ÁLVARO OSORIO SIERRA

Evaluación de Impacto Ambiental y ordenación del territorio

SUMARIO

Introducción. I. Evaluación del Impacto Ambiental –EIA–. A. Órganos competentes para conocer las solicitudes de EIA. B. Objetivos de la EIA. II. La OAT. A. La OAT en el Derecho Internacional. B. La OAT en Colombia. C. La necesidad de adoptar una metodología de EAAP como requisito para la ordenación del territorio. 1. La planificación urbanística. 2. El paisaje como elemento determinante en la ordenación del territorio. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

La Evaluación del Impacto Ambiental se ha aplicado en Colombia desde la vigencia del Decreto ley 2811 de 1974, por el cual se adoptó el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, instrumento posteriormente perfeccionado por la Ley 99 de 1993, mediante la licencia ambiental, que es la autorización que se otorga para la ejecución de obras y actividades que puedan generar graves alteraciones a los recursos naturales y al paisaje, y que resulta fundamental para la planeación ambiental y la toma de decisiones.

Pero para una adecuada ordenación del territorio y la autorización de actividades productivas, es necesario adoptar metodologías de mayor complejidad y alcance sectorial, conocidas genéricamente como Evaluaciones Ambientales Estratégicas –EAE–, cuyo objetivo prioritario es definir los efectos ambientales de la planificación.

PALABRAS CLAVE

Impactos ambientales, ordenación del territorio, planes de manejo, planeación.

ABSTRACT

The environmental impact evaluation has been applied in Colombia since the validity of the National Code of Natural Resources and Environment Protection (Decree 2811 of 1974) subsequently perfected by Law 99 of 1993 with the establishment of the environmental license, a basic instrument for environmental planning and decision-making for the construction of

projects, works and activities that may seriously alter natural resources and the landscape.

But for a proper land management it is necessary to develop methodologies of greater complexity and sectorial scope, generally known as strategic environmental assessments, whose priority objective is to define the environmental effects of planning.

KEY WORDS

Environmental impacts, land use planning, management plans, planning.

INTRODUCCIÓN

La intervención de un territorio supone siempre la generación de impactos de diversa índole y a distintos medios, bien sea positivos o negativos. Por eso es necesario precisar que el concepto de ordenamiento u ordenación siempre recoge criterios multidisciplinarios, por cuanto resulta ilógico concebir un territorio con abstracción de los elementos que interactúan en él, y aunque ha sido objeto de diversas definiciones, para el DNP (2013) la de uso más recurrente es la propuesta por la Carta Europea del Ordenamiento del Territorio de 1983, que la concibe como: "La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector"[1].

De la simple literalidad de las palabras se infiere que el ordenamiento de un territorio tiene, en principio, la intención de instrumentar medidas correctivas en lo físico, social, económico y ambiental, destinadas a la promoción de un desarrollo armónico y sostenible, que garantice el uso adecuado de los recursos naturales y el derecho colectivo a disfrutar de un ambiente sano.

---

1 Citada por DNP (2013). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. "Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directivas departamentales", Bogotá, p. 1.

Por su parte, la EIA[2] de un proyecto, obra o actividad se erige como el instrumento más idóneo para la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales, y ha sido introducido en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales como un procedimiento que se surte ante las administraciones públicas, que, en términos generales y con las especificidades propias de cada legislación, pretende identificar, describir y evaluar los efectos directos e indirectos, favorables y adversos sobre el ser humano y los elementos que lo circundan, es decir: el medio biótico (fauna y flora silvestre), el físico o abiótico (agua, aire, suelo, clima y paisaje), y el social (aspectos económicos y políticos, los bienes materiales y el patrimonio cultural), factores que en su conjunto actúan en permanente interacción. Por tanto, es un procedimiento jurídico que se surte ante la administración pública para identificar, predecir, interpretar y valorar los impactos ambientales, y que le permite imponer medidas para su manejo y corrección.

Como principio, esas evaluaciones pretenden lograr un equilibrio entre el desarrollo de las actividades humanas y el medio ambiente (Conesa, 2003), sin que con ello se pretenda establecer una figura negativa o de obstrucción, ni un freno al desarrollo, sino un instrumento operativo para impedir la sobreexplotación del medio natural y la contención del desarrollismo negativo y anárquico, pues la ejecución de proyectos siempre provoca perturbaciones[3].

Cuando se confrontan los conceptos enunciados se puede observar que el ordenamiento de un territorio no puede cursar sin que, de manera paralela, se practique una EIA que defina la aptitud de un ecosistema para soportar actividades antrópicas. Es por eso que abordaremos el estudio de dos materias que, aunque concurrentes, tienen sus propias características y han sido desarrolladas desde perspectivas diferentes, pues, como lo ha sostenido la Corte Constitucional (Sent. C-431 de 2000), el ordenamiento territorial se constituye como una herramienta determinante para la planificación y uso del suelo, ya que por su intermedio se busca garantizar el uso sostenible de los recursos naturales procurando materializar un equilibrio entre la oferta y la demanda ambiental en lo que se relaciona con el desarrollo de los municipios

---

2 La expresión "Evaluación del Impacto Ambiental" es una traducción al español de la denominación "Enviromental Impact Assesment" adoptada por la Ley Nacional de Política Ambiental Norteamericana –NEPA– en 1970, año de su creación.

3 Cfr. V. CONESA (2003). *Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa, p. 22.

y distritos en el país; pues, como lo señala la providencia, se justifica que la ley disponga la conformación de Planes de Ordenamiento Territorial –POT– y, al mismo tiempo, exija para su adopción un estudio previo realizado por las autoridades ambientales, a efecto de que se verifique si se ajustan a las directrices que el Estado, en cumplimiento de su obligación constitucional de proteger el medio ambiente, ha fijado para el manejo adecuado de los recursos naturales.

I. EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL –EIA–

Antes de 1970 los proyectos de infraestructura, sin que importara su naturaleza y magnitud, solamente eran objeto de evaluación desde los aspectos técnico y económico, pues el componente ambiental siempre resultaba relegado, por la concepción que de la naturaleza se tenía como proveedora ilimitada de recursos para su utilización en pequeña o gran escala.

En Colombia se construyeron grandes proyectos de infraestructura sin que mediara una adecuada EIA, a pesar de consultarse algunas de las metodologías propias de la ingeniería norteamericana exportadas para proyectos hidroeléctricos con el programa "Alianza para el Progreso", y utilizadas en la construcción de centrales generadoras de energía en países en desarrollo.

Pero ante la necesidad de adoptar medidas de protección ambiental frente a los riesgos provocados por agresivos procesos de industrialización, conflictos bélicos y amenazas de destrucción con armas nucleares que se vivieron durante todo el siglo XX, la comunidad internacional, mediante un instrumento del derecho internacional, la Conferencia de Estocolmo de 1972, emitió una declaración de 26 Principios y un plan de acción con diez recomendaciones[4], al tiempo que estableció metas específicas, producto de profundas reflexiones al llegarse a un momento de la historia en que se debía orientar las actuaciones en todo el mundo, atendiendo con mayor cuidado las consecuencias que pudieran tener para el medio (Proclama 6), advertencia que condujo a declarar que la planificación racional constituye

4 La Conferencia recomendó, entre otras cosas, la ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio, y para ello señaló que: "… la política del medio guarda una estrecha relación con la ordenación del territorio y con la planificación económica y social a plazo medio y a largo plazo. El espacio rural representa todavía, incluso en los países más industrializados, más del 90% del territorio, por lo que no se le debe considerar como un sector residual, de reserva del suelo y de mano de obra…".

un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que surgieran entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de protegerlo y mejorarlo (Principio 14).

El ordenamiento jurídico colombiano fue uno de los primeros en el mundo que introdujo el ambiente como una materia objeto de regulación sustantiva, con el Decreto ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, influenciado, como se dijo, en los principios y proclamas de la Conferencia de Estocolmo. Así, al considerar que el ambiente es patrimonio común de la humanidad, y luego de calificarlo como necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, subordinó el uso de los elementos ambientales y de recursos naturales renovables a los principios enunciados en su artículo 9.º y, en consecuencia, su utilización deberá ser eficiente para lograr el máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de los asociados, y al estar condicionado a la interdependencia que existe entre ellos exige un uso que no genere interferencias; sujetarse a la priorización que se determine según las necesidades de la población y los territorios, respetando los límites permisibles para garantizar que no se alteren las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, ni se produzca el agotamiento o deterioro grave de esos recursos o se perturben usos posteriores que resulten de interés público. Pero, además, la misma disposición hace una especial referencia y destaca la importancia de la planeación del manejo de los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales, al señalar que esta debe hacerse en forma integral como una contribución al desarrollo equilibrado urbano y rural.

Resulta explícita en el Código la relación entre el ambiente y el territorio, y no obstante cuestionarse la forma como reguló la EIA, limitada a exigir a quien proyectara cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro a los medios físico y biótico, que declarara lo que denominó el "peligro presumible" que fuera consecuencia de esas intervenciones (art. 27), mientras que para aquellas que por sus características pudieran producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o producir modificaciones considerables o notorias al paisaje se hacía necesario presentar "el estudio ecológico y ambiental previo", a lo que se adicionaba la obtención de una licencia (art. 28), requisito que no fue objeto de reglamentación y por

tanto se tornó ineficaz durante su vigencia[5], pues esas disposiciones fueron expresamente derogadas por la Ley 99 de 1993.

Consecuente con los avances en materia de protección del ambiente y con la intención de reafirmar la Declaración sobre el Medio Humano aprobada en Estocolmo en 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ante la necesidad de establecer nuevos objetivos y alcanzar acuerdos internacionales para la protección de la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial, proclamó en 1992 en Rio de Janeiro 27 Principios que mostraron una nueva ruta para los ordenamientos jurídicos nacionales. Merece especial mención el contenido del Principio 17 que sugirió la necesidad de exigir la EIA, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad que pudiera producir un impacto negativo considerable al medio ambiente, y que se sujetara para ser ejecutado a la decisión de una autoridad nacional competente.

Como consecuencia de lo sugerido por la Declaración, se hacía imperiosa e inaplazable la revisión de los ordenamientos nacionales para incorporar conceptos que desde su proclamación gozaban de la aceptación universal, como el principio de precaución (Principio 15); el ejercicio del derecho al desarrollo de manera que respondiera equitativamente a las necesidades de las generaciones presentes y futuras (Principio 3); la protección del medio ambiente, que se constituye en parte integrante del proceso de desarrollo sostenible y no puede considerarse en forma aislada (Principio 4).

---

5 Muy pocas normas reglamentarias hicieron referencia o exigieron el cumplimiento de esos instrumentos, como el Decreto 1541 de 1978, que en el artículo 54 consagró la declaración de efecto ambiental o del peligro presumible como requisito para el otorgamiento de concesiones diferentes a las de uso doméstico, mientras que el artículo 70 del mismo reglamento impuso como requisito adicional a las solicitudes de concesión para uso industrial, anexar el estudio de factibilidad del proyecto y el estudio ecológico y ambiental, cuyas especificaciones eran definidas por el extinto Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA– en coordinación con el Ministerio de Salud, pero se advierte que estos requisitos fueron excluidos por el Decreto 1076 de 2015, compilatorio de las normas ambientales para el sector medio ambiente; y el Decreto 1608 de 1978 sobre fauna silvestre, que exigía en su artículo 28 la obligación de realizar estudios ecológicos previos cuando la autoridad administradora del recurso natural pretendiera adelantar directamente el aprovechamiento del recurso, situación corregida por el Ejecutivo en su tarea de compilación ya referenciada, al modificar su texto en el sentido de obligar a la entidad administradora a "realizar los estudios ambientales pertinentes" para el cumplimiento de esos mismos fines.

El legislador colombiano, también consecuente con lo aprobado por la Conferencia y actuando de conformidad con lo normado por el Constituyente de 1991, introdujo por medio de la Ley 99 de 1993 una reforma de fondo a la gestión ambiental, al disponer la creación del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) como organismo rector de ese sector; del Sistema Nacional Ambiental –SINA–; de entidades administrativas para el manejo regional del ambiente, así como la adopción de una metodología de EIA mediante un procedimiento gubernativo que, para conservar la terminología del derogado artículo 28 del Código de Recursos, denominó licencia y a la cual se someten, según los términos del artículo 49 de la ley arriba citada, los proyectos, obras o actividades que tengan la vocación de producir los mismos efectos adversos referidos por la disposición que antecedió su vigencia.

El alineamiento de la norma ambiental colombiana con lo proclamado por la Declaración de Rio Janeiro se advierte en la definición que la Ley 99 hiciera de los principios que debe seguir la política ambiental colombiana, pues su artículo 1.º, numeral 1 consagró que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en ella. No obstante incluirse, como principio, en los dictados del instrumento al cual remitió la Ley 99, en ella se resaltó la importancia de los estudios de impacto ambiental; pues en el mismo artículo, numeral 11, los calificó como el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

La licencia como instrumento para la EIA ha sido objeto de múltiples intervenciones legales[6] y reglamentarias, que han creado otras metodologías para la valoración de las afectaciones al ambiente y que por lo general han resultado menos exigentes, como fueron los planes de manejo autorizados por el artículo 134[7] del Decreto ley 2150 de 1995 y desarrollados por el Decreto 1421 de 1996[8]; los documentos de evaluación y manejo ambiental

---

6 Los artículos 57, sobre estudio de impacto ambiental, y 58, procedimiento para otorgar la licencia, fueron modificados por los artículos 178 y 179 de la Ley 1753 de 2015, y ya habían sido modificados por los artículos 223 y 224 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.

7 Declarado inexequible por la Corte Constitucional. Sentencia C433 de 1996.

8 Perdió su fuerza ejecutoria como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 134 del Decreto 2150 de 1995.

–DEMA– a que se refería el Decreto 883 de 1997[9]; y las guías ambientales del Decreto 1728 de 2002, derogado por el 1180 de 2003. La proliferación de normas que han modificado, sustituido, derogado o simplemente reglamentado las disposiciones que regulan la licencia como instrumento para la EIA en Colombia, ha provocado una evidente inseguridad jurídica y grandes dificultades para el ejercicio del control fiscal y administrativo, pues las autoridades tienden a considerarla como equivalente a las otras metodologías de evaluación y control que han sido creadas según la enunciación precedente.

De lo expuesto se infiere que la legislación colombiana ha promovido el desarrollo de un modelo de EIA de proyectos, influenciado en principio por el modelo norteamericano de la Envinromental Policy Act de 1969 que se irradió en la mayoría de los ordenamientos jurídicos occidentales, ahora reducido a los proyectos y actividades definidos y enumerados en el Decreto 1076 de 2015. Pero existen otros sistemas que exceden la valoración de las incidencias que sobre el ambiente pueden provocar intervenciones puntuales y que se gestionan a través de la EIA, como la denominada Evaluación Ambiental de Planes y Programas –EAPP– desarrollada por el Derecho Europeo mediante la Directiva 2001/42 del Parlamento Europeo y del Consejo e incorporada a las legislaciones de los Estados de la Unión[10].

Como bien lo precisa Esteve (2008), la gran diferencia entre esas formas de evaluación es que se realizan en dos momentos diferentes: el del plan o programa, que es el contemplado por la evaluación ambiental estratégica o EAPP, y el de su ejecución a través de proyectos concretos, sobre el cual se proyecta la EIA, pero entre ellas surgen dos precisiones en cuanto a sus relaciones y secuencia: se pueden promover proyectos que no son de ejecución de planes o programas, pero pueden ser objeto de la evaluación si la norma así lo exige; y la práctica de una EAPP no impide la EIA de proyectos concretos para su ejecución, pues se trata de evaluaciones que corresponden a niveles diferentes[11].

En relación con ese instrumento ya estructurado en el derecho europeo, cabe anotar que se ha conocido en Colombia el texto de un anteproyecto

---

9 Este artículo fue declarado nulo por el Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 26 de febrero de 1998, Expediente n.º 4500, C. P.: ERNESTO RAFAEL ARIZA, y por la misma Corporación mediante Sentencia del 20 de agosto de 1998, Expediente n.º 4599, C. P.: MANUEL S. URUETA AYOLA.

10 Esta metodología se conoce como Evaluación Ambiental Estratégica –EAE–.

11 Cfr. J. ESTEVE PARDO (2008). *Derecho del Medio Ambiente*, 2.ª ed., Barcelona, Marcial Pons, p. 71.

de ley para ser debatido públicamente previa su eventual radicación en el Congreso de la República, en cuyo artículo 9.º propone la creación de un sistema de "Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas", que exigiría a los sectores productivos, en el supuesto de cursar de manera exitosa su trámite, incorporar la dimensión ambiental y social en la estructuración de los planes, programas y megaproyectos de inversión; para lo cual llevarían a cabo la EAE correspondiente a efectos de construir bases técnicas para mejores decisiones sobre calidad ambiental y protección del patrimonio natural, evaluación que permitiría, según el texto proyectado, "la identificación temprana de riesgos y oportunidades socio ambientales y territoriales en un contexto de sostenibilidad en el largo plazo; la visión, objetivos y metas de la Planificación del Desarrollo Sostenible a nivel nacional y regional", y sus resultados serían vinculantes en la construcción del plan, programa o mega proyecto de inversión evaluado.

A. Órganos competentes para conocer las solicitudes de EIA

La Ley 99 dispuso un reparto competencial asignando al entonces Ministerio del Medio Ambiente, de manera privativa, el otorgamiento de la licencia ambiental a los proyectos, obras o actividades listados en su artículo 52, al presumirse que estos, en consideración a su envergadura, generan de manera proporcional un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, y modificaciones considerables o notorias al paisaje, de mayor entidad[12] que aquellos que serían asignados a las corporaciones autónomas regionales por medio del reglamento, según la expresa designación que de ello hiciera el artículo 53 ídem.

Aunque la Ley 99 señaló con claridad los proyectos cuyo licenciamiento resultaban de competencia privativa del Ministerio, en ejercicio de su potestad reglamentaria el Gobierno ha introducido cambios en cuanto a las autoridades llamadas a conocer y otorgar licencias ambientales, y excluido

---

12 El Gobierno Nacional, por medio del Decreto 3573 de 2011 creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, y en la definición de funciones que obra en su artículo 3.º está la de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos, así como hacer su seguimiento y el de los demás permisos y trámites ambientales.

algunos proyectos, obras o actividades en las que, en los términos de la norma reglamentada, la Ley 99 de 1993, resultaba obligatorio su trámite[13]. Así, solamente aquellos incluidos en los listados que por su carácter taxativo definen las competencias en la compilación vigente, tienen la cuestionable naturaleza de ser los únicos que provocan efectos adversos de las características previstas por el legislador de 1993 para la exigencia de la evaluación ambiental a que se hace referencia.

Ahora bien, en los términos del Decreto 1076 de 2015, compilatorio de la reglamentación ambiental, son competentes para conocer y otorgar las licencias ambientales: la ANLA; las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible, las cuales podrán delegar la competencia en las entidades territoriales, previo cumplimiento de las exigencias de ley; los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población, dentro de su perímetro urbano, sea superior a un millón de habitantes, y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002.

B. OBJETIVOS DE LA EIA

Para la formulación de un proyecto, obra o actividad que en los términos de la ley se someta al licenciamiento ambiental, se deben cumplir los siguientes objetivos:

a. *Tener conocimiento de la oferta ambiental o de la situación del ambiente sin proyecto, entendiendo por esta la capacidad de los ecosistemas para suministrar bienes y servicios*. En otras palabras, son los beneficios que el mundo natural suministra, tales como vegetación, cuerpos hídricos, paisaje, llanuras, sabanas, etc.

El conocimiento de la oferta y la incidencia del proyecto, obra o actividad en el medio en que se planea su ejecución se define como línea base ambiental, o sea la información básica para caracterizar, antes de la intervención que propone realizar el solicitante, el estado de la evaluación en términos de cantidad, calidad y disponibilidad de los recursos naturales, la misma que se

---

13 Por ejemplo, el artículo 52 de la Ley 99 asignó al Ministerio del Medio Ambiente el otorgamiento de la licencia ambiental para: "[…] 1 (La) Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías". Sin embargo, la reglamentación vigente, según lo dispuesto por el artículo 2.2.2.3.2.2, excluye de ese trámite a los gasoductos de distribución urbana.

establece como punto de referencia para comparar y hacer seguimiento a los cambios o afectaciones que se puedan presentar en un marco previamente determinado en el tiempo y el espacio. En ese sentido, la línea base depende de la información que se produzca a través de indicadores ambientales a partir de los cuales, mediante procesos concertados y participativos, se estandariza la información permitiendo, entre otros aspectos, conocer el estado y condición de los recursos naturales que incidirán en las áreas de influencia directa e indirecta objeto de eventuales alteraciones.

Durante el trámite del licenciamiento los estudios de impacto ambiental exigen la entrega de información debidamente documentada respecto de la demanda de recursos naturales para la realización del proyecto, la cual debe incluir aquella que sustente la solicitud de los permisos para acceder al uso de recursos naturales, como por ejemplo, la captación de aguas superficiales y subterráneas, los vertimientos de aguas residuales, la ocupación de cauces, los aprovechamientos forestales, las emisiones atmosféricas, la recolección de especímenes de la diversidad biológica para fines no comerciales, etc.

En síntesis, la formulación de la línea base permite, entre otras cosas, identificar ecosistemas sensibles, críticos y de importancia ambiental y social en el área de intervención proyectada, precisar si se afectarán directa o indirectamente las condiciones agroecológicas y/o urbano funcionales locales, y describir la oferta ambiental de la zona del proyecto en sus aspectos más relevantes.

b. *Identificar las consecuencias perjudiciales y benéficas más significativas del proyecto sobre el ambiente*. Se retoma aquí lo expuesto en cuanto a la condición expresa del ordenamiento jurídico colombiano de someter al proceso de evaluación ambiental los proyectos obras o actividades con capacidad de producir deterioro grave al ambiente e introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, puesto que con la licencia se habilita a su titular para obrar con una libertad limitada en la ejecución de la obra o actividad autorizada; pero, como lo advierte la Corte Constitucional, el ámbito de acciones que aquel puede desarrollar resulta reglado por la autoridad que la otorga, según las necesidades y conveniencias que esta, discrecional pero razonablemente, aprecie en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que se produzcan o se puedan producir, argumentos que llevaron a esa Corporación a concluir que el instrumento de EIA adoptado por la legislación colombiana tiene un fin preventivo o precautorio, en la medida que busca eliminar o al

menos manejar, en cuanto sea posible y con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente[14].

No obstante cuestionarse del texto positivo los conceptos que hacen exigible la práctica de la EIA, por cuanto la causación de un deterioro grave al ambiente o la modificación considerable o notoria del paisaje parece acercarse más al daño que al impacto ambiental, en ocasiones se duda si frente a los efectos adversos inducidos por las obras que al término de la evaluación resultan autorizadas, procede su reparación, o la corrección, mitigación, compensación o manejo.

Merecen especial atención las referencias técnicas a los impactos ambientales, así como las metodologías que para su identificación y valoración han sido creadas, las mismas que a pesar de su diversidad conceptual coinciden en su gradación como significativos o relevantes, que provocan alteraciones a los ecosistemas o en la salud pública, y degradan las condiciones de existencia o desarrollo del hombre y los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales, y aquellos nominados como acumulativos, sinérgicos y residuales. Para la valoración, y considerando su magnitud, los impactos usualmente son calificados como críticos, moderados y compatibles.

Por lo expuesto podría afirmarse que la expresión "deterioro grave" adoptada por nuestra legislación resulta equivalente al "impacto negativo significativo" al cual hacen referencia diferentes ordenamientos[15], y aunque no existe una definición normativa que precise el concepto, algunos trabajos de investigación han propuesto criterios bien fundamentados para la correcta aplicación del presupuesto normativo de la Ley 99 de 1993. Acogemos la propuesta presentada para el Proyecto de Energía, Minería y Medio Ambiente CERI-COLOMBIA-CIDA, nominado "Criterios para determinar cuándo un proyecto o actividad puede ocasionar deterioro grave al medio ambiente", que fue la adaptación y complemento de un estudio canadiense como parte del componente WBS-102: "Optimización del Proceso de Licenciamiento Ambiental", en los siguientes términos[16]:

---

14 Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 1999.

15 La Ley española 21 del 9 de diciembre de 2013 de evaluación ambiental lo define como: alteración de carácter permanente o de larga duración de un valor natural y, en caso de espacios Red Natura 2000, cuando además afecte los elementos que motivaron su designación y objetivos de conservación. *Boletín Oficial del Estado –BOE–*, n.º 296, Sec. I, miércoles 11 de diciembre de 2013, p. 98151.

16 WCI International Inc. y WCI Colombia Ltda., 1999, p. 2.

> El deterioro grave, en la práctica, está determinado por aquellos aspectos intrínsecos a un proyecto o actividad que pueden afectar de forma adversa y significativa el medio ambiente y los recursos. Un aspecto significativo, es aquel cambio que, pronosticado o medido sobre un atributo ambiental, con límites temporales y espaciales, debe ser considerado, dependiendo en la confiabilidad y precisión de la predicción y la magnitud del cambio, tanto en la planificación de un proyecto o actividad, como en la decisión que sobre el mismo es necesario realizar en alguna etapa de su desarrollo.

Según los términos del estudio referido, en opinión de algunos autores el aspecto significativo se configura en el supuesto de provocar cambios directos de consideración sobre atributos socialmente relevantes, como son los efectos sobre la salud y la seguridad humana; amenazas a los medios de subsistencia, como la pérdida de especies comerciales importantes o de su hábitat, cosechas actuales o la capacidad futura de producirlas; modificaciones al estilo de vida tradicional, producidas, principalmente, por los grandes proyectos de infraestructura que promocionan la migración de personas hacia los sitios de obra y se constituyen en vehículos que afectan las costumbres de la población; amenaza a recursos valiosos, como el patrimonio arqueológico, histórico y arquitectónico, paisaje y ecosistemas, entre otros; conflictos en el uso del suelo, pues los usos propuestos para los proyectos y los que se realizan antes de las intervenciones son por lo general excluyentes; y el desbalance entre la oferta y la demanda de recursos, pues la producción local o regional resulta insuficiente para satisfacer los requerimientos de los proyectos, lo que hace necesaria la importación de bienes y servicios que afecta directamente el costo de los mismos para los habitantes de la región intervenida.

Al margen de los requerimientos que se formulan para la protección del ambiente en función de la planificación de un territorio local o regional, deben tenerse en cuenta las tendencias de integración de mercado y liberación de aranceles que se configuran con los sistemas de economía global, que pueden afectarlos y provocar, incluso afectaciones que trascienden las fronteras nacionales. En ese sentido, y según lo plantea Ponce de León (2000), se deben incorporar a la normativa comunitaria andina los estudios de impacto ambiental como instrumento de planeación de actividades, y la EIA como proceso administrativo especial previo a la aprobación de planes, programas, proyectos, obras o actividades adelantadas o auspiciadas por la

comunidad[17]. Para Salinas Alcega (2012), si bien la EIA surge a la vida jurídica como creación de los ordenamientos nacionales, ya se encuentra incorporada al derecho internacional del medio ambiente y desarrolla un aspecto específico que únicamente puede contemplarse de manera verdaderamente efectiva a través de normas transnacionales: su incorporación en aquellos supuestos en los que las consecuencias medioambientales de una actividad tienen carácter transfronterizo[18].

c. *Formular las medidas de manejo para los impactos identificados y valorados*. El plan de manejo ambiental es el documento que, al término de una evaluación ambiental, establece de manera detallada las acciones que se deben emprender para prevenir, corregir o mitigar los efectos e impactos ambientales negativos y potenciar los positivos que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad en dos aspectos de importancia: los programas de manejo ambiental relacionados con los aspectos físico-bióticos, que incluyen todo lo relativo al agua, el suelo, el paisaje, el aire, la flora y fauna silvestres, y el plan de gestión social, referido a las personas o comunidades potencialmente afectadas, con énfasis en sus actividades económicas o de sustento, las relaciones sociales y culturales, y el patrimonio histórico y cultural, entre otros.

Al término del procedimiento de identificación y evaluación de los impactos se proponen medidas correctoras que aminoren los efectos derivados de la actividad contemplada, acciones que deben ser también objeto de análisis para definir si producirán, también, repercusiones negativas en el entorno. Su corrección puede obtenerse reduciendo el impacto (limitando la intensidad o agresividad de la acción que lo provoca), el cambio de la condición del impacto (mediante actuaciones que favorezcan los procesos de regeneración natural para disminuir la duración de los efectos), y la compensación del impacto, cuando este sea recuperable, medidas que en su conjunto se deben adoptar y desarrollar durante la ejecución de las obras o inmediatamente después de su terminación[19].

---

17 Cfr. E. Ponce de León (2001). *Temas de derecho comunitario ambiental Andino*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 134.

18 Cfr. S. Salinas Alcega (2012). "Evaluación de Impacto Ambiental en el Derecho Internacional: el Convenio de Espoo sobre la evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo", en *Evaluación de Impacto Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 69.

19 Ministerio del Medio Ambiente. Secretaría General de Medio Ambiente. "Guías metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. 2. Grandes Presas", Madrid, 2000.

En Colombia, al igual que en la legislación de otros Estados, la valoración del impacto ambiental es un conjunto de operaciones que se basan en una previsión; por eso no se logra valorar el impacto real sobre la ejecución de un proyecto sino únicamente el impacto previsto (Delgado, 2002), pues, para esos fines se presenta el examen y descripción del ambiente en el cual se desarrollará la obra y el análisis de las soluciones técnicas que se adoptarán para ello[20].

d. *Garantizar que el proyecto cumpla con las leyes ambientales*. Si bien la licencia ambiental lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad (Dcto. 1076 de 2015, art. 2.2.2.3.1.3) según lo definido en el estudio de impacto ambiental, los usos autorizados deberán surtirse bajo los términos y condiciones de la legislación ambiental, pues aquella se concreta en un acto administrativo de carácter especial que puede ser modificado de manera unilateral por la autoridad competente, e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (art. 62 Ley 99 de 1993), ya que el instrumento funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público[21]. Así, el desconocimiento de las obligaciones establecidas en el acto que la concede y de las normas ambientales a cuyo cumplimiento estricto se sujeta, al margen de la revocatoria prestarían mérito para la imposición de las sanciones y medidas preventivas de que habla la Ley 1333 de 2009, al ser constitutivas de infracción según lo dispone su artículo 5.º.

e. *Incluir los costos ambientales en la estructura de costos de los proyectos*. La Ley 99 de 1993 contempla una serie de instrumentos económicos que consagran no solamente el discutido principio del "contaminador-pagador", fuente importante para la generación de recursos para financiar la política ambiental[22], sino para no estimular prácticas contaminantes y en su lugar

---

20 Cfr. J. Delgado (2003). "La valoración del impacto ambiental en Italia como materialización de una política de participación", en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. iii, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 32.

21 Sentencia C-746 de 2012, M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

22 Con fundamento en Gallego Gradilla (*Grandes dilemas ambientales*, p. 2-33), desde tiempo atrás Martín Mateo había formulado serias críticas al principio, como se advierte en el siguiente

promover incentivos a la protección y conservación del ambiente, postulados que se evidencian en su artículo 1.º, numeral 7, al consagrar como obligación del Estado fomentar "[…] la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables".

En este punto se observa nuevamente el reconocimiento del legislador colombiano a los dictados de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992, al atender el llamado que hizo en su principio 16 al indicar que: "Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales"; principio que, como lo explica la Corte Constitucional, inicialmente fue interpretado como un deber de internalización de los costos hasta alcanzar los niveles permitidos de contaminación, pero que ahora, y en razón de la complejidad de los problemas ambientales, es concebido como una fórmula para exigir la internalización de los costos que hagan posible niveles óptimos de polución, para lo cual los responsables de un evento de contaminación deben contribuir de conformidad con su grado de responsabilidad a internalizar tales costos[23].

Como se puede ver, existe una disyuntiva entre el desarrollo económico y la protección ambiental, pues el funcionamiento del sistema económico produce externalidades negativas sobre la colectividad, ya que el uso de la naturaleza en los procesos de producción, distribución y consumo genera costos sociales por la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales[24].

---

texto: "[…] 'el que contamina paga', principio este de aparente convicción, pero que encierra serias contradicciones en su aplicación, ya que, como se ha indicado, ni este principio ni su contrario, 'la víctima paga', son unas guías óptimas de asignación, al ser inadecuado el principio de compensación monetaria en el que ambos se apoyan. Tan solo serían aplicables si todos los países y todos los habitantes de un país dado partieran de una situación de igualdad". Ramón Martín Mateo (1977). *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, p. 38.

23 Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011, M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

24 Cfr. H. A. Villa Orrego (2013). *Derecho Internacional Ambiental. Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medio ambient*e, Medellín, Universidad de Medellín y Editorial Astrea, p. 185.

f. *Crear espacios de participación ciudadana que concilien las expectativas de la comunidad y los intereses de los inversionistas*. Este objetivo de la EIA responde a otro de los principios generales adoptados por la Ley 99 de 1993 como fundamento de la política ambiental colombiana en su artículo 1.º, específicamente en el numeral 12, según el cual el manejo ambiental del país, de acuerdo con la Constitución Nacional, será descentralizado, público y participativo. Además, la misma norma consagra en su Título X, artículos 69 y siguientes, los diferentes modos y procedimientos de participación ciudadana, entre los cuales se destacan por su importancia las audiencias públicas administrativas relativas a las decisiones ambientales en trámite, mecanismos con los cuales se atendió igualmente el llamado que hizo la Declaración de Río en su Principio 10, según el cual el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos en el nivel que corresponda.

Para un adecuado ejercicio del derecho de participación consagrado por la Ley 99 es necesario garantizar óptimos niveles de información a los ciudadanos, y para ello la norma también estimula en su artículo 74 el acceso para obtenerla de las autoridades públicas sin restricciones ni limitaciones, y corresponde a ellas resolver las peticiones dentro de un término máximo de diez días hábiles[25].

Por su parte, la Ley 143 de 1993 consagró en su artículo 53 que durante la fase de estudio y como condición para ejecutar proyectos de generación e interconexión de energía eléctrica, las empresas propietarias de los proyectos deben informar a las comunidades afectadas, consultando con ellas, en primer lugar, los impactos ambientales que presumiblemente se producirán, en segundo término las medidas previstas en el plan de acción ambiental, y tercero, los mecanismos necesarios para involucrarlas en la implantación del plan de acción ambiental.

En materia de licenciamiento ambiental, el artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto 1076 de 2015 dispone la obligación de informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas propuestas, y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante el proceso. Además, debe darse

---

25 Cfr. C. M. Rojas Quiñones (2004). *Evaluación de las características de los principios del derecho internacional ambiental y su aplicación en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 65.

cumplimiento a la consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en las normas que la regulan[26].

g. *Determinar la viabilidad ambiental de los proyectos, garantizando la existencia y disponibilidad de los recursos naturales renovables que requieren*. Este objetivo de la EIA resulta consecuente con el carácter finito de los recursos naturales y la necesidad de dosificar su uso para evitar un agotamiento temprano. Por eso, como en su momento lo predicaba el maestro Martín Mateo (2000), las disfunciones ambientales, incluidas las que afectan la biodiversidad, se han imputado al abuso y apropiación individual de bienes comunes con la intención de abaratar el costo de los productos, desconociendo que el mercado no puede, por sí, ordenar esa situación, pues no entran en juego los intereses del vendedor y del comprador, sino de todas las personas presentes y venideras, por lo que no habría legitimidad democrática para aprobar leyes que dispongan de recursos que no pertenecen a los representados en los parlamentos[27].

Ahora bien, después de transcurridos diecisiete años de la publicación objeto de cita, podemos observar que la preocupación que en su momento tenía el autor no solamente se mantiene, sino que aparece potenciada por los actuales sistemas de producción y mercadeo con alcance universal.

En términos generales se puede afirmar que la definición de la viabilidad ambiental es el fin último de la EIA, pues se entienden cumplidos los requisitos exigidos por la ley dentro del procedimiento administrativo, como son el diagnóstico ambiental de alternativas en los proyectos obras o actividades que lo requieran, según lo establece el artículo 2.2.2.3.4.2 del Decreto 1076 de 2015, que debe contener, entre otros, información referida a la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el plan de ordenamiento territorial, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto 2201 de 2003 (reglamentario del art. 10 de la Ley 388 de 1997), así como la identificación y análisis comparativo de los riesgos potenciales y efectos

---

26 Al margen de considerar la consulta previa como un derecho fundamental, la Corte Constitucional destaca que merece una protección especial porque "[…] tiene por objeto garantizar la participación de las comunidades en la adopción de las decisiones que las afectan y por lo tanto no puede consistir en una simple información a dichos entes colectivos sino que debe propiciar espacios de concertación en la escogencia de las medidas". Sentencia C-418 de 2002, M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

27 Cfr. R. Martín Mateo (2000). "La revolución ambiental pendiente", Universidad de Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. [www.cervantesvirtual.com], consultada el 24 de marzo de 2017.

sobre el medio ambiente, y lo relacionado con el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales requeridos para las distintas alternativas presentadas, además del estudio de impacto ambiental, que es el instrumento básico para la toma de decisiones relacionadas con las iniciativas que se someten al trámite de la licencia ambiental y que debe incluir la información mínima detallada en el artículo 2.2.2.3.5.1 del mismo reglamento compilatorio del sector medio ambiente, o sea la información del proyecto (localización, infraestructura a construir y actividades a realizar); caracterización del área de influencia para los medios físico, biótico y socioeconómico; evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos; evaluación económica de los impactos adversos y favorables que se producirán; plan de manejo ambiental del proyecto y medidas de monitoreo y seguimiento, entre otras.

h. *Determinar la existencia de impactos del ambiente sobre el proyecto*. Hasta ahora nos hemos referido a los efectos provocados por las intervenciones antrópicas sobre el ambiente, pero debe tenerse en cuenta, además, que los medios natural y social también producen afectaciones a los proyectos, obras o actividades en sus diferentes fases de ejecución. Así, el clima y sus variables de temperatura, humedad relativa, radiación, la velocidad de los vientos y las precipitaciones pluviales, por ejemplo, regularmente son objeto de medición y monitoreo, al tiempo que se recurre a diversos y sofisticados sistemas de predicción a efectos de determinar las mejores alternativas de planificación. Pero un fenómeno natural de variabilidad climática (no de cambio climático) relacionado con el calentamiento del Pacífico oriental ecuatorial, denominado ENSO (El Niño Oscilación del Sur o El Niño-Southern Oscillation), que se desarrolla en el océano pacífico tropical tiene un efecto en el clima asociado a la disminución de las lluvias en el país en relación con el promedio histórico mensual, al aumento de las temperaturas del aire, especialmente en las regiones Caribe y Andina[28], y a la disminución de la oferta hídrica, que al margen de afectar drásticamente la actividad agropecuaria, ha incidido dramáticamente en la generación de energía eléctrica, induciendo crisis en la producción de bienes y servicios, producto de los racionamientos ordenados por diferentes gobiernos.

El fenómeno de La Niña es el segundo componente oceánico del ENSO, y corresponde a la aparición de aguas superficiales más frías con efectos

---

28 IDEAM. "Fenómenos de El Niño y de La Niña". Disponible en [www.ideam.gov.co de web de tiempo-y-clima de clima de fenomenos-el-nino-y-la-nina], consultada el 26 de marzo de 2017.

climatológicos de enormes implicaciones socioeconómicas y ambientales en gran parte del territorio nacional, por la excesiva pluviosidad que causa inundaciones por el desbordamiento de los ríos, destrucción de cultivos y obras de infraestructura que inciden negativamente en la estabilidad y normal funcionamiento del aparato productivo. Para conjurar sus efectos es necesario elaborar y practicar planes de contingencia.

II. LA OAT

De conformidad con lo expuesto en el capítulo precedente, se entiende que las metodologías usuales para la EIA ofrecen un tratamiento del ambiente con independencia del territorio que lo alberga, al hacer simples referencias puntuales a componentes como la agricultura, el transporte o la industria, desconociendo que entre todos esos elementos se conforma un sistema integrado e indivisible.

Como uno de los elementos para lograr su cohesión se ha adoptado el concepto de la OAT, concebida generalmente como una política cuyo objeto es la organización espacial en un ámbito territorial determinado, que se desarrolla como un ordenamiento racional y participativo, en función de las aptitudes y usos de los ecosistemas[29].

Por considerarla referente en esta materia, conviene hacer mención a la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), que define dicha actuación como: "[…] una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector", y su objetivo primordial es obtener un marco y una calidad de vida "que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana".

Según el modelo europeo, la ordenación del territorio debe ser democrática, para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos; global, como condición para garantizar la coordinación de

---

29 Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011). *El ordenamiento ambiental como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional*, vol. 2. Buenos Aires, p. 16.

las diferentes políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque de esa naturaleza[30]; funcional, por cuanto debe prevalecer la conciencia regional basada en intereses, cultura y valores comunes, sobre las fronteras territoriales; y prospectiva, en el sentido de recoger el conjunto de análisis de desarrollo a largo plazo, que posibilite explorar o predecir a futuro los diferentes eventos con incidencia económica, cultural, social y ambiental, que permitan tenerlos en cuenta a efectos de su aplicación[31].

A. LA OAT EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Como una moderna tendencia para la protección ambiental y de manera especial para la restricción de los usos del suelo, el Estado colombiano ha ratificado varias convenciones y tratados, y acatado lo prescrito por diferentes declaraciones de carácter universal.

En cuanto a la necesidad de desarrollar esas formas de ordenamiento del uso de los suelos, el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano formuló en su Capítulo II un plan de acción con tres tipos generales de intervención sobre el medio: el programa global de evaluación del medio humano, las actividades de ordenación del medio humano, y las

---

30 Aunque la carta menciona la globalidad como atributo o referencia para el manejo territorial, algunos autores estiman esa misma condición como un punto de análisis entre este y el ambiente. Por ejemplo, JARIA I MANZANO hace referencia a ello, en los siguientes términos: "Por una parte, es evidente que el medio ambiente real, aunque complejo y proteico, es uno a nivel planetario, de modo que los perjuicios que se proyectan sobre el bien jurídico, entendido como configuración deseable del medio ambiente real, no encuentran límite en las fronteras estatales" Cfr. J. JARIA I MANZANO (2011). *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 211.

31 La Corte Constitucional colombiana reconoce la validez de esos principios orientadores del ordenamiento territorial en la Sentencia C-123 de 2014, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, al sostener que: "La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros". Además, en la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 (*Gaceta del Congreso*, 10 de agosto de 1997) se lee lo siguiente: "Todo proceso de urbanización es menester elucidarlo como la expresión espacial de un sistema productivo, social y político. El intervencionismo estatal debe encaminarse hacia el ordenamiento y reordenamiento urbano y a proveer los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Concebir que el crecimiento económico y las fuerzas del mercado, por sí solas, pueden solucionar los problemas ecosociales, físicos y ambientales, es un craso error".

medidas internacionales auxiliares de la acción nacional e internacional de evaluación y ordenación. Para su implementación recogió 109 recomendaciones, de las cuales se procede a reproducir, por su pertinencia, la número 19:

> *Ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio*. Se recomienda que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en cooperación con otras organizaciones internacionales competentes, incluya en su programa las cuestiones referentes a la ordenación del espacio rural en relación con la política del medio humano, dado que la política del medio guarda una estrecha relación con la ordenación del territorio y con la planificación económica y social a plazo medio y largo plazo. El espacio rural representa todavía, incluso en los países más industrializados, más del 90% del territorio, por lo que no se le debe considerar un sector residual, de reserva de suelo y de mano de obra[32].

Otros instrumentos como el Convenio Internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequías graves, la Declaración de Rio de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo[33], la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y la Declaración de Nairobi sobre impactos ambientales negativos futuros, han promovido el desarrollo de medidas de protección de los bienes ambientales, entre ellos el suelo, como soporte de los procesos requeridos para la supervivencia humana.

B. LA OAT EN COLOMBIA

La Constitución de 1991 le asignó al Estado (art. 80) la función de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su manejo sostenible, su conservación, restauración y sustitución, actividades que no se pueden promover sin que se surta la ordenación del territorio.

---

32 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972, Naciones Unidas, Nueva York, 1973, p. 11. Disponible en [www.dipublico], consultada el 7 de abril de 2017 de Conferencia de Medio Humano.

33 La Agenda 21, como Plan de Acción de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI, aprobada en esta Conferencia, reitera (Cap. 28) la importancia de las autoridades locales para la creación de modelos sostenibles de desarrollo: "Las autoridades locales construyen y mantienen infraestructuras económicas, sociales y ambientales, y asisten en la ejecución de las políticas ambientales nacionales y subnacionales. Al ser más próximo a los ciudadanos, el gobierno local juega un papel muy importante educando y movilizando a las personas para promover el desarrollo sostenible".

Para el cumplimiento del mandato del constituyente, la Ley 99 de 1993 en su artículo 68 consagró que las entidades territoriales deben elaborar sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las corporaciones autónomas regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, y es a ellas a quienes corresponde armonizarlas.

En la legislación colombiana la norma más importante relativa al ordenamiento territorial es la Ley 388 de 1997[34], que actualizó las disposiciones sobre planes de desarrollo municipal (Ley 9.ª de 1989) y del sistema de vivienda de interés social (Ley 3.ª de 1991), permitiendo a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico dentro de su jurisdicción[35]; sin embargo, debe tenerse en cuenta que al definir los objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables el Decreto 3570 de 2011 le asignó la función de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetan la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso, y aprovechamiento sostenible de esos recursos y el medio ambiente de la Nación; para lo cual debe, entre otros asuntos, diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental y uso del territorio y de los

---

34 Dispone la ley que el concepto de ordenamiento territorial comprende 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 que les compete y dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de conformidad con las estrategias de desarrollo socioeconómico, y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5.º).

35 "La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucran un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente": Corte Constitucional. Sentencia C-795 del 29 de junio de 2000, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

mares adyacentes y preparar, con la asesoría del DNP, los planes, programas y proyectos que en esas materias deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República (art. 2, nums. 1 y 6).

La Ley 388 arriba citada establece que la ordenación del territorio encuentra fundamento en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la equitativa distribución de las cargas y beneficios, al tiempo que diferencia entre los Planes de Ordenamiento Territorial –POT–, para los municipios con una población que supera los 100.000 habitantes; Planes Básicos de Ordenamiento Territorial –PBOT– cuando el número de sus habitantes fluctúa entre 30.000 y 100.000; y Esquemas de Ordenamiento Territorial –EOT–, cuando los mismos son inferiores a 30.000[36].

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de las normas de ordenamiento territorial, anotando que según se desprende de lo dispuesto en los artículos 5.º y 9.º de la Ley 388, "(este) se constituye en una herramienta determinante para la planificación y uso del suelo, ya que, por su intermedio, se pretende garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales procurando que exista un equilibrio entre la oferta y demanda ambiental, en lo que se relaciona con la ejecución de procesos de desarrollo municipal y distrital", condición que exige, según lo reitera esa corporación, que las autoridades ambientales, como requisito previo a su adopción, adelanten un estudio previo para verificar que dichos planes se ajustan a las directrices que el Estado ha fijado para el manejo adecuado de los recursos naturales, en cumplimiento de su obligación constitucional de proteger el medio ambiente[37].

Se infiere del comentario anterior que no puede concebirse el proceso de ordenación de un territorio sin que se acuda a la elaboración de estudios ambientales, puesto que la definición de prácticas productivas o de los usos del suelo que garanticen la sostenibilidad, en un marco que supone el conocimiento de la oferta y demanda de bienes ambientales, son objetivos

---

36 Al margen de esos instrumentos, también existen los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial –PEMOT–, para los municipios que integran las áreas metropolitanas; y los Planes de Ordenamiento Departamental –POD– para el territorio de esas entidades descentralizadas, concebidos para una vigencia a largo plazo (16 años), término razonable para armonizar los ordenamientos de los municipios de su jurisdicción.

37 Corte Constitucional. Sentencia C-431 de 2000, M. P.: VLADIMIRO NARANJO M.

de la evaluación de impactos que se pueden causar con las intervenciones sobre los medios físico, biótico y socioeconómico. Para ello, se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la Ley 99 de 1993, 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.

C. La necesidad de adoptar una metodología de EAPP como requisito para la ordenación del territorio

La reiteración de eventos catastróficos en Colombia, causados por la concurrencia de múltiples factores, ha provocado daños irreparables con la pérdida de vidas humanas, la destrucción de viviendas, de infraestructura vial y graves afectaciones a los ecosistemas. La avalancha que arrasó parcialmente a la ciudad de Mocoa en la época de elaboración del presente trabajo, es una muestra del cuestionable manejo del medio ambiente y la ausencia de políticas de urbanismo que garanticen la seguridad de los asentamientos humanos localizados en áreas de inundación, que de manera imprudente y sin control gubernamental invaden las rondas de muchos ríos caudalosos, a pesar de haber sido promulgadas normas en materia de gestión y prevención de desastres, como la Ley 1523 de 2012[38], y el Decreto 1077 de 2015[39] que reglamentó la incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

Los medios de comunicación difundieron, con motivo de la emergencia que se comenta, las conclusiones de algunos estudios previos que dieron cuenta de la detección anticipada de las condiciones que hacían previsible la ocurrencia del hecho que desató la catástrofe, y algunos hicieron pública la divergencia que existe en Colombia entre la planificación del uso del

---

38 Por la cual se adoptó la política de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En su artículo 4.º, numeral 18, la norma definió, para efectos de esa ley, el alcance de la prevención del riesgo: "Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible". Este concepto se lee como un simple postulado teórico que desafortunadamente no se ajusta a la realidad.

39 Por el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

territorio y la prevención de desastres, puesto que el IDEAM y el DNP habían advertido que el 81% de los municipios del país no tienen actualizado el POT y el 97% no contempla el riesgo dentro de sus prioridades, mientras que otros diagnósticos señalaron que el 28% de la población está expuesta a un alto potencial de inundación, y el 31% a una amenaza por movimientos en masa, asociados a crecientes súbitas[40].

Transcurrieron pocos días para que se presentara otro evento crítico y con resultados abrumadores, como consecuencia de las fuertes precipitaciones sobre la ciudad de Manizales que provocaron muertes y la desaparición de personas, al margen de la destrucción de viviendas e infraestructura vial y de servicios públicos. Estos sucesos ocurrieron en fechas casi que coincidentes con la expedición del Decreto 585 del 5 de abril de 2017, por el cual se adiciona al Libro 2.º, Parte 2, Título 8 del Decreto 1076 de 2015 un Capítulo 3A relacionado con el Consejo Nacional del Agua, cuyas funciones, entre otras, incluyen la gestión del riesgo asociado al recurso hídrico y gobernanza del agua, "con el fin de elevar la calidad de vida de la población", y proponer al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres acciones o estrategias para la identificación y manejo del riesgo de desastres relacionados con el recurso hídrico en el marco de la Política Nacional adoptada para esas materias.

Ante ese tipo de circunstancias, y antes de la ocurrencia de las situaciones críticas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Resolución 448 de 2014, por la cual se establecieron los lineamientos para que los municipios y distritos recogieran y suministraran la información para conformar el inventario nacional de asentamientos en alto riesgo de desastres. El acto administrativo invocó en su motivación el reiterado mandato del legislador para adoptar medidas conducentes a precaver situaciones que puedan afectar la seguridad de las personas, como el artículo 56 de la Ley 9.ª de 1989, cuyo inciso 1.º fue modificado por el artículo 5.º de la Ley 2.ª de 1991 y ordenó a los alcaldes levantar y mantener actualizado un inventario de las zonas que presentan altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a deslizamientos, o que puedan presentar condiciones insalubres para la vivienda; los artículos 8.º, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley 388 de 1997, según los cuales se debe in-

40 *El Colombiano*, Medellín, 4 de abril de 2017, p. 3.

cluir en los POT las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, bien sea por amenazas naturales o por condiciones de insalubridad, definiendo las medidas de manejo y planes de reubicación de la población afectada, la modificación de los usos del suelo asignado para evitar reasentamientos de alto riesgo, la constitución de reservas de tierras, y la adquisición de predios para reubicar a la población en estado de vulnerabilidad por habitar en las condiciones citadas, y la Ley 1523 de 2012, que en su artículo 40 concedió un plazo no mayor a un año a partir de su sanción para que los distritos, áreas metropolitanas y municipios incorporen en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, lo que denominó "consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo".

No existen dudas en cuanto a la intención del ordenamiento jurídico de promover actuaciones en las distintas instancias de la descentralización territorial para precaver la materialización de situaciones calamitosas, pero desafortunadamente los desplazamientos poblacionales provocados principalmente en las áreas rurales por diferentes factores, han incidido en la aparición espontánea de asentamientos humanos en zonas periféricas de las grandes y medianas ciudades, en las que las condiciones geológicas y de salubridad, por la carencia de cobertura en la prestación de servicios públicos domiciliarios, se constituyen, por lo general, en factores de alto riesgo.

Para afrontar esas situaciones y superar la coyuntura provocada por la generalizada desactualización de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el denominado Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial (POT modernos), mediante el Documento CONPES 3870 (aprobado el 24 de octubre de 2016), por el cual el Gobierno, con el apoyo de aliados nacionales e internacionales, ofrece asistencia técnica y financiera para que las distintas entidades territoriales actualicen o formulen sus POT bajo altos estándares técnicos de calidad.

Aunque en la fecha de elaboración del Documento no existían estudios que evaluaran la totalidad de los municipios del país, en el mismo se hace referencia a la investigación realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en 2015, a partir de una muestra de 103 municipios, que arrojó resultados desalentadores al demostrar el deplorable estado de la planificación imperante en esas entidades territoriales, según se desprende del texto que nos permitimos reproducir:

> [E]l 60% de los POT presentó un deficiente planteamiento en materia de visión, política y estrategias generales. Ningún POT reguló usos en el suelo urbano y tan solo el 3% planteó una visión o modelo territorial, la cual fue calificada como deficiente. Únicamente el 1% consideró determinantes regionales, lo que impide articulación con municipios vecinos. Por otro lado, el 32% de los POT definió el perímetro de suelo urbano sin considerar la provisión de servicios públicos. El 34% definió suelos de expansión sin establecer restricciones de uso, densidad y garantía de servicios públicos. El 29% identificaron y categorizaron amenazas y un 52% determinó deficientemente suelos de protección, incluso el 14% no los consideró. […] Con respecto al tema rural, el 56% presentó deficiencias en el componente rural (*sic*), y el 52% en la definición de áreas de conservación y protección de los recursos naturales. Apenas el 3% de los POT incluyó reglamentación para centros poblados rurales, pero la misma fue técnicamente deficiente. El 57% presentó deficiencias en la definición de áreas de producción agropecuaria, forestal y minera. Solo el 1% incluyó reglamentación para vivienda campestre y ninguno reguló usos en el suelo suburbano[41].

Es necesario, entonces, invocar nuevamente la metodología de evaluación desarrollada por el Parlamento Europeo mediante la Directiva 2001/42 arriba referenciada y que, como se dijo, ha sido introducida a los ordenamientos internos de los Estados de la Unión. Merece especial mención la Ley española 21 de 2013, por la cual se unificaron en una sola norma la Ley 9.ª de 2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y el Real Decreto Legislativo 1 de 2008, aprobatorio del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y modificaciones posteriores al mencionado texto.

La Ley 21, según se lee en su preámbulo, parte de la experiencia acumulada por España durante los veinticinco años de aplicación de la EIA, tiempo durante el cual la consideración, primero, de los impactos ambientales de proyectos, y de los planes y programas después, se ha revelado como una herramienta útil para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico, aunque en el mismo texto se reconoce que durante el término referido se han apreciado grandes disfunciones y carencias técnicas que deben ser corregidas con prioridad, como: "la tardanza en la emisión de algunas declaraciones de impacto ambiental, o la diversidad de normativas (en ocasiones sin justifica-

---

41 Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos*, versión aprobada el 24 de octubre de 2016, p. 23.

ción medioambiental) que pueden llegar a desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental".

Por medio de la norma en comento el ordenamiento español estableció un esquema similar para las EAPP y EIA, y adoptó una terminología unificada, permitiéndose con ello que las distintas comunidades autónomas las reciban sin modificaciones que excedan las básicas para atender sus particularidades, y que no se haga necesaria la expedición de reglamentos. Así, como lo relaciona el mismo preámbulo, se asegura la aplicación homogénea de una normativa que permite a los promotores de proyectos, planes o programas en todo el territorio de ese país, conocer previamente las exigencias legales ambientales que se deben cumplir, independientemente del lugar en el que se pretenda desarrollarlo.

En Colombia se identifican algunos antecedentes cercanos para el desarrollo de evaluaciones estratégicas, proceso en que la academia ha incidido positivamente para su formulación y práctica[42], experiencias que llevaron a la suscripción, en 2007, de un convenio entre el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la firma española TAU Consultora Ambiental, con el auspicio de la Organización de Estados Iberoamericanos, cuyo objeto era la adaptación en Colombia de la guía que aquella elaboró por encargo de la Dirección General de Biodiversidad del Ministerio de Ambiente de España, en 2005, para la evaluación ambiental estratégica de planes forestales, con fundamento y en aplicación de los principios que para esos fines adoptó la Directiva Europea 2001/42/CE y su transposición al derecho español por la Ley 9.ª de 2006 (refundida, como se dijo, por la Ley 21 de 2013) arriba referenciada.

El estudio hace una especial diferenciación entre la EIA y la EAE y considera erróneo calificar a aquella como un anticipo de los procedimientos y metodologías estandarizadas para esta, puesto que no satisfacen las exigencias de evaluación ambiental de la planificación, ya que se caracteriza, básicamente, "por definir marcos de actuación antes que proyectos de intervención", y se entiende que al planificar no se definen proyectos que son los generadores de impactos ambientales, "sino que se definen los marcos y criterios que deberán guiar estas actuaciones; el objetivo de la evaluación ambiental en

---

42 Cfr. Ó. D. Amaya Navas y M. Bonilla Madriñán (eds.) (2007). *Avances y perspectivas de la aplicación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

las fases de planificación deberá ser pues el de asegurar que los marcos de intervención que se definan sean coherentes e integren suficientemente los objetivos de las políticas ambientales y de desarrollo sostenible"[43].

La importancia de la guía, al margen de definir una metodología de fácil aplicación para personas debidamente entrenadas, radica en la formulación de conceptos que permiten entender a la EAPP más como instrumento estratégico de la planificación, que como un método de predicción y solución de impactos, que se orienta a modelos de intervención integrada dirigidos con criterios de utilización más eficiente y menos destructiva de los recursos, que la generación de alternativas concretas de mejoramiento de los proyectos causantes de esos efectos, puesto que:

> … no se pretende tanto anticipar y evaluar los efectos asociados a una actuación y prevenirlos, como desarrollar marcos de planificación que tiendan de manera natural a integrar los criterios ambientales y, en consecuencia, a mejorar el perfil ambiental del marco en el que posteriormente se habrán de desarrollar actuaciones y proyectos concretos.

El fin es, pues, lograr modelos de planificación que tengan un mayor potencial de desarrollo de los objetivos ambientales y de sostenibilidad, pero no la identificación de efectos de la planificación sobre el medio ambiente, ni una anticipación de los procesos posteriores a la EIA[44].

Para un adecuado ordenamiento del territorio deben adoptarse criterios de planificación que integren los diferentes aspectos que interactúan en él, concediendo especial atención al componente urbano y a la protección del paisaje rural, por resultar representativos del patrimonio cultural de los pueblos asentados en determinadas regiones.

1. LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Se concibe como un elemento dinámico y estructurante de la ordenación del territorio y se caracteriza por generar impactos en niveles y causas di-

---

43 R. JILIBERTO HERRERA y M. BONILLA MADRIÑÁN (eds.) (2008). *Guía Práctica para formular Evaluaciones de Impacto Ambiental en Colombia*, Bogotá, TAU Consultora Ambiental, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, p. 15.

44 Ibíd., p. 27.

ferentes[45] que, con la voluntad de hacer un paralelismo a partir de algunas situaciones que de manera ordinaria se viven en Colombia, se pueden resumir de la siguiente manera:

a. Cambios en el uso del suelo, provocados por la construcción de infraestructura destinada a vivienda y para la fabricación de bienes y prestación de servicios, que reducen las áreas rurales con vocación agropecuaria.

b. Variación en la emisión de agentes contaminantes, producto de la concentración poblacional en áreas urbanizadas.

c. Sobreexplotación de los recursos naturales para satisfacer las necesidades de la población concentrada.

d. Desconocimiento o falta de advertencia oportuna de la existencia de riesgos geotécnicos (deslizamientos, sismos, hundimientos del sustrato, etc.), inundaciones por alta pluviosidad o desbordamiento de ríos, avenidas torrenciales provocadas por terrenos erosionados, etc. Es en este punto que se advierte la falta de rigor en la aplicación de principios y normas en Colombia, pues la actitud permisiva o incluso negligente de algunas autoridades compromete su responsabilidad ante la ocurrencia de accidentes que eran previsibles.

e. Modificación en los parámetros culturales y de salud o confort de la población que afectan su hábitat e inducen a problemas adicionales como algunos desequilibrios en el territorio por concentraciones excesivas en unas zonas y el abandono de otras, conflictos entre actividades y sectores por usos que pueden resultar incompatibles, y la descoordinación entre diferentes instancias de la administración pública. Frente a esta última anotación valga decir que se presentan también, con frecuente reiteración, en Colombia, decisiones judiciales que ordenan, por ejemplo, la instalación de redes y conexión a los servicios públicos domiciliarios al término de acciones de tutela, en las que resultan beneficiados quienes habitan viviendas construidas en zonas de alto riesgo cuyas características geológicas no hacen recomendable el emplazamiento de dichas infraestructuras; decisiones fundamentadas en el artículo 134 de la Ley 142 de 1994, que establece el derecho a acceder a dichos servicios y dispone que cualquier persona capaz de contratar que

---

45 Junta de Andalucía. Consejería del Medio Ambiente (1999). *Guía para la Evaluación del Impacto Ambiental de Planeamiento Urbanístico de Andalucía*, Sevilla, Colección Calidad Ambiental, Tipografía Católica, p. 31.

habite o utilice de modo permanente un inmueble a cualquier título, tendrá derecho a recibirlos, al hacerse parte de un contrato de servicios públicos[46].

2. EL PAISAJE COMO ELEMENTO DETERMINANTE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El artículo 3.10 del Decreto 2811 de 1974 califica al paisaje como un recurso natural renovable y el mismo estatuto, en su artículo 302, consagra el derecho que tiene la comunidad a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual, aunque restringe su ejercicio a la determinación de aquellos que merezcan ser protegidos, pero establece dos elementos de trascendencia: la inclusión del componente urbano como paisaje, conformado por el patrimonio arquitectónico y cultural, y el rural, constituido básicamente por riquezas naturales sin intervención antrópica o que conservan sus condiciones a pesar de haber sido intervenidas[47].

Dada su condición, al paisaje le resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 42 del mismo estatuto, según el cual pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables que se encuentren en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los particulares. Por eso, resulta aceptable, desde lo jurídico, admitir el dominio público del paisaje (el art. 1.8 de la Ley 99 de 1993 establece que este es un patrimonio común y, como consecuencia de ello, deberá ser protegido, principio que nos remite a la concepción que del ambiente tiene la Ley 23 de 1973 en su art. 2.º, cuyo mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, a

---

46 En la Sentencia C-1189 de 2008, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, al pronunciarse sobre la inexequibilidad del artículo 99 de la Ley 812 de 2003 la Corte Constitucional expuso que: "Los servicios públicos han de estar al alcance de todos los colombianos y ninguna norma puede excluir de su acceso a ciertas personas en razón a su condición de pobreza o de marginalidad, como lo hace la norma acusada. Al contrario, el artículo 13 de la Carta señala que la debilidad económica y la marginación deben ser el fundamento de acciones afirmativas en beneficio de quienes por su situación socioeconómica precaria se encuentran expuestos a riesgos, amenazas y vicisitudes que tienen un profundo impacto en su capacidad de llevar una vida digna y de integrarse a las actividades propias de una sociedad organizada. El Estado ha de propender por un crecimiento urbano sostenible y planificado, pero ello no debe hacerse a expensas de excluir del acceso al agua y otros servicios públicos, máxime si aquellos afectados son individuos bajo una situación de especial vulnerabilidad". Al respecto se pueden consultar otras decisiones de esa Corporación, como las Sentencias T-408 de 2008, T-055 de 2011, T-760 de 2015 y T-131 de 2016.

47 Cfr. Á. Osorio Sierra (2011). "La protección jurídica del paisaje", en *Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente*, t. xi, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 43.

las cuales concurren el Estado y los particulares), y al incluirse como objeto de regulación dentro de los POT, corresponde a la Administración disponer usos y densidades de construcción que guarden relación con el entorno y respeten las configuraciones naturales o intervenidas, pues resulta probada la contribución del paisaje a la calidad de vida de los asociados y de la integración de lo geográfico con lo cultural[48].

Se recuerda que las modificaciones considerables o notorias al paisaje constituyen un impacto ambiental que por su magnitud prestan mérito para la exigencia de la licencia ambiental de proyectos, obras o actividades incluidos en el listado que para esos fines señalan las normas reglamentarias. Por eso, ante el advenimiento de situaciones que provoquen esas afectaciones, se hace necesaria la práctica de la EIA, en la que debe primar el análisis de visibilidad y calidad paisajísticas de las zonas a intervenir, la descripción del proyecto dentro del componente paisajístico, la descripción de la ecología del paisaje y la identificación de los sitios de interés paisajístico, exigencias comunes en los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental en los trámites de licenciamiento.

El concepto de paisaje está íntimamente ligado a la cultura y al territorio y, como un modelo para su protección, el desarrollado en Colombia para el manejo del paisaje cultural cafetero que propuso, a través de una guía, la metodología para la revisión de los POT de los municipios de esa región, a desarrollarse en tres etapas: el diagnóstico del paisaje, la construcción de programas, proyectos y propuestas, y la articulación del ordenamiento territorial.

El objetivo el diagnóstico territorial del paisaje cultural cafetero es la identificación de las potencialidades y amenazas que le son propias, definidas por las características ambientales, culturales y socioeconómicas del territorio, previa la definición de tres categorías para su elaboración: la oferta, o sea la capacidad y potencial para producir bienes y servicios ambientales, culturales e institucionales; la demanda, que es la valoración del uso actual y el requerimiento de las poblaciones sobre el ambiente biofísico y cultural, y los conflictos que generan las incompatibilidades entre la oferta y la demanda, cuyas manifestaciones se centran en la destrucción, degradación o sobreutilización de los componentes del paisaje[49]. Con esa guía se inicia, según se

---

48 Ibíd., p. 46.

49 AA.VV. (2010). "Guía para la Integración del Plan de Manejo del Paisaje Cultural Cafetero en el Ordenamiento Territorial", Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, p. 14.

expresa en el acápite de las conclusiones, el levantamiento de información de los bienes culturales y naturales como patrimonio tanto en las áreas urbanas como rurales, al tiempo que se identifican, con fundamento en la zonificación del uso del suelo y de cuencas visuales, corredores paisajísticos y puntos de interés para el paisaje, la recreación y el turismo, insumos necesarios para determinar los objetivos y estrategias que aseguren un manejo adecuado y las oportunidades para el desarrollo local. Así, para el documento estudiado, el plan de manejo del paisaje cultural cafetero se integra tanto en la fase del diagnóstico, como de manera transversal en las demás del ordenamiento territorial, influyendo de esa manera, según lo indica, en las políticas urbanas y rurales hacia un desarrollo con identidad cultural[50].

Finalmente, se debe incluir el derecho al paisaje como un determinante de superior jerarquía para los POT, por cuanto es, como se dijo, un recurso natural renovable que por su condición de patrimonio común, y por su inclusión en el artículo 10.º de la Ley 388 de 1997 está protegido. Así, como señala Vásquez Santamaría (2015), la planeación del territorio a través del POT, debe acoger, desarrollar y efectivizar los contenidos y dimensiones que abarca el derecho al paisaje, realizando los objetivos legales del ordenamiento territorial y fines de la función pública del urbanismo[51].

CONCLUSIONES

A pesar de la existencia de una normativa abundante para la ordenación del territorio y la evaluación ambiental de proyectos, obras y actividades, y de planes y programas, se advierte en Colombia la carencia o defectuosa aplicación de esos instrumentos, que han incidido de alguna manera en la generación de riesgos por el inadecuado uso del suelo, que en muchas ocasiones han inducido eventos catastróficos que resultaban previsibles.

Las explotaciones mineras en zonas de protección, así como la extensión de la frontera agrícola para actividades agropecuarias y cultivos ilícitos, provocan notorias alteraciones al paisaje y deterioran los suelos, dando lu-

---

50 Ídem.

51 J. E. Vásquez Santamaría (2015). "El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial", *Estudios de Derecho*, vol. 72 n.º 160, Medellín, Universidad de Antioquia, p. 251.

gar a procesos erosivos que conducen, a su vez, a que se presenten avenidas torrenciales con resultados catastróficos.

Es necesario, entonces, definir claramente los usos del suelo, además de elaborar estudios ambientales previos a la zonificación del territorio urbano y rural de los municipios a fin de lograr un aprovechamiento óptimo y seguro, evitando de esa manera la construcción de infraestructuras en áreas potencial o realmente riesgosas.

La EIA en los procesos de ordenación del territorio debe ser considerada elemento prioritario para garantizar, en cada región, un desarrollo con sostenibilidad.

Se recoge, como propuesta final del trabajo, una reflexión del profesor Eduardo Behrentz publicada en prensa, de la cual nos permitimos reproducir el siguiente fragmento:

> No es inteligente ni estratégico que culpemos al cambio climático o a la furia de la naturaleza de nuestra incompetencia al momento de planear los desarrollos urbanos[52].

BIBLIOGRAFÍA

AMAYA NAVAS Óscar D. y M. BONILLA MADRIÑÁN (eds.) (2007). *Avances y perspectivas de la aplicación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

CONESA, V. (2003) "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental", Madrid, Ediciones Mundi Prensa.

DELGADO, J. (2003). "La valoración del impacto ambiental en Italia como materialización de una política de participación", en *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. III, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

DNP. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2013). "Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directivas departamentales", Bogotá.

El Colombiano. 4 de abril de 2017, Medellín.

ESTEVE PARDO, J. (2008). *Derecho del Medio Ambiente*, 2.ª ed., Barcelona, Marcial Pons.

---

52 E. BEHRENTZ. "Mocoa no fue un desastre natural". Disponible en [www.eltiempo.com/columnistas/eduardo-behrentz], consultada el 20 de abril de 2017.

Jaria I Manzano, J. (2011). *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*, Valencia, Tirant lo Blanch.

onu. "Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano", Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972, Nueva York, Naciones Unidas, disponible en www.dipublico/conferencia/mediohumano.

Junta de Andalucía. Consejería del Medio Ambiente (1999). "Guía para la Evaluación del Impacto Ambiental de Planeamiento Urbanístico de Andalucía". Colección Calidad Ambiental. Sevilla, Tipografía Católica.

Ministerio del Medio Ambiente. Secretaría General del Medio Ambiente (2000). "Guías Metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental". 2. "Grandes Presas", Madrid.

Osorio Sierra, Á. (2011). "La protección jurídica del paisaje", en *Lecturas sobre derecho del Medio Ambiente*, t. xi, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Ponce de León, E. (2001). *Temas de Derecho Comunitario Ambiental Andino*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Salinas Alcega, S. (2012). "Evaluación de Impacto Ambiental en el Derecho Internacional: el Convenio de Espoo sobre la evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo", en *Evaluación de Impacto Ambiental*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

tau Consultora Ambiental-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Jiliberto Herrera R. y M. Bonilla Madriñán (eds.). "Guía Práctica para formular Evaluaciones de Impacto Ambiental en Colombia", Bogotá, 2007.

Universidad Tecnológica de Pereira (2010). "Guía para la Integración del Plan de Manejo del Paisaje Cultural Cafetero en el Ordenamiento Territorial".

Vásquez Santamaría, J. E. (2015). "El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial", *Estudios de Derecho*, vol. 72, n.º 160, Medellín, Universidad de Antioquia.

Villa Orrego, H. A. (2013) *Derecho Internacional Ambiental. Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medio ambiente*, Medellín, Universidad de Medellín y Editorial Astrea.

wci International Inc - wci Colombia. "Criterios para determinar cuándo un proyecto o actividad puede ocasionar deterioro grave al medio ambiente".