Rad. 2401-2-0073

Bogotá, D. C.,

Señores
YECID ARMANDO ROZO FORERO
Secretario de Planeación de Pereira
CARLOS FERNANDO CALLE VÉLEZ
Director Operativo Sistema de Gestión Ambiental Pereira
gestionambiental@pereira.gov.co, arenasmartinezsara@gmail.com, jumava00@gmail.com
ALCALDÍA DE PEREIRA
Carrera 7 N° 18 – 55, piso 6
Pereira - Risaralda

Asunto: Respuesta a Derecho de Petición radicado No. 06479, SIGAM y AAM, Minambiente.

Respetados Señores,

Damos respuesta a su solicitud sobre el Sistema de Gestión Ambiental Municipal -SIGAM y la Agendas Ambientales Municipales -AAM, empleando como principal soporte para este concepto el conjunto de insumos presentados al respecto por la Coordinación del SINA mediante memorando de la Dirección de Ordenamiento Territorial de este Ministerio, con Rad. 3104-3-0006; y a la luz de las disposiciones establecidas en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, nos permitimos informarle lo siguiente.

1. El Ministerio recibió la comunicación de la referencia, en la que se formulan varias inquietudes respecto de la gestión ambiental municipal y propuestas organizacionales dentro de las que se cita el SIGAM y las AAM. Sobre el particular, cabe indicar que las respuestas se emiten tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, por lo cual refieren el análisis general de las inquietudes planteadas con base en la normatividad aplicable al Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible y como tal no atienden, en ningún momento, el análisis de una situación particular.

2. Antes de dar respuesta a sus inquietudes, a continuación, es conveniente brindar algunos antecedentes y precisar algunos aspectos legales de las funciones de los entes territoriales y de la planificación ambiental de los mismos, que sirven de marco para atender de forma más integral las inquietudes planteadas.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

2.1 En el marco de la Ley 99 de 1993, en los artículos 63 a 68 se establecen las funciones ambientales de los entes territoriales, se orienta el procedimiento para la articulación y armonización de la planificación ambiental de los mismos y se da alcance a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, los cuales buscan garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación y el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales.

De otra parte, el parágrafo del artículo 4 de la citada Ley (artículo mediante el cual se creó el Sistema Nacional Ambiental – SINA), establece que "Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios."

Acorde con lo anterior, es bajo dichos criterios y principios normativos que se debe entender el alcance de las funciones ambientales de los entes territoriales previstas en el artículo 65 Ibídem, las cuales, para el caso de los municipios y los distritos con régimen constitucional especial, corresponden a:

"…además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1) *Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.*
2) *Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio;*
3) *Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobadas a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley;*
4) *Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental;*
5) *Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;*
6) *Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el*

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano;

7) *Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo;*
8) *Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo;*
9) *Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire;*
10) *Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.*

PARÁGRAFO. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, prestarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales renovables."

Conforme lo anterior, y bajo el entendido de la jerarquía del SINA definida en el parágrafo del artículo 4 de la Ley 99 de 1993 ya citado, las funciones especiales que, en materia ambiental los artículos 64 y 65 de la mencionada Ley, le han conferido a las entidades territoriales (que dicho sea de paso no corresponden a la de autoridad ambiental), deben ser ejercidas de acuerdo con los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario previstos en el artículo 63 de la Ley en cita, todo ello con la finalidad de garantizar la armonización de los planes ambientales de los entes territoriales con el ordenamiento ambiental del territorio y la planificación ambiental de las autoridades ambientales regionales, en el marco de los principios que define el artículo 1 de la citada Ley, en especial los citados en los numerales 10, 12, 13 y 14.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

Sobre el particular la misma Ley 99 previó en el artículo 68, en relación con la planificación ambiental de las entidades territoriales, lo siguiente:

> *"Para garantizar la planificación integral por parte del Estado, del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Nacional, los planes ambientales de las entidades territoriales estarán sujetos a las reglas de armonización de que trata el presente artículo.*
>
> *Los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, elaborarán sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones Autónomas Regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos."* (subrayado fuera del texto)

Para dar cumplimiento a la citada necesaria armonización, los municipios deberán tener en cuenta lo determinado por el artículo 2.2.8.6A.1.2 del Decreto 1076 de 2015, en el que se define el procedimiento que deben seguir los Departamentos, Distritos y Municipios para la armonización de sus "planes ambientales", para lo cual se deberá tener como referente esencial lo dispuesto en esta materia en la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, cuyo ámbito de aplicación establece que *"se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden"*, todo ello en cumplimiento del artículo 342 constitucional.

Como soporte al proceso de armonización que define el Decreto 1076 de 2015 y la necesidad de coordinación institucional, la Ley 152 de 1994 estableció como parte de sus principios generales los siguientes:

> *" (…)*
> *b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;*
> *c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;*
> *(…)*
> *h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios*

ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;"

Adicionalmente, la Ley 152 estipula en su artículo 32 lo siguiente:

"Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley." (subrayado fuera del texto)

Por su parte, el Artículo 3 del Decreto 1865 de 1994, por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial, señala que, para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios, se seguirá el siguiente procedimiento:

"1. El proceso de preparación de los Planes de Desarrollo departamentales, distritales y municipales en lo relacionado con la gestión ambiental a que se refieren los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, se adelantará con la asesoría de las Corporaciones, las cuales deberán suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio, atendiendo los términos establecidos en la precitada ley.
2. *Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan al Consejo de Gobierno o cuerpo que haga sus veces a que se refiere el numeral 4º del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales.*
3. *La Corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para que los revise técnicamente y constate su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir el plan con el concepto respectivo.*
4. *Recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente."*

A partir del pleno acogimiento de lo dispuesto en el marco legal de la planificación del desarrollo de los entes territoriales antes citado y de la revisión de lo dispuesto en el artículo 65 y el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 se debe definir adecuadamente el límite y alcance de la gestión ambiental a cargo de los entes territoriales y el alcance de la gestión ambiental previsto para las Corporaciones como autoridades ambientales en su jurisdicción, como forma de garantizar la coordinación y articulación para el desarrollo de las acciones en cada jurisdicción y, como se ha visto, la normatividad vigente, para los distintos momentos de la pl

planificación de las Corporaciones y los entes territoriales, ha establecido espacios y mecanismos para esa coordinación y articulación, en aplicación del deber de coordinar que establece la Constitución para el ejercicio de la función administrativa.

En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-495 de 1996 al indicar que:

> *"La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes"* (Subrayado fuera del texto)

Como complemento a la misma, y en relación con la necesaria armonización de la gestión entre las entidades, la propia Corte Constitucional también estableció en la Sentencia C-535 de 1996 que:

> *"Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario."* (Subrayado fuera del texto)

Sin perjuicio de lo anterior, y con respeto por el alcance de la autonomía que establece la Constitución Política para los municipios (artículo 287), también se ha de tener en cuenta que el artículo 311 constitucional establece que:

> *"Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."* (subrayado fuera del texto)

Así las cosas, para dar debido cumplimiento a las funciones que el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 determinó para los municipios, éstos también deberán acogerse a lo dispuesto por el artículo 313 constitucional, según el cual, para la adecuada gestión por parte de los municipios, definió las funciones de los concejos municipales, dentro de las cuales cabe destacar las siguientes:

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

"(…)
1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*

(…)
9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio."* (subrayado fuera del texto)

(…)"

Así mismo, establece la Constitución Política en el artículo 300, las funciones de las asambleas departamentales, dentro de las cuales, para la adecuada gestión que corresponde a los municipios, conviene resaltar la siguiente:

"(…)
2. *Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera."* (subrayado fuera del texto)

(…)"

Por las razones anteriores, cualquier interpretación en torno de las funciones ambientales de los municipios se deberá dar en el contexto del análisis integral del marco normativo vigente del orden nacional, regional y local, esto es en concordancia con las disposiciones que, para el caso, hayan emitido la Asamblea Departamental de Risaralda y el Concejo Municipal de la ciudad de Pereira, siempre y cuando las mismas respeten el principio de gradación normativa. Por otra parte, si para el ejercicio de las funciones ambientales de los municipios

se requiere el ajuste de su estructura institucional, es importante mencionar que corresponde a los propios municipios hacerlo en el marco de las atribuciones previstas en la Ley 1551 de 2012 o la norma que la modifique o sustituya, la cual está fuera del ámbito de competencia de este Ministerio.

2.2 En lo que respecta al tema de interés de las peticiones se revisó en la página web de la Asamblea Departamental de Risaralda las ordenanzas expedidas (http://www.asamblearisaralda.gov.co/sitio/index.php/secciones/ordenanzas/)[2]. Se identificaron dos ordenanzas de amplia relación con los temas de planificación ambiental territorial. La primera la Ordenanza 033 sancionada el 27 de diciembre de 2019 *"Por la cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental Regional de Risaralda – PGAR 2020 – 2039*

[1] El corte de la revisión realizada corresponde al 31 de marzo de 2021.
[2] El corte de la revisión realizada corresponde al 31 de marzo de 2021.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

"Risaralda ambientalmente sostenible: Responsabilidad de todos", como política pública ambiental del departamento de Risaralda"

Conforme lo anterior y merced a las facultades constitucionales de la Asamblea Departamental, el principio de gradación normativa y la jerarquía del SINA, el PGAR 2020-2039, aprobado por el Consejo Directivo de la CARDER, se estableció desde el 1 de enero de 2020 como el documento de política ambiental que debe guiar la gestión ambiental del departamento y sus municipios.

En segundo lugar, se identificó la Ordenanza 008 del 31 de mayo de 2020 mediante la cual se adoptó el Plan Departamental de Desarrollo para el período 2020-2023: "Risaralda sentimiento de todos", dentro de la cual, el artículo 9 acoge como instrumento guía para la gestión del gobierno departamental la Ordenanza 033 de 2019, esto es el PGAR 2020-2039 antes mencionado. Aspecto que reitera que dicho PGAR se constituye en el referente para la planificación ambiental territorial y que debe ser incorporado por los planes de desarrollo de los entes territoriales de la jurisdicción.

Lo propio se hizo en la página web del Concejo de Pereira (https://www.concejopereira.gov.co/es/idocumentos/busqueda/), en la que se logró identificar al Acuerdo 033 de 2016 por medio del cual se adoptó la Política Ambiental y el Sistema de Gestión Ambiental para el municipio de Pereira. No obstante, cabe aclarar que en dicha página se encontraron "vacíos" en la secuencia de los Acuerdos.

A pesar de ello se identificó la inclusión del citado Acuerdo en el artículo 9 del Acuerdo 025 de 2020 (por el cual se adoptan mecanismos para la reducción de plásticos de un solo uso) y en el Acuerdo 06 de 2020 (mediante el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023), el cual en la documentación anexa que reposa en dicha web, cita dentro de las metas y acciones

de fortalecimiento al Sistema de Gestión Ambiental Municipal -SIGAM y el Acuerdo 033 de 2016. Así las cosas, en tanto, a partir de la expedición del Acuerdo 026 de 2020, no se encontró acto administrativo del Consejo Municipal que modifique o derogue el Acuerdo 33, se asumirá la vigencia de las disposiciones, las cuales guardan plena relación con sus peticiones.

3. Con base en dichos antecedentes se procede a dar respuesta a cada una de sus inquietudes, en el orden en que fueron formuladas.

Pregunta 1. ¿Cuáles son las normas del orden nacional (leyes, decretos, resoluciones) vigentes a la fecha respecto a la obligatoriedad de la estructura SIGAM en los municipios?

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

En relación con su inquietud se debe indicar que el Sistema de Gestión Ambiental Municipal – SIGAM nace como una propuesta de fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental - SINA en lo que respecta a los municipios, la cual fue incorporada en la Política de Gestión Ambiental Urbana (2008), formulada por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para que *"…de manera sistémica se facilite al ente municipal a adelantar acciones integrales y articuladas en materia de compromisos, derechos y deberes de las administraciones municipales y de sus comunidades, con la gestión del medio ambiente y del desarrollo sostenible."*[3], como parte de la estrategia institucional para conseguir los objetivos de los Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano Regional en Colombia que se definieron en 2002 y que corresponden a:

- Promoción, orientación y construcción de procesos de desarrollo urbano regional sostenibles que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población de las ciudades y las áreas metropolitanas, en sus relaciones sistémicas con la base natural, espacio construido y entorno regional;
- Mejoramiento de la capacidad de los actores institucionales y sociales para participar de manera activa, responsable y articulada en la gestión urbano regional.

Dicha estrategia Institucional ha estado orientada a *"desarrollar instrumentos para el mejoramiento institucional de la gestión ambiental, de los cuales se priorizaron los normativos; administrativos (Sistema de Gestión Ambiental -SIGAM); la coordinación interinstitucional; el monitoreo de la calidad ambiental de las áreas urbanas; la información ambiental urbano regional; la consolidación de la planificación ambiental urbano regional; el fortalecimiento financiero de la gestión ambiental urbana y la asistencia técnica y capacitación."*[4] (subrayado fuera del texto)

Para fortalecer en su momento el avance en la gestión ambiental urbana, el entonces Ministerio del Medio Ambiente formuló la "Guía de Gestión Administrativa para la aplicación del SIGAM" en el marco del Proyecto financiado con recursos del Crédito BIRF 3973-CO, Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana, FIGAU, documento de apoyo al que se puede acceder a través del link: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/005574/home/guia.pdf

En este sentido, y sin perjuicio de la pertinencia organizacional de implementar este tipo de estrategias y de los desarrollos técnicos y normativos definidos por otras instituciones del orden nacional (como en el caso del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP) o de orden regional y local (como en el caso de la gobernación del departamento de Risaralda y la Asamblea Departamental de Risaralda o del Concejo Municipal de Pereira), el

[3] Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Política de Gestión Ambiental Urbana. Bogotá, D.C. Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2008.
[4] Ibidem.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha establecido un marco normativo específico que a la fecha determine la obligatoriedad de una estructura de gestión ambiental en los municipios bajo el nombre de Sistema de Gestión Ambiental Municipal -SIGAM para cumplir con las funciones ambientales de su competencia. No obstante, como se indica en los antecedentes de esta respuesta, se deben revisar las disposiciones de la Asamblea Departamental de Risaralda y del Concejo Municipal de Pereira y el Plan de Desarrollo de Pereira 2020-2023.

Conforme a lo anterior, consultadas algunas iniciativas de fortalecimiento institucional para la gestión y el cumplimiento de las funciones ambientales que se han adoptado en varios municipios del país, como es el caso relevante de la ciudad de Medellín o en coordinación, apoyo y participación directa de autoridades ambientales regionales, como es el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR[5], se coincide en que el SIGAM es *"una propuesta organizacional para el adecuado funcionamiento de la administración municipal, de cara a enfrentar la gestión ambiental en su territorio."*

En el caso de Medellín, el SIGAM como propuesta para fortalecer la gestión institucional municipal "*identifica los elementos y componentes de la organización municipal y de la gestión pública, y los ordena bajo una mirada sistémica, precisamente para lograr el adecuado funcionamiento del sistema municipal."*[6], que, en su caso, tomó formalidad a través de una decisión propia del ente territorial, adoptada por su Concejo Municipal (Acuerdo 67 de 2017), por lo cual se recomienda revisar las citadas iniciativas para conocer su estructura y las posibilidades de adecuación institucional.

Finalmente, este enfoque resulta coherente con lo dispuesto en la reglamentación del artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 en materia del Sistema de Gestión Institucional, desarrollada por el Decreto 1499 de 2017 que en su artículo 2.2.22.1.5 determina lo siguiente:

"Articulación y complementariedad con otros sistemas de gestión. El Sistema de Gestión se complementa y articula, entre otros, con los Sistemas Nacional de Servicio al Ciudadano, de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, de Gestión Ambiental y de Seguridad de la Información."

En el caso particular del municipio de Pereira, tomando como base el Acuerdo 033 de 2016, el Concejo Municipal adoptó la Política Ambiental Municipal y el Sistema de Gestión Ambiental Municipal de Pereira como lineamientos estratégicos y mecanismos para la coordinación y la ejecución de los procesos de gestión ambiental municipal (artículo 1) y, así

[5] http://sigam.car.gov.co/mod/book/view.php?id=4165
[6] Tomado de: https://www.medellin.gov.co/sigam/sigam.hyg.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

mismo, estableció la Visión Ambiental Regional con un horizonte a 2028. En este contexto se recomienda revisar el citado Acuerdo para encontrar respuesta concreta a las inquietudes sobre el SIGAM.

De forma adicional, se reitera la obligatoriedad de los municipios de atender los principios dispuestos para la planificación de su desarrollo establecidos en la Ley 152 de 1994 y los establecidos en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 para la adecuada planificación ambiental territorial, para lo cual debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.8.6A.1.2 del Decreto 1076 de 2015.

En conclusión: i) el ente territorial es autónomo para definir o establecer la estructura administrativa a través de la cual cumplirá las funciones ambientales establecidas a su cargo en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993; ii) estas funciones deben cumplirse en el marco de lo establecido en los principios contenidos en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 y iii) los procesos de planificación del desarrollo del municipio deben estar armonizados con la planificación regional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 99 de 1993 y el procedimiento establecido en el art. 2.2.8.6A.1.2 del Decreto 1076 de 2015.

Pregunta 2. ¿Cuáles son las normas del orden nacional (leyes, decretos, resoluciones) vigentes a la fecha respecto a la obligatoriedad de la elaboración e implementación de la Agenda Ambiental Municipal?

Tomando en cuenta los antecedentes previos y el alcance de la respuesta a la pregunta 1, sin perjuicio de la pertinencia organizacional de implementar este tipo de herramientas para la gestión ambiental municipal y de los desarrollos técnicos y normativos definidos por otras instituciones del orden nacional (como en el caso del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP) o de orden regional y local (como en el caso del departamento de

Risaralda y la Asamblea Departamental de Risaralda o del Concejo Municipal de Pereira), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha establecido un marco normativo específico que a la fecha determine la obligatoriedad de elaborar e implementar un instrumento y/o herramienta de planificación bajo el nombre de Agenda Ambiental Municipal para el cumplimiento de las funciones ambientales de los municipios. No obstante, como ya se ha reiterado en la parte previa, se deben revisar las disposiciones de la Asamblea Departamental de Risaralda y del Concejo Municipal de Pereira y el Plan de Desarrollo de Pereira 2020-2023.

En el caso particular del municipio de Pereira, se reitera que el Acuerdo 033 de 2016, expedido por el Concejo Municipal, adoptó la Política Ambiental Municipal y el Sistema de Gestión Ambiental Municipal -SIGAM de Pereira como lineamientos estratégicos y mecanismos para la coordinación y la ejecución de los procesos de gestión ambiental municipal (artículo 1) y, así mismo, en el artículo 8 estableció que, en el marco del SIGAM,

la Agenda Ambiental Municipal –AAM es el instrumento de planificación estratégica para la gestión ambiental del municipio. En este contexto se recomienda revisar el citado Acuerdo para encontrar respuesta concreta a las inquietudes sobre las AAM.

Pregunta 3. ¿De quién (autoridad o entidad) es competencia la implementación y actualización de la Agenda Ambiental Municipal?

En el caso particular del municipio de Pereira, tomando como base el Acuerdo 033 de 2016, el Concejo Municipal adoptó la Política Ambiental Municipal y el Sistema de Gestión Ambiental Municipal de Pereira como lineamientos estratégicos y mecanismos para la coordinación y la ejecución de los procesos de gestión ambiental municipal (artículo 1) y, así mismo, en el artículo 8 estableció que, en el marco del SIGAM, es la Agenda Ambiental Municipal -AAM, el instrumento de planificación estratégica para la gestión ambiental del municipio, para lo cual definió su estructura en el literal a) y estableció en el Parágrafo del mismo artículo la obligación de su formulación en la Coordinación General del SIGAM que se define en el artículo 14 y a la cual se asignan funciones específicas en el artículo 15, dentro de las cuales se indica en el literal f) que le corresponde a dicha Coordinación actualizar la AAM.

En lo que respecta a la implementación también es conveniente revisar lo dispuesto en el citado Acuerdo en tanto establece de forma concreta las funciones de quienes integran el SIGAM, ello sin perjuicio de las competencias previstas en la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos. Por otra parte, el citado Acuerdo en el parágrafo 3 del artículo 12 orienta la participación de la CARDER para apoyar en la implementación de los procesos de gestión ambiental municipal.

Frente a este particular cabe resaltar y reiterar que efectivamente corresponde a la Corporación concurrir para asesorar a los municipios en la formulación y participar en la implementación de la gestión ambiental municipal, aunque dicha responsabilidad se debe dar en el marco de su autonomía, sus competencias (en especial lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993) y lo dispuesto en sus instrumentos de planificación, en especial el Plan de Acción Cuatrienal (actualmente 2020-2023), el cual fue aprobado por su Consejo Directivo conforme lo dispone el Decreto 1076 de 2015.

En este contexto se insiste en recomendar a la administración municipal revisar el citado Acuerdo 033 de 2016 y los instrumentos de planificación de la gestión de la CARDER para encontrar respuesta integral a sus peticiones.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

Pregunta 4. ¿Cuáles son los componentes, alcances y espacios mínimos con los que debe contar la estructura SIGAM?

Como ya se ha indicado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha establecido un marco normativo específico sobre el SIGAM y como tal reitera que se deben revisar los aspectos planteados de forma previa en la presente respuesta. La inclusión de tales estrategias institucionales en la Política de Gestión Ambiental Urbana del 2008 corresponde a la identificación de recursos e instrumentos que pueden ser empleados por los entes territoriales para fortalecer y organizar el proceso de gestión ambiental del municipio para el cumplimiento de sus funciones ambientales.

Sin embargo, como se ha insistido en las respuestas previas y en los antecedentes, teniendo en cuenta la existencia del Acuerdo 033 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Pereira, es este el marco normativo que define para la administración municipal los componentes, alcances y espacios mínimos con los que debe contar la estructura del SIGAM del municipio, en tanto dicho acto administrativo fue expedido en el marco de las funciones del Concejo Municipal de Pereira y se presume que se fundó en la evaluación de las funciones ambientales asignadas a los municipios por la normatividad vigente, conjugándolo con recopilación y evaluación de la información de la capacidad administrativa del ente territorial.

Pregunta 5. ¿Cuáles son los componentes y alcances mínimos con los que debe contar la Agenda Ambiental Municipal?

Como ya se ha indicado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha establecido un marco normativo específico sobre el SIGAM y la AAM y como tal reitera que la inclusión de tales estrategias institucionales en la Política de Gestión Ambiental Urbana del 2008 corresponde a la identificación de recursos e instrumentos que pueden ser empleados por los entes territoriales para fortalecer y organizar el proceso de gestión ambiental del municipio para el cumplimiento de sus funciones ambientales. Adicionalmente, como también se ha expresado en las respuestas a las anteriores preguntas y en los antecedentes, el Acuerdo 033 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Pereira determina el marco normativo que define para la administración municipal los componentes y alcances mínimos con los que debe contar la AAM del municipio, en tanto dicho acto administrativo fue expedido en el marco de las funciones del Concejo Municipal de Pereira y se presume que tuvo como fundamento la evaluación de las funciones ambientales asignadas a los municipios por la normatividad vigente, conjugándolo con recopilación y evaluación de la información ambiental disponible para el municipio, incluidos los instrumentos de planificación de la CARDER como Autoridad Ambiental Departamental y el Plan de Desarrollo Municipal.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

Pregunta 6. ¿Cuál es el alcance, operatividad y competencias de la estructura SIGAM?

Como se ha indicado en los antecedentes y en las respuestas previas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha establecido un marco normativo específico sobre el SIGAM y la inclusión de tales estrategias institucionales en la Política de Gestión Ambiental Urbana del 2008 corresponde a la identificación de recursos e instrumentos que pueden ser empleados por los entes territoriales para fortalecer y organizar el proceso de gestión ambiental del municipio para el cumplimiento de sus funciones ambientales, los cuales deben contrastarse con las necesidades de gestión ambiental del municipio, la capacidad institucional de la administración y la coordinación y articulación con la CARDER, Autoridad Ambiental competente del departamento.

De forma adicional, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y del Decreto 1076 de 2015 y las normas que los sustituyan, complementen o modifiquen, dada la existencia del Acuerdo 033 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Pereira y el Acuerdo mediante el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 (Acuerdo 006 de 2020), se considera que, para los propósitos de la administración municipal, estos son los marcos legales de referencia para la administración municipal sobre alcance, operatividad y competencias con los que debe contar la estructura del SIGAM del municipio, en tanto dicho acto administrativo fue expedido en el marco de las funciones de los Concejos Municipales y se presume que se fundó en la evaluación de las funciones ambientales asignadas a los municipios por la normatividad vigente, conjugándolo con recopilación y evaluación de la información de la capacidad administrativa del ente territorial y los instrumentos de planificación de la CARDER.

Pregunta 7. ¿Cuál es el alcance y operatividad de la Agenda Ambiental Municipal?

Como se ha indicado en los antecedentes y en las respuestas previas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha establecido un marco normativo específico sobre la AAM y la inclusión de estrategias institucionales en la Política de Gestión Ambiental Urbana del 2008 corresponde a la identificación de recursos e instrumentos que pueden ser empleados por los entes territoriales para fortalecer y organizar el proceso de gestión ambiental del municipio para el cumplimiento de sus funciones ambientales, los cuales deben contrastarse con las necesidades de gestión ambiental del municipio, el estado ambiental de la jurisdicción, la capacidad institucional de la administración y la coordinación y articulación con la CARDER, Autoridad Ambiental competente del departamento.

De forma adicional, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y del Decreto 1076 de 2015 y las normas que los sustituyan, complementen o modifiquen, dada la existencia del Acuerdo 033 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Pereira y el Acuerdo mediante el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 (Acuerdo 006 de 2020), se

considera que, para los propósitos de la administración municipal, estos son los marcos legales de referencia para la administración municipal sobre alcance y operatividad de la AAM del municipio, en tanto dicho acto administrativo fue expedido en el marco de las funciones de los Concejos Municipales y se presume que se fundó en la evaluación de las funciones ambientales asignadas a los municipios por la normatividad vigente, conjugándolo con recopilación y evaluación de la información ambiental y la estructura administrativa del ente territorial y los instrumentos de planificación de la CARDER.

Pregunta 8. ¿Cuáles son las razones técnicas, jurídicas o de otro orden que pueden impedir a un municipio cambiar, eliminar o modificar la Agenda Ambiental Municipal?

De forma adicional a las orientaciones dadas por este Ministerio frente a las preguntas previas, se pueden referir de forma general las siguientes razones que más que impedir pueden conllevar al cambio, eliminación o modificación de la AAM:

- Ajustes de política pública ambiental.
- Cambio del marco legal nacional, regional o local.
- Decisiones judiciales.
- Cambio de los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal.
- Cambios en los instrumentos de planificación y gestión ambiental de superior jerarquía o de aquellos que incorporan formalmente un componente ambiental como podrían ser, entre otros, los casos de los instrumentos de ordenamiento territorial (incluidas las determinantes ambientales), los de ordenamiento de cuencas y del recurso hídrico en general, los de ordenamiento y gestión de los recursos naturales renovables (incluidos sus servicios ambientales), siempre y cuando sean expedidos por autoridad competente.
- Cambios relevantes en las condiciones ambientales de la jurisdicción.
- Cambios relevantes en la estructura administrativa municipal.

Pregunta 9. ¿Qué funciones cumple la Corporación Autónoma Regional respecto a la figura de SIGAM y la implementación de la Agenda Ambiental Municipal?

En relación con la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional en Sentencia C-593 de 1995 estableció lo siguiente:

"Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7º de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera,

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas."[7] (subrayado fuera del texto)

En este mismo sentido, en la Sentencia C-462 de 2008 se expresó la Corte respecto de la naturaleza jurídica de las CARS que:

"La competencia regional que se les reconoce a las CAR deriva de los programas de protección ambiental, que deben acomodarse a los contornos naturales de los subsistemas ecológicos que superan los linderos territoriales, esto es los límites políticos de las entidades territoriales." (subrayado fuera del texto)

Conforme lo anterior, el cumplimiento de las funciones de las Corporaciones en materia ambiental se dará en el marco de la implementación de las políticas ambientales formuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la normatividad expedida por el Congreso de la República, el Gobierno Nacional (incluido el Ministerio), en especial la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015.

En ese marco, las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales están establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Para los casos de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible se deberá tener en cuenta de forma adicional lo dispuesto en los artículos 34, 35, 37, 38, 39, 40 y 41 de dicha Ley.

Como se expresó al inicio, siempre que se atiendan los principios del artículo 63 y la jerarquía institucional determinada en el parágrafo del artículo 4 de la Ley 99 de 1993, también están facultados los entes territoriales para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio con sujeción a

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-593 de 1995. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

las disposiciones legales reglamentarias superiores; los concejos municipales para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio y para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio y las asambleas departamentales para expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

Y en relación con los municipios, al revisar el artículo 65 y 68 de la Ley 99 de 1993, en relación con las funciones de los municipios y su planificación ambiental se expresa lo siguiente:

"Los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, elaborarán sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales renovables, con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones Autónomas Regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos."

Para dicho propósito, se han de tener en cuenta los siguientes principios establecidos por la Ley 152 de 1994:

"b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;
c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;"

En tal sentido, la participación de la Corporación en el marco del SIGAM y de la formulación e implementación de la AAM, se enfoca en los procesos de apoyo y asistencia técnica para la efectiva operatividad de la estructura del SIGAM; en el aporte de información sobre el estado de los recursos naturales, los servicios ambientales de la jurisdicción y las fuentes de financiación disponibles para la implementación de proyectos; en la socialización de los instrumentos de planificación de la gestión de la Corporación y estableciendo espacios de coordinación y articulación para la ejecución armónica e integral tanto de las iniciativas del municipio como de los proyectos definidos por la Corporación en su Plan de Acción Cuatrienal.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co

Finalmente, cabe reiterar que el Acuerdo 033 de 2016, en el que se adoptó el SIGAM y la AAM como herramientas para la gestión ambiental del municipio, se definió en el artículo 12 (parágrafo 3) la participación de la Corporación, destacando dentro del mismo que el alcance de la misma se fundará en sus competencias de ley. Es claro que, en el caso de la ciudad de Pereira, al haberse adoptado esta estrategia por Acuerdo Municipal, cualquier modificación al respecto, debe igualmente hacerse por medio de Acuerdo Municipal.

De esta forma, los SIGAM, en su carácter administrativo, hacen parte de una estrategia de la Política de Gestión Ambiental Urbana vigente, para el adecuado funcionamiento de la administración municipal en función del cumplimiento de las funciones ambientales a su cargo; y la Agenda Ambiental Municipal es una herramienta que puede usar ese sistema para concretar las acciones a desarrollarse por el municipio para el cumplimiento de dichas funciones. De acuerdo con dicha política, los SIGAM, contemplan de manera integral y matricial, la interacción de dos aspectos fundamentales: aquellos relacionados con las potencialidades ambientales, así como la identificación de los problemas ambientales urbanos, rurales y regionales y aquellos representados por el conjunto de instrumentos para la gestión ambiental municipal, con visión urbano-regional.

Cordialmente,

MAURICIO GAITÁN VARON
Coordinador Grupo de Gestión Ambiental Urbana
Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana

Anexo: Memorando e insumos de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Rad.3104-3-00006.
Proyectó: Ricardo Peñuela, Prof. Especializado. Grupo de Gestión Ambiental Urbana, DAASU, Minambiente.
Revisó: Mauricio Gaitán V. Coordinador, GGAU-DAASU.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co