teóricamente entre un sujeto y un objeto. Cuando se rompe esa relación y pasa a ser de sujeto a sujeto, aparece la verdadera participación*”.

Se infiere del planteamiento anterior que la participación es real cuando un colectivo ciudadano o grupo a través de sus acciones ejercen poder en todos los procesos de la vida institucional, lo cual no es más que la toma de decisiones en diferentes niveles de la vida social.

## **Democracia y Participación**

Estanislao Zuleta ha expresado que “*La democracia es un camino bastante largo y propiamente indefinido*”. Quiere decir que es un proceso en construcción, impregnado del ejercicio de los derechos humanos. Pero para ejercer los derechos hay que tener la posibilidad.

Zuleta amplía su concepto señalando que la democracia va en tres direcciones: La posibilidad, la igualdad y la racionalidad. Para que ello tenga ocurrencia hay que transitar de nuestra democracia restringida hacia una real apertura democrática. La igualdad debe ser una búsqueda económica y cultural.

Anatole France, citado por Zuleta, dijo en el siglo pasado: “*Queda prohibido a ricos y pobres dormir bajo los puentes*”. El comentario que se deriva es el siguiente: sólo queda prohibido a los pobres, porque los ricos no van a dormir bajo los puentes. Si no hay igualdad ante la vida, la igualdad ante la ley es una burla.

La igualdad ante la vida hay que conquistarla, es una tarea, no es un decreto. La apertura democrática es la indagación de una democracia que no sea una burla para la población.

¿Como conseguirla? mediante la actividad denominada “participación”. Es decir, luchando por ella, construyéndola de abajo a arriba, sin esperar la normativa, que sólo la hace formal.

Las reformas, sean ellas urbanas o rurales, provienen de la búsqueda y lucha de los pobladores, los marginales urbanos o de las organizaciones campesinas. Significa un largo trecho de luchas, derrotas y conquistas. Por tanto la democracia hay que conquistarla y se conquista mediante la organización, cuyo supuesto es la participación del mayor número de actores sobre un escenario, todos orientados hacia un fin y unas metas: la democracia.

Cuando el pueblo se atemoriza cuando se aísla, se individualiza sin colaboración de los otros, ha perdido la posibilidad de participar activa y efectivamente en la construcción de la democracia. La apertura democrática es la edificación de una nueva comunidad: pueblo que exige, que participa, que piensa por sí mismo, que provee, que reclama.

Sin embargo, Zuleta considera que: la racionalidad es necesaria para que pueda haber democracia. Aquí es muy interesante la crítica al evangelio de San Lucas “La verdad os hará libres”. Realmente es todo lo contrario, puesto que “la libertad vuelve a la gente verdadera porque la obliga a discutir”. Estos dos extremos de la polémica, son de gran importancia, porque nos conducen a obtener mayor claridad sobre la pareja democracia-participación.

Kant había definido la racionalidad a partir de tres principios:

1. Pensar por sí mismo
2. Pensar en el lugar del otro
3. Ser consecuente

El primero da cuenta de la capacidad que tenemos para argumentar, sin confundirlo con ser original, pero además tratar de demostrar. Pensar por mí mismo significa que el pensamiento no es delegable, ni en un partido político, ni en el líder carismático, ni en una iglesia, ni en nadie. Lo que uno no piensa por sí mismo no lo piensa, simplemente lo repite. El pensamiento racional ofrece o presenta una característica, es esencialmente democrático. Permite que el otro, diferente a nosotros, también piense por sí mismo.

Vale aclarar en este momento que el permitir el pensamiento del otro no significa que el de arriba se lo permite al de abajo, porque de ser así se suplica, se solicita, se pide, se obedece, pero no se demuestra. Para evitar confusiones, digamos que aquí cabe el concepto ético, la ética horizontal, entre iguales, para no caer en la caridad, de arriba abajo la abnegación, la humildad.

El principio de “pensar en el lugar del otro” significa, como mínimo que el otro puede tener la razón, que se puede aprender de él; no cabe discriminación alguna. Nuestro punto de vista no es el único, hay otros puntos de vista, y de pronto desde estos últimos se pueden entender lo que no entendemos desde el nuestro. Nosotros no somos la razón, ni la verdad. Esto es participación y democracia.

El principio de “ser consecuente” implica que si nuestras tesis resultan contradictorias o incongruentes debemos abandonarlas, y así somos consecuentes con la lógica y dejamos de lado la terquedad. Es también la disponibilidad al cambio frente a nuestras arraigadas concepciones. Racionalmente, el que pierde gana.

Como corolario tenemos: El país declaró en su carta constitucional de 1991, el Estado social de derecho, la república democrática y participativa, pero el país real, sus relaciones sociales, la vida cotidiana de la gente, riñe con el precepto constitucional. Lo que valen son los hechos socioeconómicos, políticos y culturales y no lo que muestra la Constitución.

Finalmente, dos elementos más que agregar:

La apertura democrática no puede existir sin participación, en cualesquiera de sus expresiones: Política, popular, social, ciudadana. En la vida cotidiana y en sus espacios, el barrio o la comuna, se aprenden en la práctica los supuestos teóricos de la participación

(autoconstrucción, luchas por la tierra, la cooperación, la organización de base), así como también que la participación implica, como hemos visto, el conflicto de intereses. La participación no va sin conflicto, porque la participación es la transformación de nuestras vidas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BORJA, Jordi. "Estado, Descentralización y Democracia". Bogotá, Foro por Colombia, 1989.

CORREA DE ANDREEIS, Alfredo. "A propósito de la participación y el desarrollo comunitario". S.P. Barranquilla, 1995.

GONZALEZ, R. Esperanza. *Manual sobre Participación y Organización para la Gestión Local*. Cali, Foro Nacional por Colombia, 1995.

118 FALS BORDA, Orlando *et al.* *Investigación participativa* 2a. ed. Montevideo, Banda Oriental, 1987.

HARNECKER, Marta. *Construyendo casas y transformando al hombre*. La Habana, cien, 1996.

——— *Florenciendo en invierno*. La Habana, Cien, 1996.

VALENCIA, Luis E. "Participación comunitaria democrática". Doc. de trabajo. Bogotá, 1993.

VELASQUEZ, Fabio. *Participación e investigación participativa*. Cali, Ed. Univalle, 1988.

ZULETA, Estanislao. "Democracia y participación en Colombia". En: *Revista Foro*. Ideología y Sociedad. Bogotá, 1991.

# **Criterios para Adelantar el Proceso de Concertación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal**

Johnny Palencia L. ■

**A**tendiendo a lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 y la Ley 507 de 1999, a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico –C.R.A.- le compete la concertación y aprobación del componente ambiental de los Planes de Ordenamiento Territorial - POTM- de los municipios del departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla.

El presente documento fija las directrices generales y procedimientos particulares para la actuación de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico en el proceso de concertación y aprobación de los proyectos de Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial que sean presentados a ésta por parte de los municipios de su jurisdicción.

En primera instancia se plantea el marco general de principios, políticas y normativo que deben guiar esta labor, y en segundo lugar se formulan una serie de procedimientos para realizar el proceso de concertación de los POTM en el tiempo establecido por la ley. En su estructuración se han tenido en cuenta las directrices generales que sobre el particular ha emitido el Ministerio del Medio Ambiente, además de otros elementos de información recogidos de experiencias de otras corporaciones del País.

## **1. Marco General de Principios, Políticas y Normativo para la Concertación y Aprobación de los POTM**

La función atribuida a las Corporaciones Autónomas Regionales y/o Autoridad Ambiental correspondiente en el Artículo 24, numeral 1 de la Ley 388 de 1997 y parágrafo 6 del Artículo primero de la Ley 507 de 1999 de concertar y aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia, se ejercerá teniendo como marco general para ello, entre

otras, lo estipulado en las disposiciones constitucionales, legales, de política y de principios que a continuación se enuncian:

## 1.1. Principios generales

- *El carácter holístico del tema ambiental:* La corporación revisará que el plan de ordenamiento territorial identifique los impactos ambientales que se produzcan como consecuencia de las decisiones que allí se adopten en materia económica, social, de infraestructura, de usos del suelo, entre otros; y que se contemplen las acciones de manejo necesarias para la mitigación de los impactos ambientales que estas puedan causar.
- *El principio de precaución,* según el cual cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
- *Armonía Regional:* La Corporación verificará que los POTM, en lo que hace referencia al tema ambiental, tengan coherencia y estén articulados a lo establecido en las Políticas Nacionales y Departamentales<sup>15</sup> y normas constitucionales y legales de superior jerarquía.
- *Gradación Normativa:* Las regulaciones que establezcan los municipios y el Distrito de Barranquilla en sus POT's, en lo que hace referencia al uso, manejo y ocupación del territorio y los recursos naturales, deberán respetar el carácter superior y la preeminencia de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.
- *Rigor Subsidiario:* Las normas y medidas que expidan las autoridades ambientales para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento, movilización de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias.
- *Coordinación, Complementariedad, Subsidiaridad:* Las acciones que definan los municipios y el Distrito de Barranquilla en sus planes de ordenamiento territorial, especialmente en lo que hace referencia al tema ambiental, deberán establecer los requerimientos necesarios para activar los principios aquí establecidos, y lograr la articulación, coherencia, coordinación y armonía en la gestión del ordenamiento territorial en el departamento del Atlántico.
- La Corporación Autónoma Regional del Atlántico verificará y garantizará la *armonía y articulación* con los planes de los municipios vecinos (ecosistemas compartidos, definición de usos compatibles en los límites municipales, manejo de cuencas, establecimiento de usos en zonas amortiguadoras del Sistema de Parques que sean compartidas entre dos o más municipios, entre otros) y al interior de cada uno de ellos.
- *Descentralización y autonomía territorial:* La Corporación en el ejercicio de la función que le asigna la Ley 388 de 1997, no podrá rebasar el marco de competencias

---

<sup>15</sup> Consignadas en el *Plan de Manejo Ambiental del departamento del Atlántico*.

y funciones establecidas por la ley en materia ambiental y de ordenamiento territorial a las mismas y a las entidades territoriales.

- *Participación ciudadana*: El ordenamiento territorial se entiende como un proceso de negociación y concertación de intereses entre diferentes actores, en torno a la definición de usos y localización de actividades; por tanto, su participación es garantía de legitimidad y viabilidad de los mismos.

## 1.2. Marco de Políticas

La Corporación Autónoma Regional del Atlántico al concertar y aprobar los planes de ordenamiento territorial de los municipios del Atlántico y el Distrito de Barranquilla deberá verificar, entre otras, la consistencia y coherencia de las decisiones locales en materia de ordenamiento, con las políticas ambientales nacionales y con las determinantes ambientales expedidas por la C.R.A. en el “Plan de Manejo Ambiental del departamento del Atlántico”. En relación con las Políticas Nacionales se tiene:

- *Lineamientos para la Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio (julio 2 de 1998)*, con la cual se busca desestimular nuevos procesos de colonización; estabilizar y fortalecer las zonas de colonización consolidadas; la solución de conflictos ambientales por uso y ocupación de territorios de comunidades tradicionales y áreas protegidas; la recuperación y el fortalecimiento de la sostenibilidad de la producción agropecuaria al interior de la frontera agrícola; la consolidación de espacios e instrumentos de participación, concertación y negociación para la resolución de conflictos de uso y ocupación del territorio y para el establecimiento de sistemas productivos rurales sostenibles; limitación y orientación del desarrollo de patrones de asentamiento insostenibles en áreas de alto riesgo y ecosistemas estratégicos; entre otros.
- *Política Nacional de Ordenamiento Integrado y Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras (julio 2 de 1998)*; las zonas costeras forman parte integral y estratégica del territorio de los municipios con jurisdicción en las regiones costeras colombianas - *Costa Pacífica (incluyendo la plataforma e islas continentales)*, *Costa Caribe Continental (incluyendo la plataforma e islas continentales)*, *Costa Caribe Insular Oceánica (Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina, los cayos y sus áreas marinas, submarinas y plataforma arrecifal)*-, y como tal se deben incorporar en el ordenamiento territorial; establecer acciones de manejo integrado de las zonas costeras en función de la legislación vigente y acorde con las características y recursos ecológicos, socioeconómicos y culturales propios de la región costera.
- *Estrategia para la Consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (enero de 1998)*: localización y delimitación de áreas naturales protegidas del nivel local, definición de objetivos del área, planes de manejo y usos del suelo en las mismas.
- *Política Nacional de Biodiversidad (1996)*: identificación, localización y delimitación de ecosistemas estratégicos para el mantenimiento de la biodiversidad ecosistémica de flora, fauna y microorganismos, y la definición de acciones de conservación, conocimiento y utilización sostenible de la misma.