



Política Ambiental Urbana

PAU

**Grupo de Gestión Ambiental Urbana
Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS**

Bogotá, junio de 2022

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA	7
Argumentos derivados de la evaluación realizada por el DNP a las CAR	9
3. PRINCIPALES ANTECEDENTES DEL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE	10
3.1. La Política de Gestión Ambiental Urbana formulada en 2008	11
3.2. Seguimiento a la implementación del Plan de Acción	11
3.3. Auditoría realizada por la Contraloría General de la República 2018	13
3.4. Evaluación Institucional 2019	13
Conclusiones de la evaluación institucional a la PGAU:	14
3.5. Proceso de actualización y ajuste 2018 - 2020	17
3.6. La visión del gobierno nacional y el Plan de Desarrollo 2018 - 2022	19
4. BASE CONCEPTUAL DEL AJUSTE A LA POLÍTICA PÚBLICA	21
5. DIAGNÓSTICO	27
5.1. Datos y cifras relevantes para un desarrollo urbano sostenible en Colombia	28
5.2. Árbol de Problemas	29
a) Información y conocimiento	32
b) Planificación	34
c) Gobernanza	35
d) Temas estratégicos para una transición socio-ecológica de las ciudades hacia la sostenibilidad	36
6. VISIÓN, FINALIDAD, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA PAU 2021	38
6.1. Visión	38
6.2. Finalidad de la política pública	38
6.3. Objetivos	38
Objetivo general	38
Objetivos específicos de la PAU	39
6.4. Principios y criterios técnicos de la PAU	39
7. COMPONENTES DE LA POLÍTICA	41
7.1. Información y Conocimiento	42
7.2. Planificación	45
7.3. Gobernanza	48
7.4. Gestión de temas estratégicos para una transición socio-ecológica urbana	51
8. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA	54
Modelo de Gobernanza y mecanismos de coordinación de la política pública:	54

9. ARTICULACIÓN Y SINERGIAS DE LA PAU CON LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS AFINES	58
10. ARTICULACIÓN ENTRE EL PLAN DE ACCIÓN DE LA POLITICA Y LOS PLANES DE ACCION INSTITUCIONALES	60

1. INTRODUCCIÓN

Se presenta aquí una nueva etapa de la política pública ambiental urbana en Colombia, con el planteamiento para la transformación sustancial de las ciudades, dirigido a avanzar efectivamente hacia una alta calidad ambiental, la sostenibilidad y el bienestar humano.

La precedente Política de Gestión Ambiental Urbana – PGAU (MAVDT, 2008), objeto de ajuste en este documento, estableció directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, orientadas principalmente a la armonización de las políticas ambientales y de desarrollo urbano, así como al fortalecimiento de espacios de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, con el fin de avanzar hacia el desarrollo de ciudades sostenibles en Colombia. Esta política pública fue adoptada para todo el territorio nacional, orientada a definir principios, objetivos, metas e instrumentos de gestión ambiental, que permitieran promover un tratamiento integral de los asuntos ambientales en el entorno urbano de grandes, medianas y pequeñas ciudades.

En la práctica, la PGAU cumplió su propósito de abrirle un espacio a la gestión del medio ambiente urbano en la agenda estatal, en el marco del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Algunos logros y avances asociados a su implementación en el periodo 2008 - 2020 son los siguientes:

- ✓ Posicionamiento de la gestión ambiental urbana en los planes de acción y agendas institucionales del Sistema Nacional Ambiental (SINA)
- ✓ Desarrollo del Índice de Calidad Ambiental Urbana - ICAU (2013 – 2017) – actualmente en proceso de actualización
- ✓ Metodología para la identificación de redes ecológicas (estructura ecológica), con visión urbano-regional
- ✓ Criterios ambientales en el diseño y construcción de vivienda
- ✓ Manual de Espacio Público
- ✓ La PGAU sirvió de insumo en la construcción de otras políticas públicas afines (i.e. Política para la Gestión Sostenible del Suelo 2016 y la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles - CONPES 3919 de 2018)
- ✓ Articulación con otros instrumentos sectoriales de política pública con enfoque urbano (i.e. Estrategia Nacional de Calidad de Aire, 2019; Estrategia Nacional de Economía Circular 2019; Lineamientos de Política Pública para Ciudades Inteligentes – MinTIC, DNP 2020)
- ✓ Creación de un nuevo Centro Virtual de Pensamiento para la Gestión Ambiental Urbana.

Sin embargo, la ausencia de indicadores de gestión y de estado para el seguimiento a su implementación y que permitieran diferenciar la gestión desde los territorios se sumó a una limitada articulación del esfuerzo interinstitucional para su implementación y desarrollo. Además, en algunas temáticas se presentó una falta de claridad o ambigüedad, con algunos vacíos, sobre el alcance de las competencias institucionales, en especial en la interacción entre autoridades ambientales y entes territoriales, todo lo cual determinó un impacto positivo parcial con limitada efectividad.

Al cabo de más de una década, los desafíos crecientes de la urbanización, la aglomeración de ciudades, y sus implicaciones en la salud pública, los desarrollos normativos, los compromisos internacionales de Colombia en materia de desarrollo sostenible y la

conformación de áreas metropolitanas, constituyen el escenario para la actualización y ajuste de dicha política, en aras de mejorar la coordinación y efectividad de la gestión ambiental urbana mediante el desarrollo de una política cuya actualización permite afrontar los nuevos retos urbanos.

Por lo anterior, en 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inició un proceso ampliamente participativo para el ajuste de esta política pública con un horizonte a 2030. La intención fue no solamente de actualizar la política sino también adecuar sus objetivos y los instrumentos existentes a los nuevos desarrollos conceptuales y normativos, a los compromisos ambientales vinculantes de carácter internacional, a las tendencias de la gestión ambiental y escenarios de acción, así como a generar nuevos instrumentos para su más efectiva e integral implementación.

Adicionalmente, de forma paralela y articulada, Minambiente cumplió con un Plan de Mejoramiento que surgió como respuesta a una Auditoría de la Contraloría General de la República a la PGAU, realizada en 2018.

El presente documento incluye la visión, objetivos y metas de una nueva etapa de la política pública, así como las bases técnicas y los fundamentos estratégicos para el ajuste a la política pública precedente, mediante su actualización. Y como elemento integral, se presenta además el Plan de Acción 2030 para la implementación de la misma.

Resulta satisfactorio señalar que este nuevo instrumento de política es el resultado de un proceso ampliamente participativo que contempló múltiples espacios de diálogo, consulta y análisis, los cuales generaron valiosos aportes e insumos.

Se propone aquí un ajuste que se concentra, principalmente, en avances para la solución de problemáticas críticas relacionadas con la gestión del conocimiento, la gobernanza ambiental, la planificación y el ordenamiento ambiental, en las áreas urbanas de Colombia.

Así mismo, como apuesta sustancial del ajuste, se plantea que la política impulse una transición socio-ecológica en el desarrollo de las ciudades colombianas hacia la sostenibilidad, con el fin de enfatizar en unos temas estratégicos que jalonen cambios culturales y acciones transformadoras hacia ciudades sostenibles y resilientes.

Sin perjuicio de su enfoque innovador, este ajuste se hace confirmando la visión urbano-regional, planteada por la política desde 2008, para promover una mejor relación entre la población y su entorno natural, con base en la articulación de las dimensiones ambiental, económica y social, desde la biodiversidad local y sus servicios ecosistémicos, la economía circular y la participación efectiva de las comunidades en la gestión ambiental urbana.

Esta nueva etapa de la política pública apunta a mejorar y actualizar la gestión ambiental urbana, construir sobre lo construido, enfocarse en problemáticas y temas estratégicos, establecer sinergias efectivas con políticas públicas afines e incorporar temas emergentes de relevancia, surgidos durante la última década, sobre los socio-ecosistemas urbanos y la participación de las comunidades.

La finalidad y enfoque estratégico que se proponen están orientados hacia una transformación sustancial y una transición socioecológica del desarrollo urbano en Colombia, a través de unos

componentes, metas y acciones planteados en este documento, a partir de las propuestas y recomendaciones de múltiples actores involucrados¹.

En suma, se trata de un instrumento de política pública construido de forma colectiva a partir de numerosos insumos técnicos e institucionales, en diversos espacios de participación y diálogo, el cual fue puesto a consideración de las todas las instancias en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y cuya principal motivación es construir sobre lo construido en esta materia y vincular a las comunidades locales al esfuerzo interinstitucional para garantizar su efectiva implementación, desde los territorios y con la gente.

Finalidad y Enfoque Estratégico

Como finalidad o propósito superior, esta política se propone:

Marcar la ruta para una transición del entorno urbano en Colombia hacia ciudades sostenibles, resilientes y competitivas, esenciales en la gestión del cambio climático, cuyo desarrollo se sustente en una estructura ecológica bien conservada, el uso inteligente de la información, una ciudadanía apropiada de sus derechos y deberes ambientales, y una economía circular adaptada al contexto urbano-regional.

Rol de la Política Ambiental Urbana e interacción con otras políticas públicas

El rol de la Política Ambiental Urbana en esta nueva etapa está asociado a un empeño por el mejoramiento de la calidad ambiental urbana y la transición efectiva hacia ciudades sostenibles en Colombia, en consonancia con el derecho constitucional a un ambiente sano.

En ese sentido esta política pública se concibe como una política integral que se articula con otras políticas ambientales, desde una perspectiva urbano-regional. Por ello, sus objetivos, componentes y plan de acción establecen una clara articulación con otros instrumentos afines de política y gestión pública.

Dicha integración apunta no solamente a la articulación entre las propias políticas ambientales, sino también con las diferentes políticas sectoriales afines, al igual que los correspondientes instrumentos regionales y locales (ver sección 9. Articulación y sinergias de la PAU con otras políticas e instrumentos afines).

¹ Ver “Reporte sobre el proceso de socialización de la propuesta base – Actualización y ajuste a la Política de Gestión Ambiental Urbana” (documento de Minambiente – DAASU – GAU, diciembre 2020)

En consecuencia, aquellas ciudades que asuman una cabal implementación de esta política y su plan de acción a 2030 serán objeto de una transformación sustancial en la senda hacia la sostenibilidad urbano-regional.

2. ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN AMBIENTAL URBANA

La Política de Gestión Ambiental Urbana – PGAU (MAVDT, 2008) es un instrumento efectivo que generó el contexto base para posicionar e incorporar los temas del ambiente urbano en el marco del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y en las agendas institucionales de actores clave, como los entes territoriales. De una manera directa o indirecta, generó acciones e instrumentos orientados al cuidado del ambiente urbano y la sostenibilidad de las ciudades del país con miras a mejorar la calidad de vida de la gente, con impacto sobre la 77.1% de la población total².

No obstante, cabe reconocer deficiencias, limitaciones y avances insuficientes en su implementación, como se hizo evidente en el seguimiento al Plan de Acción realizado en 2016, en la auditoría efectuada por la Contraloría General de la República en 2018 y en la evaluación institucional de la política adelantada por el DNP en 2019.

Por otro lado, se consideró que, transcurrida más de una década de su promulgación, el dinámico contexto, tanto nacional como internacional, de la gestión ambiental hizo necesario que se adelantará una revisión, para realizar ajustes que permitan mejorar, actualizar y potenciar la acción del Estado en esta materia.

En consecuencia, a partir de los logros, y también de las limitaciones, se identificaron lecciones aprendidas y un amplio espacio para la mejora de la gestión ambiental urbana en la senda hacia el desarrollo de ciudades cada vez más sostenibles y resilientes, con economías dinámicas en armonía con las redes ecológicas identificadas en la estructura ecológica³ y que contribuyan a consolidar un tejido social más incluyente y equitativo, con la participación directa de las comunidades de residentes urbanos.

La actual dinámica de urbanización, conurbación y desarrollo territorial que vive Colombia y los compromisos internacionales asociados a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, son también razones relevantes que justificaron una evaluación, actualización y ajuste a la PGAU.

Como fortaleza, el Sistema Nacional Ambiental -SINA integra los actores institucionales con competencias en la gestión ambiental urbana a distintos niveles territoriales. Sin embargo, sin perjuicio de esa fortaleza institucional persisten las siguientes debilidades:

² Porcentaje de la población total del país que reside en centros urbanos: 77.1% Fuente DANE, 2018, cabeceras municipales, proyección a 2020.

³ La Estructura Ecológica: Es una red ecológica de espacios naturales y seminaturales que, interconectados estructural y funcionalmente, sostienen los procesos ecológicos esenciales que mantienen la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para un desarrollo socioeconómico y cultural encaminado hacia la sostenibilidad del territorio. Esta red está constituida por sistemas dinámicos y multifuncionales. La identificación y análisis de la estructura ecológica orienta la toma de decisiones en los procesos de gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, y la planificación territorial en diferentes ámbitos de gestión, en múltiples escalas y con diferentes alcances que se complementan entre sí. (Mesa Interinstitucional, Minambiente e IAvH, 2021).

- Débil articulación interinstitucional: Discontinua interlocución e interacción entre autoridades ambientales de nivel nacional, regional y local que tienen competencias en la gestión ambiental urbana.
- Intermitente interacción público – privada entre las instituciones del sector ambiente y otros sectores, en materia de desarrollo urbano, en especial con los sectores de Vivienda, Ciudad y Territorio; Salud y Protección Social; Transporte; Comercio, Industria y Turismo; y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y Educación.

Algunos elementos adicionales que justificaron la necesidad de ajustar y actualizar la PGAU fueron los siguientes:

- Existe una creciente conciencia entre los actores responsables e interesados sobre la necesaria transversalidad de la gestión ambiental urbana, y la alta complejidad que supone integrar la dimensión ambiental en la planificación y el desarrollo urbano integral.
- La gestión ambiental urbana plantea un desafío parcialmente resuelto en términos de coordinación entre autoridades ambientales, entes territoriales y sectores que inciden en el desarrollo urbano, pues, aunque la actual PGAU planteó la necesidad de coordinar y articular acciones, se requiere una mayor claridad sobre roles y competencias institucionales, así como instrumentos y espacios más efectivos de articulación, sinergia y complementariedad entre actores para su desarrollo.
- La PGAU fue formulada y adoptada en 2008 por el entonces Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, bajo un contexto institucional en el cual confluía la gestión ambiental con los temas sectoriales de agua y saneamiento y de vivienda. La posterior escisión del Ministerio en 2011 generó un contexto institucional distinto lo cual amerita clarificación y ajuste con respecto a roles y responsabilidades frente a algunos aspectos de una Política, de por sí transversal, como ya fue indicado atrás. Además, en poco más de una década, el número de ciudades cuya población supera los 100.000 habitantes se ha incrementado en un 57%, pasando de 37 a 58 ciudades.
- La agenda global del desarrollo sostenible y los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia de desarrollo urbano plantean, además, nuevos desafíos y exigen actualizar los anteriores estándares de calidad y adoptar una Política Ambiental Urbana.
- Existe la necesidad de armonizar y articular mejor los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio, con perspectiva urbano-regional, donde, por ejemplo, ya para 2017 el 9.6% de la población se localizaba en zonas de riesgo con amenaza alta y el promedio nacional de espacio público efectivo por habitante en grandes ciudades apenas alcanza 2.8 m², en contraste con el valor de referencia de 15 m², indicado en el documento CONPES 3718 de 2012.
- La PGAU y su Plan de Acción no fueron dotados con metas cuantitativas ni indicadores adecuados que den cuenta del avance de la gestión y tampoco se diseñaron indicadores de impacto para evaluar el mejoramiento de la calidad del medio ambiente en las áreas urbanas.

- La generación de las metas y objetivos de las Naciones Unidas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, con énfasis en el N° 11, dando continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los desafíos de la Nueva Agenda Urbana.

Argumentos derivados de la evaluación realizada por el DNP a las CAR

Desde la perspectiva de las CAR, la PGAU presenta algunas falencias identificadas en el marco de la evaluación realizada en 2015-2016 a esas autoridades ambientales regionales⁴. Dichas observaciones se relacionan aquí, pues a juicio de Minambiente constituyen argumentos complementarios en cuanto a la necesidad de ajuste que motivó la elaboración de la nueva Política Ambiental Urbana. Como se puede apreciar, algunos de ellos refuerzan las inquietudes arriba señaladas con relación a roles y competencias institucionales, así como limitaciones en cuanto a los instrumentos de gestión planteados por la Política:

- Las Corporaciones no cuentan con instrumentos jurídicos novedosos, y diferenciados, para la gestión del medio ambiente urbano continental, ni para el territorio marino y costero, que atiendan a las particularidades concretas de estos ámbitos de gestión desde los territorios. Los instrumentos existentes para la gestión del medio ambiente urbano responden a procesos de planificación de mediano y largo plazo (PGIRS-PMSV-PDA)⁵, que son de la gobernabilidad de los entes territoriales y el rol de la corporación queda siendo residual, pero su ejecución se realiza en el corto plazo.
- Las tres estrategias para la implementación de la vigente Política de Gestión Ambiental Urbana son de carácter transversal y general, apuntan a lograr el cumplimiento del objetivo general de la política y a mantener el enfoque integral de la gestión, pero la Política no definió instrumentos a través de los cuales ésta se pudiera materializar en el nivel territorial e institucional.
- La gestión ambiental urbana fue priorizada como reto para 13 corporaciones autónomas regionales, las cuales manifestaron contar con herramientas muy limitadas para el cumplimiento de sus funciones en el ámbito urbano. Es el caso del PGIRS, para la gestión de los residuos sólidos, en donde hay dificultades para la definición de los sitios de disposición final de los residuos sólidos, siendo esta una responsabilidad exclusivamente del ente territorial y las empresas de servicio público; aunque las quejas por la inadecuada disposición de estos suelen recaer en la autoridad ambiental.
- El entorno ambiental urbano, requiere de un conocimiento y experiencia de gestión diferente a la que se aplica para los ámbitos rurales y estas deben ser complementarias entre sí.
- En las 13 autoridades ambientales, se identifica como el mayor problema el control de la expansión urbana con una limitada efectividad de su planificación, frente al cual, el establecimiento de determinantes ambientales con un mayor énfasis en suelo rural no es suficiente, y además priman más los criterios del valor de la tierra y la posibilidad

⁴ **DNP & Economía Urbana.** 2016. *Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que mida la capacidad con la que cuentan para lograr sus objetivos y proponer acciones de mejora para el fortalecimiento integral de las mismas y el mejoramiento de la gestión ambiental en el país.* Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 437 pp.

⁵ PGIRS, PSMV y PDA: Plan Departamental de Agua Potable y Saneamiento

de garantizar servicios públicos para ampliar estas zonas, Esto implica que existe un vacío en términos de los determinantes ambientales en suelo urbano.

3. PRINCIPALES ANTECEDENTES DEL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE

Con la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y del Ministerio del Ambiente en la década de 1990, una de las dimensiones de la gestión ambiental que recibió creciente atención y que fue objeto de desarrollos institucionales y normativos fue la calidad del medio ambiente urbano.

Si bien se venían dando acciones puntuales y aisladas en algunos temas específicos (residuos, contaminación del aire y del agua), se puso en evidencia que era necesario un abordaje más integral y una mayor atención por parte del SINA al medio ambiente urbano. Precisamente, la ley 99 de 1993, había asignado funciones relacionadas con la gestión ambiental en las ciudades a las CAR y a las nuevas Autoridades Ambientales Urbanas, con lo cual resultaba necesario el desarrollo de instrumentos institucionales, normativos y de política pertinentes al desarrollo urbano.

En este contexto, el Ministerio de Ambiente, con el apoyo de la cooperación internacional, adelantó un análisis diagnóstico sobre la situación ambiental en las ciudades colombianas, y a partir del mismo, y de la consulta a actores institucionales, construyó unos primeros lineamientos y orientaciones en la materia. Ello generó en 2002 el documento “Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano Regional en Colombia” que serviría como uno de los insumos técnicos en el proceso de formulación de una política orientada a la gestión ambiental en las ciudades.

Estos antecedentes configuraron el escenario institucional, en el marco del cual, se identificó la necesidad de formular una política para la gestión ambiental de las áreas urbanas, que diera respuesta a los desafíos ambientales de las ciudades y que orientara el accionar de los actores institucionales y sociales involucrados en la gestión ambiental en el territorio urbano. Para atender este mandato, en junio de 2007 se conformó un grupo de trabajo interinstitucional, con representantes elegidos por las Autoridades Ambientales Urbanas (Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA y Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá -SDA), las Corporaciones Autónomas Regionales (de Cundinamarca –CAR y del Canal del Dique -Cardique) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible, Dirección de Desarrollo Territorial, Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional y Viceministerio de Agua y Saneamiento). Este grupo se encargó entonces de diseñar la metodología de trabajo y de consolidar los resultados de dos talleres nacionales de trabajo, realizados en noviembre de 2007 y marzo de 2008, con participación de autoridades ambientales, representantes de entes territoriales, ministerios, organismos de control, academia y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG).

Como resultado de este proceso participativo, la PGAU fue formulada y adoptada en 2008 por el entonces Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, bajo un contexto institucional en el cual confluía la gestión ambiental con los temas sectoriales de agua y saneamiento y de vivienda. La posterior escisión del Ministerio en 2011 generó un contexto institucional distinto, lo cual amerita clarificación y ajuste con respecto a roles y responsabilidades frente a algunos aspectos de una Política, de por sí transversal, como ya fue indicado atrás.

3.1. La Política de Gestión Ambiental Urbana formulada en 2008

En el año 2008, el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MinAmbiente, con la adopción de la PGAU, se establecieron directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, orientadas principalmente a la armonización de las políticas ambientales y de desarrollo urbano, así como al fortalecimiento de espacios de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, con el fin de avanzar hacia la construcción de ciudades sostenibles.

La estructura básica de la PGAU, contempla un objetivo general, seis objetivos específicos, tres estrategias transversales y un Plan de Acción.

El objetivo general de la Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU) es:

“Establecer directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, definiendo el papel y alcance e identificando recursos e instrumentos de los diferentes actores involucrados, de acuerdo con sus competencias y funciones, con el fin de **armonizar la gestión, las políticas sectoriales y fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional y participación ciudadana**, para **contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana y a la calidad de vida de sus pobladores**, reconociendo la diversidad regional y los tipos de áreas urbanas en Colombia.” *(en negrilla se destacan los elementos esenciales de este objetivo).*

La PGAU estableció 6 objetivos específicos:

- Mejorar el conocimiento de la base natural de soporte de las áreas urbanas y diseñar e implementar estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables.
- Identificar, prevenir y mitigar amenazas y vulnerabilidades a través de la gestión integral del riesgo en las áreas urbanas.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad del hábitat urbano, asegurando la sostenibilidad ambiental de las actividades de servicios públicos, la movilidad, y la protección y uso sostenible del paisaje y del espacio público.
- Gestionar la sostenibilidad ambiental de los procesos productivos desarrollados en las áreas urbanas.
- Promover, apoyar y orientar estrategias de ocupación del territorio que incidan en los procesos de desarrollo urbano regional desde la perspectiva de sostenibilidad ambiental.
- Desarrollar procesos de educación y participación que contribuyan a la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes ambientales, promoviendo usos y consumo sostenibles.

Además, las tres estrategias transversales de la PGAU determinaron un fuerte enfoque hacia la coordinación, la articulación y el fortalecimiento de capacidades. Estas estrategias son:

- Coordinación y cooperación interinstitucional
- Participación ciudadana
- Articulación y consolidación de la planificación ambiental y territorial

3.2. Seguimiento a la implementación del Plan de Acción

Minambiente llevó a cabo un proceso de seguimiento a la implementación del plan de acción de la Política de Gestión Ambiental Urbana en el segundo semestre del año 2016, cuyo resultado fue entregado a principios de 2017.

A través de 6 talleres nacionales y regionales con la participación de las diferentes entidades y actores responsables de la PGAU, primordialmente autoridades ambientales regionales y urbanas, se revisaron los avances obtenidos en el marco de los 6 objetivos, 16 metas y 46 actividades establecidas. Además, a 69 entidades se les solicitó formalmente que diligenciaran la matriz de seguimiento del plan de acción de la PGAU. De ellas, 36 autoridades ambientales y 33 entidades del orden nacional y central.

En respuesta, 36 de dichas entidades aportaron insumos al ejercicio de seguimiento del Plan de Acción de la PGAU. De ellas, 18 autoridades ambientales (CAR y Autoridades Ambientales Urbanas) y 18 entidades del orden nacional y central, pertenecientes a 10 diferentes sectores administrativos del Estado colombiano.

Con base en la información reportada por parte de las entidades que diligenciaron la matriz de seguimiento, se puede evidenciar que, en términos generales, todos los objetivos y metas de la Política de Gestión Ambiental Urbana han sido objeto de avances en su implementación.

No obstante, existe disparidad en la magnitud de avances entre unos objetivos y otros. Por ejemplo, los objetivos 3 (mejoramiento de la calidad del hábitat urbano) y 6 (procesos de educación y participación) evidencian menor cumplimiento al nivel de las subactividades específicas definidas en el Plan de Acción.

La ausencia del reporte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y de la enorme mayoría de los entes territoriales, explica que algunas actividades y subactividades asociadas al Objetivo 3 (mejoramiento de la calidad del hábitat urbano) no presenten avances en este documento. Sin embargo, ello no necesariamente quiere decir que no se hayan presentado avances por cuenta de dicho Ministerio y/o entidades del sector Vivienda.

Actividades relacionadas con temas más específicos, como el manejo de residuos, el transporte urbano, o la planificación y gestión del espacio público urbano, competen en buena medida a actores como los entes territoriales. Si bien las autoridades ambientales tienen igualmente roles de apoyo en dichos aspectos, en estos temas es necesaria una adecuada coordinación y articulación entre ellas.

En el caso del objetivo 6 (procesos de educación y participación), buena parte de sus metas y actividades forman parte de la misionalidad de Mineducación y autoridades educativas. Ello supone que éstas están recogidas en otras políticas a la cabeza de Mineducación (ej. Política Nacional de Educación Ambiental) y plantea el desafío de fortalecer puentes articuladores y sinergias entre políticas públicas.

El seguimiento a la implementación también puso de manifiesto la necesidad de considerar, en la planificación de futuras acciones, aspectos como los siguientes: definición de línea base ambiental urbana a nivel nacional y regional, generación de metas cuantitativas, definición de indicadores de seguimiento y precisión de actores responsables de las respectivas metas y objetivos. Además, evidenció la necesidad de consolidar y generar instrumentos de articulación y fortalecimiento de capacidades en los actores públicos y privados co-responsables de la gestión ambiental urbana.

3.3. Auditoría realizada por la Contraloría General de la República 2018

En agosto de 2017 la Contraloría General de la República (CGR) inició la Auditoría de Desempeño a la Gestión del MADS y a las CAR en el Marco de la Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU).

De manera coincidente, Minambiente se encontraba para entonces adelantando ya el proceso de actualización y ajuste de la PGAU, de tal forma que desde un principio se estableció una constructiva interacción entre ambos procesos con resultados prácticos para el ajuste.

El informe final de dicha Auditoría fue entregado a principios de 2018 y en términos generales, estableció como principales hallazgos los siguientes:

Deficiencias del MADS y CARS en:

- Diseño y formulación de la PGAU,
- Antecedentes, estudios y diagnósticos de soporte para su formulación,
- Coordinación y articulación institucional y territorial de los actores e instrumentos de la PGAU por parte del MADS,
- Capacidad de gestión y administración, dirección frente a la PGAU,
- Participación ciudadana en la PGAU,
- Financiación,
- Pertinencia, utilidad e impacto del índice de calidad ambiental urbana,
- Calidad del aire,
- Definición de categoría de protección para áreas municipales y distritales,
- Suelos de protección (Reserva “Van der Hammen”).

Superintendencia de servicios públicos domiciliarios - CAR – ANLA:

- Inspección, vigilancia y control a rellenos sanitarios,
- Gestión de residuos sólidos urbanos.

Resulta pertinente señalar, que en la formulación del respectivo Plan de Mejoramiento se incorporaron, debidamente enfocados en los hallazgos, varios de los instrumentos previstos en el proceso de ajuste de la política. Teniendo en cuenta la concurrencia de propósitos, se ha mantenido una retroalimentación constructiva entre ambos ejercicios: el ajuste de la PGAU y la implementación del Plan de Mejoramiento.

3.4. Evaluación Institucional 2019

En respuesta a las gestiones adelantadas a finales de 2017 por Minambiente, el Departamento de Planeación Nacional (DNP), decidió priorizar esta política pública dentro de las evaluaciones a ser contratadas en la vigencia 2018. Esta tarea avanzó en 2018 bajo responsabilidad del DNP, en coordinación con Minambiente, entidad que tuvo una activa participación en la mesa técnica de diseño de la evaluación y, luego igualmente en la etapa de ejecución. Su contratación se produjo en el mes de noviembre de 2018 y su ejecución se realizó a lo largo de 2019.

En cuanto al tipo de evaluación, se decidió hacer una evaluación de carácter institucional. No se tomó en consideración una evaluación de resultados ni de impacto, teniendo en cuenta que

la PGAU no fue concebida con una línea base, ni metas e indicadores adecuados, para ese tipo de evaluación.

El objetivo general fue realizar una evaluación institucional de la “Política de Gestión Ambiental Urbana” que permitiera obtener insumos para el mejoramiento de su diseño, mediante los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar la capacidad institucional de los actores públicos y privados, del orden nacional y territorial para cumplir con los objetivos, estrategias, metas y actividades de la Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU), identificando logros, barreras, interacciones y mecanismos de gobernanza.
- Describir y analizar las instancias de coordinación y articulación interinstitucional de la política identificando logros, barreras, interacciones y mecanismos de gobernanza del orden nacional y territorial.
- Analizar la implementación de las estrategias y actividades previstas en el plan de acción de la Política de Gestión Ambiental Urbana, en el periodo comprendido entre el 2008-2017, identificando recursos, avances, aspectos exitosos y de mayor atraso, así como las interacciones de la PGAU con otras políticas públicas afines a nivel nacional, regional y local.
- Identificar y proponer recomendaciones ajustadas al contexto nacional, en temas estratégicos, modelos afines y buenas prácticas de gestión ambiental implementadas en otros centros urbanos de diferentes regiones del mundo.
- Generar recomendaciones respecto al enfoque y alcance para el ajuste o diseño de la política pública, de manera que incluya escenarios, temas estratégicos, indicadores, instrumentos de política y normativos que permitan mejorar el desempeño de los actores en la implementación (coordinación y sinergias), para así impulsar y orientar la gestión ambiental de los centros urbanos del país.

Los productos entregados fueron:

- Producto 1: Informe Metodológico.
- Producto 2: Informe avance de trabajo de campo.
- Producto 3: Informe final de trabajo de campo y primera entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación.
- Producto 4: Informe de resultados de la evaluación y segunda entrega de documentación de las bases de datos de la evaluación.
- Producto 5: Informe de recomendaciones de la evaluación e insumos de difusión.

Conclusiones de la evaluación institucional a la PGAU⁶:

El análisis de los tipos de actores del SINA permite extraer cinco conclusiones:

⁶ DNP.2019. Evaluación Institucional de la Política de Gestión Ambiental Urbana. Producto 4: Informe de Resultados de la Evaluación. UT Economía Urbana – IPSOS

- *Primero, los actores del SINA central son los nodos principales: especialmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IDEAM y algunas CAR. Este es un indicador positivo en relación con las funciones articuladoras, no solo de estos actores, sino del nivel central dentro del SINA.*
- *Segundo, en algunas regiones, el trabajo es endógeno y no existe articulación con el nivel territorial.*
- *Tercero los actores transectoriales, no se constituyen en puentes o nodos centrales que conectan un actor con otro, lo que implica que no tienen, generalmente, ninguna relación entre sí. Son constantes las alusiones a la fractura entre los niveles nacional, regional y territorial frente a los procesos de organización, planeación y puesta en marcha de la PGAU.*
- *Cuarto, se destaca una necesidad de claridad sobre los roles de las CAR y las AAU, las competencias entre instituciones y la baja incidencia de los espacios de articulación, cooperación y complementariedad en la ejecución de acciones concretas y a pesar de que existe una extensa normativa, esta no responde a temas estructurales para responder a las demandas de las políticas, principalmente en lo que respecta a competencias de las entidades.*
- *Finalmente, la política entendida como una red de actores es dispersa, debido a que existen los actores del nivel territorial por lo general no interactúan con el nivel central y, adicionalmente, las entidades están muy alejadas entre sí.*

En cuanto a las diferencias institucionales entre los municipios que tienen AAU y los municipios que no tienen AAU, para la implementación de la PGAU, fue posible identificar que por disponibilidad de recursos y necesidades, las entidades territoriales más grandes sí tienen una dependencia para los temas de la GAU, mientras las más pequeñas tienen dependencias que se encargan de varias temáticas simultáneamente (ej. Planeación y Medio Ambiente; Desarrollo Rural y Medio Ambiente; Salud y Medio Ambiente). Las capacidades y prioridades de la GAU son diversas entre entidades territoriales, lo cual no se encuentra contemplado en la PGAU. A partir de los organigramas analizados, se evidencia que ninguna CAR tiene una dependencia especializada para dar respuesta a lo urbano, y que se dedique de manera exclusiva a la GAU. Aunque durante las entrevistas se hizo mención de que algunas tienen grupos de trabajo internos, las cuales al no ser formales o no estar incluidas de manera explícita en los organigramas, no fue posible discernir en cuantas CAR existen dichos grupos.

Las AAU por su naturaleza sí tienen en su estructura respuesta a los temas de la política. Incluso, las AAU con estructuras organizacionales más especializadas tienen una dependencia que atiende una temática de la GAU. Sin embargo, muchas aluden a que, si bien tienen la capacidad de planificación de GAU, al momento de implementar los resultados no son los deseados puesto que dependen de otras entidades que no se han responsabilizado de su rol en la GAU. Adicionalmente, falta un enfoque multisectorial de la GAU, donde se responsabilice a todas las entidades que controlan o que realizan actividades que impactan el medio ambiente y no sólo las secretarías o departamentos ambientales. Sin embargo, las AAU resaltan que a pesar de pertenecer en términos formales al SINA, no son reconocidas en la práctica dentro de dicha estructura y por tanto no forman parte del Consejo Nacional Ambiental donde se toman decisiones estructurales y esto limita su capacidad de acción en el marco de la PGAU. Este hecho dificulta la interlocución entre AAU y los demás actores involucrados en la GAU tanto a nivel regional como nacional. Adicionalmente, hay algunas AAU que tienen programas o proyectos urbanos, pero no han incorporado la GAU de manera integral dentro de sus funciones.

Las relaciones interinstitucionales e intersectoriales son uno de los retos más importantes de la GAU, debido a que los actores involucrados están dispersos y cuentan con una baja influencia en la toma de decisiones para operar en acciones concretas, tanto a nivel nacional como en los niveles sectorial, regional y en los territorios concretos de los municipios y las gobernaciones. De manera específica, el SINA se muestra inoperante frente a las regiones y el apoyo en la toma de decisiones, no cuenta con espacios y escenarios eficientes para coordinar, fortalecer y articular la cooperación de las entidades que lo integran, tiene una baja capacidad para permear los POT y los POD y otras herramientas planificación de las autoridades ambientales, el manejo de los sistemas de información es deficiente y la investigación y los estudios ambientales para la planeación territorial son escasos. Se observa que la articulación de los actores vía sentencias judiciales, aunque no es la deseable, ha resultado efectiva y es producto de un fenómeno social que muestra un vacío no solo de la PGAU, sino en general de la gestión pública que, ante la inacción del ejecutivo, es el poder judicial quien entra a dirimir, no siempre del lado del conocimiento técnico y buenas prácticas logradas en GAU a nivel mundial. Finalmente, se encontró que la PGAU no cuenta con un espacio de articulación único donde se discutan los temas de GAU, sino que los espacios que se han creado obedecen a otras políticas. Este hecho dificulta el posicionamiento de los temas y la toma de decisiones en el marco de la PGAU porque depende de lo que pase en los demás espacios.

La PGAU tiene un alto nivel de apropiación y posicionamiento en el SINA Central, es decir en las entidades cuyas funciones y misionalidad es lo ambiental. Sin embargo, en las demás entidades el nivel de apropiación es bajo. Existe un mayor reconocimiento y apropiación de los objetivos establecidos, que de la PGAU. Esta percepción puede partir de la existencia de instrumentos de política, normativos y técnicos adicionales que se enfocan en el cumplimiento de estos objetivos. Adicionalmente, se evidencia falta de apropiación y posicionamiento de la GAU en las CAR, donde estas se enfocan en lo rural y responsabilizan a los municipios de los temas ambientales en el ámbito urbano.

La totalidad de los instrumentos analizados, están enfocados en el cumplimiento de acciones de la PGAU, aunque esta no fuese tomada en consideración en su formulación. Sin embargo, aquellos que mencionan específicamente a la PGAU no se incluyen de forma exclusiva acciones para el cumplimiento de algunos de los objetivos de la PGAU, sin embargo, estos son abordados en aquellos instrumentos que fueron relacionados con la totalidad de estos. Los POT, POD, PGIRS y POMCA se han convertido en escenarios de articulación efectiva para conjugar acciones e intereses de diferentes actores en temas estratégicos de ocupación del territorio, manejo de residuos sólidos, manejo y ordenamiento de aguas.

La PGAU sirvió como insumo o motivó dos políticas sectoriales ambientales, específicamente: la Política para la Gestión Sostenible del Suelo y la Política Nacional De Edificaciones Sostenibles. Estas consideraron a la PGAU como insumo importante para su desarrollo, pero no exclusivo. Estos instrumentos fueron motivados por diferentes fuentes, pero para su desarrollo fue relevante incorporar lineamientos establecidos por la PGAU. Así mismo, la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico y la Política Nacional Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos hacen mención específica de la PGAU, como referente de sus antecedentes normativos.

En materia de capacidad financiera se pueden destacar cinco conclusiones.

- *Primero, los indicadores financieros muestran una baja asignación presupuestal para la implementación de la PGAU ya sea con la estimación realizada por la CGR o con los recursos identificados para lo ambiental en el FUT.*

- Segundo, a partir de la información presupuestal que identificó la CGR, se destaca que el Minambiente destinó menos del 1% de su presupuesto para la PGAU y que el 63% del presupuesto total que la CGR identificó para la PGAU, corresponde a los recursos de las AAU.
- Tercero, al revisar la información contenida en la base de datos FUT, se evidencia que no existe información específica para la implementación de la PGAU, ni tampoco hay recursos de inversión que den cuenta de la ejecución de proyectos de GAU. Esto evidencia un problema de identificación de recursos en el FUT para resolver los temas y problemáticas asociadas a la GAU. Por tanto, no es posible desagregar la información por los objetivos de la política.
- Cuarto, la percepción de las entidades territoriales es que el Gobierno nacional asigna responsabilidades a los municipios, pero no asigna los recursos suficientes para resolver los problemas y por eso plantean la baja calidad ambiental en las ciudades.
- Finalmente, y a partir de lo reportado en las entrevistas a las entidades territoriales, se identificó que Bogotá es la única ciudad en donde se tienen recursos específicos para la implementación de la PGAU, a través del proyecto de inversión 1141 gestión ambiental urbana de la Secretaría Distrital de Ambiente, que se viene ejecutando desde 2016.

En materia de planeación y seguimiento, se evidenció que, a pesar de las acciones y los avances en el plan de acción descritos por las diferentes entidades, las ciudades siguen presentando problemas ambientales. Este hecho demuestra que al hacerle seguimiento a la gestión y no a productos, resultados o metas cuantitativas, las entidades pueden avanzar en la gestión, pero los problemas van a persistir si no se les hace seguimiento a los productos y resultados estratégicos. Adicionalmente, el ejercicio de seguimiento al plan de acción de la PGAU no fue ni periódico ni sistemático dado que el Minambiente en 11 años de ejecución de la PGAU solo hizo un seguimiento a la política en el 2016.

Con relación a los instrumentos de planeación para el ajuste de la política, se destaca el inicio del proceso de reformulación tres años antes a la fecha de finalización de la PGAU, en la medida en que esto permitirá identificar las fortalezas y debilidades de la política y así se logrará mejorar el diseño. Con relación al tipo de enfoque (preventivo o correctivo) que ha tenido la PGAU, se puede concluir que, tanto en la formulación como en la implementación, la PGAU ha sido correctiva, en la medida que ha buscado corregir y mitigar los daños causados, más que a evitar la afectación.

3.5. Proceso de actualización y ajuste 2018 - 2020

Minambiente decidió actualizar y ajustar esta política pública, teniendo en cuenta que la vigencia del Plan de Acción va hasta 2020 y que la actual coyuntura nacional e internacional plantean renovados desafíos y compromisos. Adicionalmente, esta decisión se sustentó en una serie de razones institucionales, técnicas y de contexto que incluyen las nuevas dinámicas y tendencias de la Colombia urbana (ver sección: *¿Por qué es necesario realizar el ajuste a la PGAU?*).

El ajuste para la actualización de la Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU) ha generado un proceso de evaluación profundo, dinámico y participativo, mediante un análisis

integral que inició desde 2018 y se espera derive en decisiones de política pública a partir de 2022.

El valor agregado de este proceso consiste en que ha servido de catalizador para la construcción de nuevos instrumentos de gestión ambiental urbana, orientados a mejorar la articulación entre actores involucrados en dicha política y a fortalecer sus capacidades de gestión.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el nuevo Centro de Pensamiento sobre Gestión Ambiental Urbana, presentado públicamente por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible en mayo de 2019. Así mismo, se destaca el proceso de actualización del sistema de indicadores de la calidad ambiental urbana (ICAU) y la construcción de una Caja de Herramientas, cuya base documental será puesta a la disposición del público bajo un esquema interactivo en línea.



Figura 1 Espacios de participación y herramientas de apoyo al proceso de actualización y ajuste de la Política de Gestión Ambiental Urbana

El ajuste de la Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU) incorpora temas emergentes como la economía circular urbana, la movilidad sostenible, las soluciones basadas en la naturaleza y la infraestructura verde, además de integrar los compromisos internacionales establecidos en la última década (Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París y OCDE, entre otros).

El proceso ha sido ampliamente participativo a través de talleres y otros espacios de diálogo, en los cuales se busca socializar los elementos del ajuste, identificar necesidades y obtener retroalimentación por parte de actores, tanto públicos como privados, y de la sociedad civil.

Los insumos esenciales obtenidos en la primera fase del proceso, que nutren la construcción de la actualización y ajuste para la toma de decisiones fueron:

- Evaluación institucional de la Política, contrato de consultoría a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Elaboración de una base documental de la gestión ambiental urbana y su sistema de indicadores, contrato de consultoría a cargo de Minambiente.
- Estrategia para la Articulación y Fortalecimiento de Actores involucrados en la Política de Gestión Ambiental Urbana. Busca ampliar la participación y coordinación e incluye acciones concretas como: a) Creación de un Centro virtual de Pensamiento sobre Gestión Ambiental urbana, liderado por Minambiente con participación de aliados públicos y privados; b) Construcción de una Caja de Herramientas para la Gestión Ambiental Urbana.
- Desarrollo de un módulo ambiental urbano en el Sistema de Información Ambiental (SIAC), que se complementa con la actualización del Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU).

No obstante, a estos insumos se suman otros documentos y materiales de distintas fuentes que enriquecen el ejercicio, todos los cuales resultan en sí mismos de utilidad para fortalecer las acciones regulares de gestión ambiental urbana que adelantan los actores públicos y privados. Estos incluyen el Seguimiento al Plan de Acción de la PGAU (2016), la Auditoría realizada por la Contraloría General de la República y el correspondiente Plan de Mejoramiento elaborado por Minambiente (2018), el documento de país para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (2018) y el documento CONPES para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2017), entre otros.

Apoyados en los insumos arriba mencionados, en el segundo semestre de 2019 y en 2020 se adelantó un amplio proceso participativo de consulta para construir y validar la propuesta inicial de ajuste.

Al final del proceso, con base en los diferentes insumos y espacios de participación contemplados, se espera que a partir de 2022 se surta la toma de decisiones y la adopción del instrumento de política que recoge los ajustes definidos y consensuados durante todo el proceso.

De forma coincidente y oportuna, este proceso aporta también a la formulación del Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República, generado para atender los hallazgos derivados de la Auditoría que dicho ente de control adelantó en 2018.

3.6. La visión del gobierno nacional y el Plan de Desarrollo 2018 - 2022

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha identificado el tema urbano como un asunto estratégico de la agenda ambiental, merecedor de la mayor atención en el marco del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Ello coincide con el interés del gobierno nacional, reflejado en cerca de 40 iniciativas e instrumentos de política pública, que desde distintos sectores se enfocan en las ciudades⁷. Dichas iniciativas incluyen, además de ambiente y desarrollo sostenible, sectores como vivienda, transporte, TIC, salud y educación, entre otros. Lo anterior involucra a la Presidencia de la República, que ha impulsado diferentes iniciativas y conceptos de gestión, por ejemplo, la iniciativa de “biodiverciudades”⁸,

El concepto de “biodiverciudad” busca proteger las redes ecológicas identificadas en la estructura ecológica sobre la cual se sustenta el desarrollo de los centros urbanos, así como el uso sostenible e inteligente de sus recursos, valiéndose de la vocación propia de su territorio y de sus comunidades, con un nuevo escenario basado en un modelo de crecimiento y de negocios, que hace uso de la innovación, la investigación, la cultura, la tecnología y la creatividad.

Esta y otras iniciativas del gobierno nacional han generado un clima favorable a la agenda del desarrollo urbano sostenible, que plantea el reto de articular diferentes sectores e instancias, así como diferentes escalas de intervención (nacional, regional y local).

A lo anterior se suma el desarrollo del concepto de Sistema de Ciudades que viene siendo construido desde hace varios años y fue objeto del CONPES 3819 de 2014. En el marco de dicho concepto, el gobierno nacional ha venido articulando acciones que incluyen aquellas incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en particular en el Pacto por la descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones, en la línea C: “Sistema de Ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo”.

En este dinámico contexto, la política nacional de gestión ambiental urbana, debidamente actualizada y ajustada, debe ser un referente articulador de carácter nacional llamado a trascender el panorama del contexto actual, y que deberá tener, además, un impacto integral en el mediano y largo plazo, con un horizonte mínimo de diez años, construyendo sobre lo construido

Desde la perspectiva de Minambiente, las siguientes son algunas de las ideas centrales que reflejan el enfoque y desafíos de la gestión ambiental urbana en Colombia⁹:

- La gestión ambiental urbana debe responder a una visión urbano-regional y a un ordenamiento integral del territorio, en el cual se armonicen las dimensiones del desarrollo: ambiente, sociedad y economía.
- El gobierno nacional se propone consolidar el Sistema de Ciudades como dinamizador del desarrollo territorial, y como motor de un desarrollo sostenible, inteligente y productivo.

⁷ “Identificación de Iniciativas de Ciudad” (DNP, Dirección de Desarrollo Urbano, junio 2020). Se identificaron 40 iniciativas de ciudad en distintos sectores de gobierno, que incluyen políticas y estrategias, programas y proyectos.

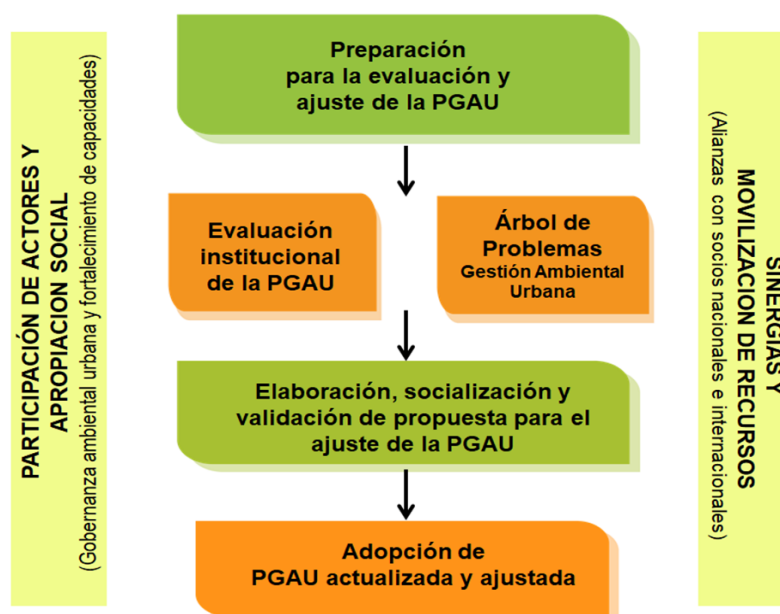
⁸ Biodiverciudades es una iniciativa del gobierno nacional que aborda la gestión de los asuntos ambientales urbanos mediante la implementación de un conjunto de acciones bajo cuatro pilares fundamentales, a partir de la biodiversidad como eje de un desarrollo urbano sostenible. En su fase inicial impulsa procesos piloto en algunas ciudades del país cuya implementación permitirá incorporar nuevos elementos y metodologías de trabajo en temas estratégicos para su desarrollo hacia la sostenibilidad.

⁹ Minambiente. 2019. Prólogo, Producir conservando y conservar produciendo en la Colombia urbano-regional. En: Voces sobre Ciudades Sostenibles y Resilientes. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá, pp. 8 - 9

- Como país, enfrentamos el desafío de lograr que nuestras ciudades y asentamientos urbanos crezcan y se desarrollen de una manera sostenible y resiliente.
- Enfrentamos también el desafío de lograr una mayor armonía y equidad entre los centros urbanos y el campo. Debemos cerrar las brechas regionales y urbano-rurales, lo cual supone asegurar el acceso equitativo de los colombianos de la ciudad y del campo a los bienes y servicios públicos.
- Nuestra premisa de “producir conservando y conservar produciendo” supone grandes desafíos y, al mismo tiempo, encuentra valiosas oportunidades en las ciudades y asentamientos humanos, a lo largo y ancho de nuestra diversa geografía.
- Desde el gobierno nacional estamos empeñados en impulsar el crecimiento verde en los asentamientos urbanos, para lo cual contamos con promisorios núcleos de emprendimiento e innovación en ámbitos urbano-regionales.
- El pacto por la sostenibilidad que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 supone, entre otros propósitos, modernizar la institucionalidad y fortalecer el ejercicio de la gobernanza y la gestión del conocimiento. Queremos instituciones más sólidas y también queremos una participación ciudadana capacitada, informada y con conciencia ambiental. Esto aplica claramente a la gestión ambiental urbana.

Estas ideas han sido consideradas e incorporadas en la construcción de la presente Política Ambiental Urbana.

Esquema General del Plan de Trabajo para el ajuste de la Política de Gestión Ambiental Urbana - PGAU (2008)



4. BASE CONCEPTUAL DEL AJUSTE A LA POLÍTICA PÚBLICA

A partir de un análisis del contexto urbano-regional en Colombia, y de los insumos generados en las diferentes evaluaciones y consultas realizadas, en esta sección se plantearon los fundamentos conceptuales sobre los cuales se construye la presente Política Ambiental

Urbana -PAU, con el propósito central de generar una sólida transformación integral orientada a un efectivo desarrollo urbano sostenible en Colombia.

Esas premisas conceptuales son las siguientes:

- Colombia es un país cuyas ciudades se asientan en un territorio megadiverso.
- Las redes ecológicas identificadas en la estructura ecológica hacen parte de la base natural que sustenta un desarrollo urbano sostenible, y en ella, nuestra biodiversidad y los servicios ecosistémicos que ésta ofrece para el beneficio de la gente tienen un papel central.
- El ordenamiento ambiental de las ciudades precisa un enfoque urbano-regional.
- Se requiere una transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad urbano regional.
- Una gobernanza participativa es esencial para mejorar la calidad ambiental y avanzar hacia ciudades sostenibles y resilientes.
- La gestión ambiental urbana debe ser integral.

Colombia: hacia un desarrollo urbano sostenible en un territorio megadiverso

Colombia es un país de ciudades que crecen en contextos territoriales y culturales muy variados donde las dinámicas urbanas intentan adaptarse a una geografía compleja y a una excepcional diversidad de ecosistemas. Más que en otras latitudes, aquí el desarrollo urbano exige un enfoque que respete esa complejidad del territorio. Cerca del 80% de la población nacional es urbana y se estima que para 2030 este porcentaje superará el 85%.

En esta Colombia de ciudades diversas, la naturaleza, el clima y la cultura imprimen un sello de singularidad e identidad a cada área urbana, y cabe señalar que 54 de tales ciudades ya tienen una población superior a 100.000 habitantes (DANE, 2019). No es lo mismo una ciudad andina, que una caribeña, amazónica, orinoquense o un asentamiento ubicado en la región del Pacífico. Y al mismo tiempo, está la ciudad que aspira insertarse en la globalidad, que asimila estándares tecnológicos y urbanísticos y que busca ser competitiva en mercados nacionales e internacionales.

En consecuencia, esta política pública reconoce *la diversidad territorial y ecológica, y plantea sus objetivos y metas con base en ese reconocimiento*. La gestión ambiental urbana debe concebirse en función de la diversidad y complejidad regional de las ciudades colombianas y su contexto ambiental territorial. El desafío consiste en planificar y construir áreas urbanas regionalmente diferenciadas, en consideración de la diversidad geográfica, cultural, socio-económica y ecológica del país. Cada ciudad afronta el desafío de construir con las comunidades su propia identidad acorde con el territorio y la cultura, con base en su perfil ambiental, su perfil social, su perfil económico y sus ventajas comparativas.

Las redes ecológicas identificadas en la estructura ecológica: base natural de un desarrollo urbano sostenible

La sostenibilidad de las aglomeraciones o asentamientos urbanos depende principalmente de los servicios ecosistémicos que ofrece la biodiversidad en las regiones y de su consolidación en las áreas urbanas, con base en las redes ecológicas de la estructura ecológica identificada con una visión urbano-regional. La gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, a través de su incorporación en la planificación y el ordenamiento territorial, se realiza en el marco de la PGAU y debe ser implementada como medidas complementarias de

conservación *in situ* de la biodiversidad local, las cuales inciden tanto en la calidad de vida de los habitantes de las ciudades del país, como en la resiliencia de las aglomeraciones o asentamientos urbanos y en su desarrollo sostenible.

Las redes ecológicas en la estructura ecológica incluyen elementos que son determinantes ambientales y no solamente están conformadas por áreas núcleo, corredores ecológicos y zonas de transición, sino que -en otras escalas- incorporan funcionalmente las áreas verdes públicas y privadas, el arbolado y la cobertura vegetal complementaria, en los parques, los humedales y los espacios ribereños urbanos, entre otros, bajo una lógica de conectividad ecológica, en un enfoque multiescalar y dinámico.

En su conjunto, la estructura ecológica, y en ella, la cobertura vegetal, representativa de la biodiversidad local, ofrece innumerables servicios ecosistémicos que van desde la regulación hídrica, la regulación local del clima, la oferta de hábitat para la fauna y la flora, y la polinización en áreas verdes y áreas protegidas locales, hasta la descontaminación del aire y el turismo de naturaleza urbana, y en suma, la consolidación de la función ecológica de los socio-ecosistemas urbanos para beneficio de la gente y de su relación con el entorno natural en las ciudades.

En concordancia con lo anterior, el sistema natural es el principal soporte para el ordenamiento territorial, si se considera que establece los parámetros de lo existente en términos de oferta y demanda de bienes y servicios ecosistémicos para la población y su bienestar.

Ordenamiento ambiental del territorio con enfoque urbano-regional

Los conceptos urbano y rural no constituyen en la realidad espacios aislados uno del otro, sino que conforman espacios estrechamente interdependientes de un sistema territorial. Si bien por razones administrativas en ocasiones se desagregan para efectos de la gestión pública, es indispensable que el desarrollo de ciudades sostenibles contemple el sistema territorial en su integralidad.

El ordenamiento ambiental territorial constituye un instrumento esencial para cualquier política ambiental y, por supuesto, resulta clave en el caso de la Política de Gestión Ambiental Urbana de 2008. En la PGAU, el ordenamiento ambiental del territorio es el concepto central del objetivo 5: “Promover, apoyar y orientar estrategias de ocupación del territorio que incidan en los procesos de desarrollo urbano - regional desde la perspectiva de sostenibilidad ambiental”.

Con anterioridad, la Ley 388 de 1997 fijó los objetivos, principios y fines del ordenamiento territorial que rigen las actuaciones de las autoridades municipales y distritales para alcanzar el objeto del ordenamiento del territorio, esto es, complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible en los términos de los artículos 1º, 2º, 3º y 6º de la mencionada ley. El término “determinante” fue establecido por la Ley 388 de 1997, específicamente en su artículo 10º, el cual prevé que los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus Planes de Ordenamiento Territorial -POT deben tener en cuenta las “determinantes que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia”.

En concordancia con la necesidad de proteger las redes ecológicas identificadas en la estructura ecológica (es decir, la base natural de soporte del desarrollo urbano), para

mantener los servicios ecosistémicos que ella ofrece a las áreas urbanas, el ajuste de la Política de Gestión Ambiental Urbana enfatiza en una gestión ambiental urbana integral, con enfoque urbano regional, multiescalar y dinámico. Ello supone la efectiva incorporación en la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio de la estructura ecológica y de otros elementos que son determinantes ambientales relevantes al ambiente transformado derivadas de los elementos naturales del territorio.

Con base en lo anterior, el ajuste y actualización de la política enfatiza en el ordenamiento ambiental territorial, bajo los siguientes criterios:

- *Reconocimiento de la diversidad territorial.* La gestión ambiental urbana debe concebirse en función de la diversidad y complejidad regional de las ciudades colombianas y su contexto ambiental territorial, desde los territorios y con las comunidades. La política pública debe contemplar una gestión ambiental urbana regionalmente diferenciada, en función de la diversidad geográfica y ecológica del país.
- *Incorporación más efectiva de la gestión ambiental en la planificación urbana.* Se requiere armonizar y mejorar la articulación entre los diferentes instrumentos de planificación, así como coordinar competencias entre autoridades ambientales, entes territoriales y los diferentes sectores administrativos co-responsables del desarrollo urbano.
- *Equidad territorial.* El campo y la ciudad no son categorías absolutas sino continuas e interdependientes. Los flujos del recurso hídrico, de la energía y de los alimentos, así como el acceso a otros recursos naturales y servicios ecosistémicos, deben planificarse de forma que se retribuya, compense y beneficie a todos los actores, sean urbanos o rurales. Se espera que esta política contribuya a la disminución de las brechas e inequidades entre los espacios urbanos y los rurales, buscando complementariedad, coordinación y sinergias, bajo un concepto de desarrollo territorial armónico y equitativo.

Transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad urbano-regional

El ajuste de la precedente Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU) se sustentó en el concepto de transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad, con base en la necesidad de generar cambios y transformaciones estructurales en el desarrollo de las ciudades colombianas, que incorporen de forma efectiva criterios de sostenibilidad, resiliencia y equidad.

Los Centros Urbanos son una amalgama de espacios sociales y biofísicos diferenciados, en los cuales han prosperado distintas infraestructuras, culturas o ensambles urbanos, rurales y urbano-rurales, con procesos de poblamiento que han construido múltiples interacciones. Es en este escenario, donde la gestión ambiental debe basarse en el socio-ecosistema, como unidad estratégica de análisis y proyección, siempre buscando el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y la conservación de los recursos naturales.

Las Transiciones socio-ecológicas hacia la sostenibilidad (TSS) son procesos de gestión que, basados en el conocimiento, pueden ser acordados por la sociedad, con el fin de alcanzar

estados deseados de los territorios para convertirlos en “territorios resilientes”, impulsando modificaciones en las trayectorias de cambio (Andrade *et al.*, 2020)¹⁰.

Es necesario garantizar que las nuevas estrategias de implementación de la política pública hagan parte de los lineamientos generales a formularse a partir de la precedente Política de Gestión Ambiental Urbana, y sus desarrollos, y tengan una continuidad más allá de los cambios administrativos periódicos en los ámbitos nacional, regional y local, mediante el compromiso conjunto de los actores en el proceso de transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad, con avances e hitos medidos en periodos fijos, con indicadores de gestión y de estado. Dichos indicadores deberán hacer posible una valoración directa del cumplimiento de las respectivas metas diferenciales para cada objetivo de la política, en un seguimiento dinámico desde los Municipios con sus autoridades ambientales, las gobernaciones, la fuerza pública, los organismos de control y la comunidad informada.

Por otra parte, las limitaciones para hacer transiciones socio-ecológicas y tecnológicas hacia esquemas de desarrollo bajo en carbono, o planificar ciudades que al mismo tiempo ofrezcan empleo, espacios públicos de calidad, naturaleza urbana y aire limpio a sus habitantes, suelen estar más asociadas a una resistencia al cambio que a reales limitaciones técnicas o económicas.

El consumo de energía, la gestión del recurso hídrico, el transporte y la movilidad urbana, e interurbana, la calidad del aire, la gestión de residuos y la consolidación de áreas verdes y redes ecológicas urbanas son algunos de los temas que concentran la atención de los actores públicos y privados y generan necesarios debates.

En todos esos temas existen lecciones aprendidas y buenas prácticas costo-eficientes que demuestran la viabilidad económica y social de las soluciones integrales. Por eso, creemos que uno de los mayores desafíos de la gestión ambiental urbana en Colombia consiste en lograr una convergencia de voluntades entre actores públicos y privados y de la sociedad civil que lleve a la construcción de soluciones racionales, las cuales garanticen la construcción de ciudades ambientalmente saludables y socialmente inclusivas, con una economía competitiva y sostenible al mismo tiempo.

Gobernanza participativa: esencial para mejorar la calidad ambiental y avanzar hacia ciudades sostenibles y resilientes

Una gobernanza que fortalezca la participación y la efectiva coordinación aparece como un factor crucial para el éxito de cualquier política pública. No obstante, en el caso de la gestión ambiental urbana, la anterior consideración reviste una connotación especial, considerando la diversidad de actores públicos y privados involucrados, así como la intrincada interacción entre ellos y la necesidad de armonizar competencias, funciones e intereses.

En consecuencia, en el empeño por un ambiente urbano de calidad y un desarrollo sostenible de las áreas urbanas, resulta crucial prestar atención especial a la gobernanza y a la generación de espacios para la acción conjunta y las sinergias. Los desafíos en la alineación y articulación de actores revisten una particular complejidad y, al mismo tiempo, ofrecen

¹⁰ Andrade G. I., M. E. Chaves, G. Corzo y C. Tapia (eds.). 2018. Transiciones socio-ecológicas hacia la sostenibilidad. Gestión de la biodiversidad en los procesos de cambio en el territorio continental colombiano. Primera aproximación. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 220 pp.

oportunidades valiosas, si se tiene en cuenta el creciente interés y apropiación social de los temas ambientales en las ciudades colombianas¹¹.

Además de mejorar la coordinación entre las instituciones públicas, esta política debe buscar activamente una mayor apropiación por parte del sector privado, organizaciones de sociedad civil, academia y ciudadanía en general, que se traduzca en sinergias y acciones efectivas.

Gestión ambiental urbana integral

Los desafíos ambientales de las ciudades colombianas no son solamente ambientales y no son solamente urbanos. La sostenibilidad de las áreas urbanas no es un propósito simplemente ambiental, se trata más bien de una finalidad que integra las dimensiones fundamentales del desarrollo: ambiental, económica y social, y tal propósito está en consonancia con los compromisos internacionales, en el marco de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, del Convenio de Diversidad Biológica, de la Nueva Agenda Urbana, del Acuerdo de París para el Cambio Climático y de las obligaciones frente a la OCDE, entre otros.

La gestión ambiental urbana es una dimensión del desarrollo territorial que necesariamente debe integrarse con las dimensiones económica y social bajo un enfoque urbano-regional. En la actualización de la PGAU es esencial reconocer el contexto multidimensional y de sistema abierto (social, cultural, político, climatológico, ecológico, económico y geoespacial) que facilite conocer las potencialidades del área urbana en sus interrelaciones urbano-rurales e identificar los flujos de materia, energía e información con los otros territorios a nivel regional, con el fin de garantizar la sostenibilidad ambiental y por ende la de sus servicios ecosistémicos de abastecimiento, apoyo, regulación y desarrollo cultural, de manera que se optimice la gestión ambiental.

La apuesta por ciudades sostenibles no será efectiva si se hace desde un sector del Estado, debe ser un propósito de país que convoque a todos los sectores y actores sociales. La transformación para lograr Ciudades Sostenibles requiere de una efectiva coordinación intersectorial a escalas nacional, regional y local.

La gestión ambiental urbana es necesariamente una acción intersectorial y transversal al desarrollo urbano, que apunta a la conformación de áreas urbano-regionales sostenibles y resilientes. Más allá de las jurisdicciones y las competencias institucionales, el territorio es uno solo, y allí conviven todas las visiones e intereses sectoriales.

Una ciudad sostenible es aquella que ofrece calidad de vida a sus habitantes sin poner en riesgo la base natural de soporte, pues su planificación se proyecta en atención de las necesidades presentes y futuras bajo criterios de resiliencia, adaptación al cambio climático, economía circular, enfoque territorial, enfoque de derechos (medio ambiente sano) y equidad social.

¹¹ La Red de Ciudades Cómo Vamos, a través de sus encuestas de percepción ciudadana, da cuenta de ese creciente interés en la agenda ambiental urbana por parte de la ciudadanía: <https://redcomovamos.org/>

La competitividad y la calidad ambiental pueden y deben ir de la mano, como lo demuestran cada día más ciudades en el mundo. Las economías urbanas que le apuestan a la sostenibilidad ofrecen oportunidades de negocios, espacios para la innovación y entornos de salud y bienestar.

Uno y otro aspecto no son objeto de contrastes y, por el contrario, resulta más estratégico apuntar a escenarios de mutua realización o materialización. Es necesario superar visiones sesgadas y, en su lugar, plantearse grandes propósitos y metas de beneficio para todos, que vayan más allá de intereses gremiales aislados o de causas particulares e individuales.

Desde la dimensión ambiental, esta nueva política pública se articula con las dimensiones social y económica, en una perspectiva de desarrollo sostenible.

5. DIAGNÓSTICO

A partir de los insumos compilados: ¿Cuáles son los principales problemas en materia de gestión ambiental urbana, y qué nos indican como base para el establecimiento de los componentes estructurales de la PAU ajustada?

En el proceso de preparación para la actualización y ajuste de la precedente PGAU se adelantaron las siguientes evaluaciones y estudios que generaron insumos técnicos para la construcción de un diagnóstico sobre la situación actual de la gestión ambiental urbana en Colombia:

- Evaluación institucional de la Política de Gestión Ambiental Urbana - PGAU (consultoría contratada por DNP). 2019
- Revisión y priorización de actividades de los objetivos 1 al 6 del Plan de Acción de la PGAU por parte de las áreas técnicas de Minambiente, como insumo técnico para la actualización y ajuste de la PGAU (ver documento técnico correspondiente). 2019
- Orientaciones para el cumplimiento de los compromisos internacionales asociados a la gestión ambiental urbana (elaborado por Minambiente). 2019
- Encuesta virtual *“Hacia una propuesta actualizada de política pública”* (dirigida a autoridades ambientales regionales y urbanas). 2019
- Diseño de un árbol de problemas como insumo técnico para el proceso de planificación de un nuevo instrumento de política pública (ejercicio interinstitucional apoyado por el DNP). 2019 – 2020
- Insumos Técnicos para el Ajuste y Actualización de la Política de Gestión Ambiental Urbana (Documento de trabajo, Minambiente). 2020.

La suma de los anteriores documentos conforma el diagnóstico sobre el cual se sustentó el ejercicio de ajuste y actualización a la Política de Gestión Ambiental Urbana. Se presenta a continuación una síntesis de dicho diagnóstico que contempla los siguientes elementos:

- Árbol de problemas sobre la gestión ambiental urbana en Colombia

- Problemática de la Gestión Ambiental Urbana y el Desarrollo de Ciudades Sostenibles.

5.1. Datos y cifras relevantes para un desarrollo urbano sostenible en Colombia¹²

- Según el DANE, cerca del 80% de la población nacional es urbana¹³ y se estima que para 2030 este porcentaje superará el 85%.
- Más del 75% del PIB nacional se registra en las ciudades, en virtud de una actividad económica que se sustenta en la base natural de soporte a escala urbano-regional. Esta cifra debe por supuesto contextualizarse en términos del metabolismo urbano, es decir de los flujos de materiales, agua y energía consumidos y entregados por las áreas urbanas.
- Varias áreas metropolitanas se han venido consolidando en las últimas dos décadas y se proyectan otras nuevas, lo cual es reflejo de una consistente dinámica de aglomeración y agrupación de áreas urbanas.
- El espacio público efectivo promedio por habitante en 2017 (ciudades de más de 500.000 hab.) era de apenas 2,8% frente a una expectativa de 15 m2/hab (CONPES 3718/12).
- Se ha incrementado la población localizada en zonas de amenaza alta: de 7,8% en 2013 a 9,6% en 2017 (ciudades de más de 500.000 hab.).
- Según el Estudio Nacional del Agua 2018, 391 cabeceras municipales son susceptibles de desabastecimiento de agua potable y solo 42% de las aguas residuales en cabeceras municipales son tratadas.
- Cerca del 80% de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) se encuentran en proceso de actualización o están desactualizados, lo cual representa una oportunidad para incorporar más sólidamente determinantes ambientales y elementos de planificación orientados a una transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad.
- Sólo 21 de 58 ciudades con más de 100.000 habitantes han incorporado la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en la planificación urbana.

Calidad ambiental urbana

Según los indicadores de calidad ambiental urbana que ha venido desarrollando Minambiente, con base en la información suministrada por las autoridades ambientales y los entes territoriales, en el periodo 2013-2017 las calificaciones de las ciudades

¹² Esta sección se enriqueció con los datos, cifras e información de contexto que aportaron los distintos actores con quienes durante dos años se construyó, socializó y revisó la propuesta base para la actualización y ajuste de la PGAU, adicionalmente a la información del DANE, el SIAC y otras fuentes relevantes.

¹³ Según proyección del DANE a 2020 el 77,1% de la población colombiana se localizaba en cabeceras municipales

colombianas evolucionaron en general con una leve tendencia a la mejoría, lo cual pone de manifiesto un impacto no del todo satisfactorio de las políticas públicas y la necesidad de impulsar procesos de desarrollo urbano sostenible más sólidos.

Las grandes ciudades con población mayor a 500.000 habitantes mostraron calificaciones entre *alta*, *media*, *baja* y *muy baja*. En 2016-2017 presentó **calidad alta** Bogotá, mientras que **calidad media** las ciudades de *Medellín* y *Cali*; con **calidad baja**: *Ibagué*, *Soacha* y *Cartagena* y con **calidad muy baja**: *Barranquilla*. Ninguna ciudad obtuvo una calificación en las categorías de calidad ambiental *muy alta*. En general, los resultados acumulados de las áreas urbanas con población superior a 500.000 habitantes muestran una tendencia a una calidad ambiental urbana **media a baja**, lo que impone enormes retos para su mejoramiento. Cabe señalar que, como resultado de la nueva orientación de la gestión ambiental urbana, las características del conjunto de indicadores, sus especificaciones y su operatividad, están en revisión y ajuste, y son complemento substancial de esta política.

Por su parte, las ciudades medianas (áreas urbanas con población entre 100.000 Y 500.000 habitantes), registraron en el periodo 2016-2017 rangos de calificaciones de calidad ambiental urbana entre media, baja y muy baja. Se determinaron para este periodo con calidad “media” las ciudades de Facatativá, Itagüí, Manizales; con calidad “baja”: Bello, Cartago, Chía, Dosquebradas, Duitama, Fusagasugá, Girardot, Neiva, Palmira, Pereira, Piedecuesta, Popayán, Villavicencio, Yopal, Yumbo, Zipaquirá y; con calidad “muy baja”: Florencia, Riohacha. Igualmente, ninguna ciudad obtuvo una calificación en las categorías de calidad ambiental “muy alta”. Las demás áreas urbanas en esta categoría no contaron con el número mínimo de indicadores para el cálculo del ICAU.

Finalmente, en las áreas urbanas con población entre 30.000 y 100.000 habitantes, los indicadores de calidad ambiental urbana se ubican en general en niveles de media, baja y muy baja calidad ambiental. Se destacan las ciudades de Cajicá, Calarcá, Chiquinquirá, El Cerrito, Funza y Rionegro con calidad media (ver informe ICAU 2013 – 2017) (Fuente: Índice de Calidad Ambiental Urbana - ICAU).

5.2. Árbol de Problemas

La problemática de la gestión ambiental urbana y el desarrollo sostenible de ciudades fue objeto de un ejercicio de análisis bajo la metodología de árbol de problemas. Como resultado se produjo un árbol de problemas que establece el siguiente problema central:

Baja efectividad en la gestión integral de ciudades que transitan hacia la sostenibilidad

Este ejercicio contempló el análisis de las causas y los efectos asociados al problema central, agrupados en cuatro tipos de problemáticas¹⁴, tal como se presenta en la figura 2. A manera de hilo conductor de la problemática definida se plantea la siguiente síntesis:

¹⁴ El desarrollo a mayor detalle del árbol de problemas se puede consultar en el anexo técnico de soporte a la presente política pública.

Definición del problema

Baja efectividad en la gestión integral de ciudades que transitan hacia la sostenibilidad

El diseño, la estructuración y la implementación de instrumentos para la gestión ambiental urbana, débilmente coordinados y articulados entre actores públicos y privados, han tenido un limitado impacto sobre la calidad de vida en los centros urbanos y su relación con las regiones y socioecosistemas que los definen.

Lo anterior resulta de escenarios de desarticulación: con otras políticas e instrumentos de planificación y marcos de referencia normativos; o entre actores sociales e institucionales, y principalmente, con las comunidades. Esta dinámica va en detrimento de la resiliencia urbano-regional y del papel del conocimiento multiescalar de la base natural de soporte que sustenta el desarrollo en nuestras ciudades, lo cual es clave para generar transiciones socio-ecológicas hacia su sostenibilidad.

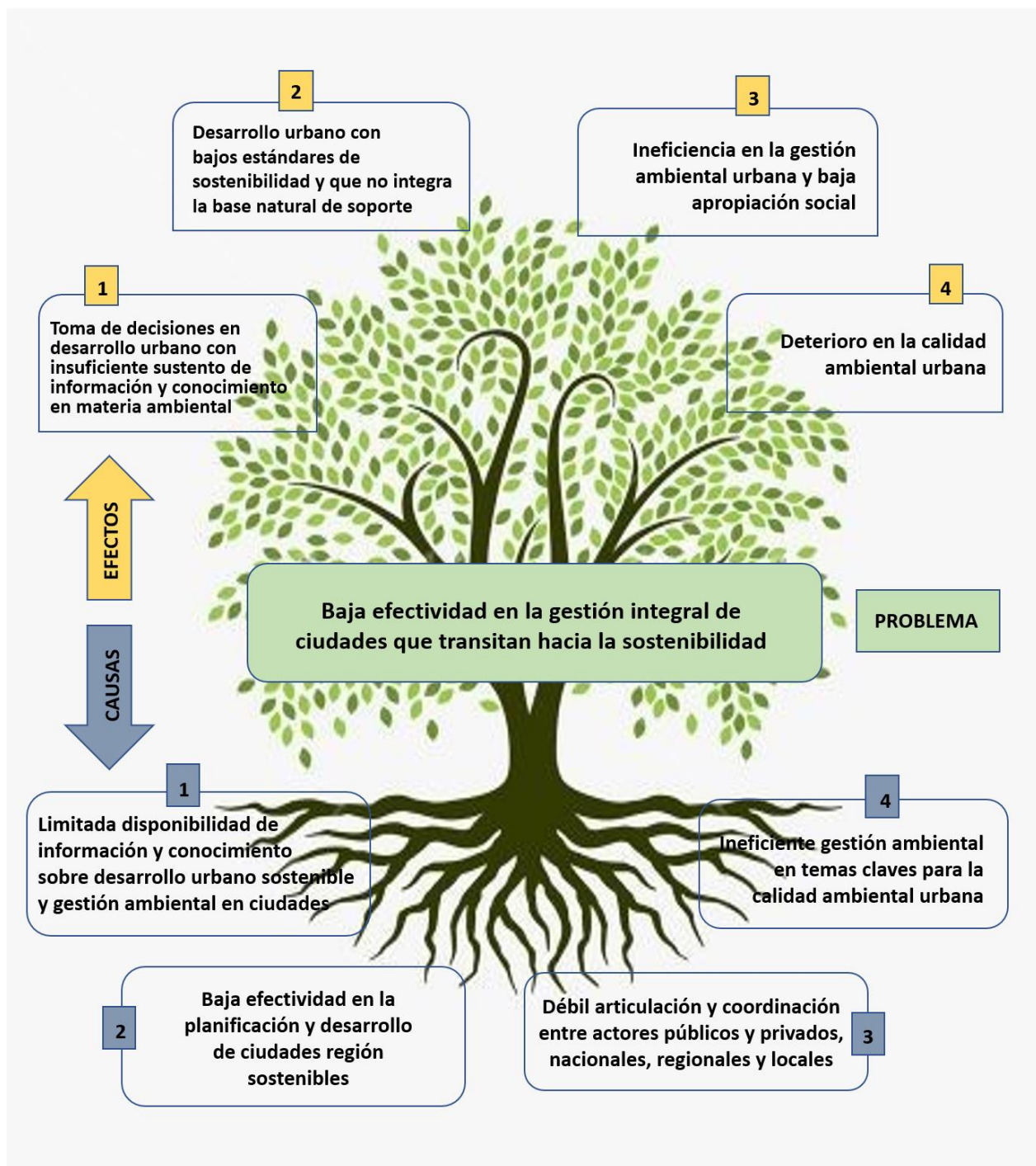


Figura 2. Árbol de problemas. Síntesis del ejercicio analítico a partir del cual se definió la problemática, causas y efectos que afectan la gestión ambiental urbana y el desarrollo sostenible de las ciudades en Colombia (Minambiente, 2020)

Problemática de la gestión ambiental urbana

En Colombia, con base en el censo poblacional de 2018, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se estima que cerca al 80% de la población nacional habita en ciudades, aglomeraciones o asentamientos urbanos, y de mantenerse la tendencia de la dinámica poblacional, para 2030 este porcentaje superará el 85%.

Además, 58 ciudades cuentan con una población superior a 100.000 habitantes, que representa más del 54 % de la población total (DANE, Censo 2018)¹⁵.

Dicha tendencia genera una mayor presión sobre la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a causa de la transformación del territorio, con pérdida de la conectividad ecológica, incluido el impacto que tiene el desarrollo con escasa planificación sobre las áreas suburbanas de los suelos rurales, y a otras escalas, sobre las regiones circundantes.

Teniendo en cuenta el contexto y dinámicas del desarrollo urbano, así como los desafíos de la gestión ambiental urbana en Colombia y, el ejercicio diagnóstico de definición de un árbol de problemas, se establecieron cuatro áreas temáticas que agrupan la problemática ambiental urbana en el país¹⁶, así:

- Información y conocimiento
- Planificación
- Gobernanza
- Temas estratégicos

a) Información y conocimiento

El problema que se plantea en este componente es:

Limitada disponibilidad e interoperabilidad de información y conocimiento sobre desarrollo urbano sostenible y gestión ambiental en ciudades

- La gestión del conocimiento y el análisis de información en temas relativos al medio ambiente y el desarrollo sostenible urbano constituyen actividades esenciales para orientar la toma de decisiones por parte de actores tanto públicos como privados y de la sociedad civil.
- El éxito en la implementación de una política pública depende en buena medida del desarrollo de instrumentos estratégicos en materia de planificación, implementación y gobernanza. Y a su vez, estos aspectos requieren insumos de calidad asociados a la información y el conocimiento. En el caso de la gestión ambiental urbana, la información y el conocimiento son de particular importancia teniendo en cuenta la complejidad del desarrollo y dinámicas urbanas.
- Si bien es cierto que desde la promulgación de la PGAU en 2008 se han mejorado y han surgido numerosos espacios generadores de información y conocimiento sobre

¹⁵ DANE (2020). Censo Nacional de Población 2018. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

¹⁶ Ver documento técnico “Diagnóstico de la problemática de la gestión ambiental urbana en Colombia” (Minambiente 2020)

temas ambientales urbanos, son pocas las instancias dedicadas a la sistematización, consolidación y análisis integrales de conocimiento en estas materias.

- En la experiencia de construcción del Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU) se recogieron valiosas lecciones aprendidas. El índice ha sido útil para medir indicadores clave de la calidad ambiental urbana, si bien es evidente la necesidad de ajustar la concepción y estructura metodológica del sistema de indicadores. En el ejercicio realizado entre 2013 y 2017, se evidenció un déficit importante de información geográfica ambiental que dificulta la medición y confiabilidad de algunos indicadores y se identificó una baja cultura de generación y reporte de información ambiental urbana por parte de las autoridades ambientales y entes territoriales. La representatividad de la información reportada constituye un gran reto para lograr establecer el comportamiento de indicadores ambientales claves relacionados con calidad ambiental.
- A partir de la experiencia y lecciones aprendidas en el periodo 2013 – 2017 con el desarrollo del Índice de Calidad Ambiental Urbana (ICAU) y su reporte, en 2019, siguiendo instrucciones del Despacho, se inició el proceso de revisión, ajuste y construcción de un sistema de indicadores enfocado en las necesidades locales y con enfoque diferencial del territorio.
- Las autoridades ambientales regionales y urbanas consideran que debe fortalecerse el relacionamiento del nivel central, regional y urbano respecto a la gestión de los reportes de información y datos. Señalan la necesidad de generar una relación más cercana y coordinada entre todos los actores gestores de información, con el fin de que el sistema de información ambiental sea interoperable con una buena conectividad entre el sistema central y los sistemas corporativos, regionales y locales.
- En lo regional y local persisten igualmente dificultades para consolidar información, pues no se cuenta con los sistemas o el personal necesarios. Ello plantea el reto de fortalecer las capacidades locales para la gestión de información y datos en función de mejorar la calidad de los reportes que alimentan el SIAC.
- Existen pocos espacios institucionales y académicos dedicados a análisis integrales y ejercicios de sistematización a escala nacional que articulen la información y el conocimiento sobre problemas, tendencias y buenas prácticas de la gestión ambiental urbana.
- De la misma forma que no existe en el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) un módulo o subsistema que integre y consolide la información, tampoco existen instrumentos con visión integradora que gestionen de una forma integral el conocimiento y lo pongan a disposición de los actores involucrados en la gestión ambiental urbana.
- La valiosa información y conocimiento sobre ciudades sostenibles producida por una diversidad de actores públicos y privados, locales, nacionales e internacionales, está siendo sub-utilizada o utilizada de manera parcial y aislada.

b) Planificación

El principal problema que se plantea en este componente es:

Baja efectividad en la planificación y desarrollo de ciudades sostenibles

- Con el fin de mejorar el conocimiento de la base natural de soporte de las áreas urbanas y diseñar e implementar estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables, la precedente Política de Gestión Ambiental Urbana estableció metas específicas, dentro de las cuales cabe mencionar la consolidación de la línea base ambiental urbano regional; la incorporación de prioridades de conservación para cada área urbana en los instrumentos de planificación; la definición de los elementos conceptuales para la identificación de la estructura ecológica principal urbano-regional, priorizando las de población mayor a 500.000 habitantes y la incorporación de la estructura ecológica principal en los instrumentos de planificación ambiental y territorial. Además, esto se complementó al incluir las ciudades cuya población es superior a 100.000 habitantes en el CONPES 3819 de 2014: Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia. Sólo 21 de las 58 ciudades que para 2020 contaban más de 100.000 habitantes han incorporado elementos de la estructura ecológica en su planificación a través del ordenamiento ambiental del territorio y en los últimos tres años esta proporción no ha aumentado.
- A pesar de los avances logrados con la incorporación de elementos de la estructura ecológica en los Planes de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos de planificación, es aún parcial la efectividad de dicha incorporación, pues aún no se logra que su proyección sea estructural y orgánica, en términos del desarrollo urbano y regional.
- Lo mismo acontece con otros determinantes ambientales que incumben al medio ambiente transformado urbano, asociados a la calidad ambiental y el desarrollo sostenible de las ciudades. Si bien su incorporación en la planificación urbana se suele contemplar, esto no se ha realizado de forma integral ni orgánica, sino que se asumen más como determinantes ambientales a los que se atribuye una importancia secundaria, frente a los cuales la respuesta es reactiva, en lugar de respuestas preventivas, o mejor aún, soluciones que respondan efectivamente a transiciones hacia modelos de ciudad sostenible.
- En respuesta a esta problemática, Colombia, como país megadiverso, pluriétnico y multicultural deberá proyectar ciudades preparadas para los retos socioambientales actuales y futuros, que gestionen integralmente la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos con un enfoque urbano-regional, como herramienta para el desarrollo de ciudades sostenibles.
- El propósito es atender las necesidades de los territorios para gestionar su propio desarrollo, promover la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos e incorporarlos en la planificación y el ordenamiento del territorio, impulsar la bioeconomía, la ciencia, la tecnología, la innovación y la economía circular, con el fin de contribuir a la sostenibilidad urbana, la resiliencia, la calidad de vida de la gente y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- A escala local, la planificación territorial y el desarrollo urbano hacia la sostenibilidad requieren la implementación de lineamientos y criterios técnicos ambientales para orientar su gestión integral, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, en ciudades que transitan hacia la sostenibilidad, y promover el compromiso de sus comunidades desde los barrios para conservar el componente natural de su entorno.

c) Gobernanza

El problema que se plantea en este componente es:

Débil articulación y coordinación entre actores públicos y privados, nacionales, regionales y locales

- Las agendas sectoriales y la política pública ambiental no siempre se articulan de forma convergente en términos del desarrollo sostenible urbano. En el caso de la gestión ambiental urbana, la articulación y coordinación entre actores públicos y privados, nacionales, regionales y locales es débil, discontinua y en ocasiones impulsada por objetivos contradictorios. Este componente de gobernanza debe apuntar a generar mecanismos y espacios de articulación y sinergia con énfasis en sectores estratégicos: Construcción e infraestructura, servicios públicos domiciliarios (agua y energía), movilidad y comercio, entre otros.
- Se observa una débil y/o desarticulada participación de los actores de la sociedad civil y el sector privado en la gestión ambiental urbana. Lo anterior asociado a una baja apropiación social de las metas de la política pública en gestión ambiental urbana, y asimismo a la debilidad en las estrategias de inclusión de actores no gubernamentales en la planeación y desarrollo ambiental de las ciudades. La problemática está asociada igualmente a una oferta incipiente y atomizada de mecanismos y contenidos de educación ambiental enfocados en el desarrollo sostenible y resiliente de áreas urbanas. La política pública debe en consecuencia fortalecer espacios e instrumentos de educación y participación que empoderen e incrementen las capacidades de la sociedad civil y el sector privado en temas relativos a la calidad ambiental urbana, el bienestar y el derecho a un ambiente sano en las ciudades colombianas.
- La débil coordinación y articulación de instituciones involucradas en la gestión ambiental urbana, está asociada a limitaciones y asimetrías en capacidades técnicas y de gestión institucional. Por lo anterior, se requiere un programa de fortalecimiento de capacidades que apunte a cerrar brechas técnicas y de capacidad institucional entre las distintas autoridades ambientales (CAR y AAU) y los entes territoriales, así como a fortalecer el trabajo conjunto entre todas ellas. El énfasis de este Programa será en temas estratégicos contemplados en la presente política pública, en particular: Biodiversidad Urbana y Servicios Ecosistémicos, Biodiverciudades, Economía Circular, Espacio Público e Infraestructura Verde, Cambio Climático y Gestión del Riesgo, Edificaciones Sostenibles, Asentamientos Humanos y Agricultura Urbana.
- La evaluación institucional de la precedente PGAU, realizada por el DNP, concluyó entre otros aspectos:

- ✓ En relación con los diferentes actores del SINA se puede evidenciar que existe una función articuladora del SINA central, principalmente por parte de Minambiente, las CAR y el IDEAM. El nivel territorial es endógeno y autorreferente, esto quiere decir que no existe una clara articulación entre el nivel nacional y territorial. Adicionalmente, las entidades del SINA transectorial no tienen relaciones entre sí ni cumplen funciones articuladoras.
- ✓ Minambiente es la entidad que centraliza la mayor cantidad de relaciones, es decir, es la entidad a la que más acuden los demás actores para llevar a cabo acciones relacionadas con la PGAU.
- ✓ Otras entidades del nivel nacional cobran un papel relevante en los procesos de articulación con otros actores para el desarrollo de las acciones del PGAU. Estas son: el IDEAM, UNGRD, Minvivienda y DNP.
- ✓ La política, entendida como una red funcional de actores, no obstante, es dispersa, debido a que existen varios clúster -o conglomerados- y las entidades que los integran están muy desarticuladas entre sí, en esta materia.
- ✓ Las cuatro entidades con más responsabilidades en el marco de la precedente PGAU (Minambiente, Autoridades Ambientales, municipios e IDEAM), son las que más acciones de articulación están llevando a cabo en su implementación. De los nueve Ministerios que tienen responsabilidades en la PGAU, el más destacado, como ya se explicó, es Minambiente, no todos ellos se perciben, incluso a sí mismos, como actores con quienes se lleva a cabo una articulación. En este mismo sentido, a pesar de que todos los institutos de investigación ambiental tienen responsabilidades en el marco de la política, sólo se destaca Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

d) Temas estratégicos para una transición socio-ecológica de las ciudades hacia la sostenibilidad

El problema que se plantea en este componente es:

Ineficiente y desactualizada gestión ambiental en temas claves para la calidad ambiental urbana

- A lo largo del proceso de ajuste de la precedente PGAU, se identificaron temas críticos cuya implementación ha sido débil e ineficiente, así como temas nuevos o emergentes, que deberían ser incorporados en la actualización de la política, para avanzar en la gestión integral de los asuntos ambientales.
- Por otro lado, se identificó que varios temas contemplados en la precedente PGAU eran objeto de acciones enmarcadas en otras políticas públicas, con lo cual no resulta efectivo desarrollarlos en la Política Ambiental Urbana -PAU, sino establecer sinergias y coordinación entre políticas públicas afines.
- A partir de lo anterior, se ha seleccionado un grupo de temas estratégicos en los cuales deberá enfocarse prioritariamente el ajuste a esta política pública, con el propósito de jalonar cambios transformadores y una transición socio-ecológica de las ciudades colombianas hacia la sostenibilidad en diferentes escenarios de gestión ambiental urbano-regional.

- El análisis específico de la problemática en cada uno de esos temas se desarrollará con las áreas e instituciones especializadas en Minambiente y el SINA, así como en consulta a los sectores e instituciones involucrados.

Tabla. Análisis de temas estratégicos en la PAU

Temas de la política vigente que requerirían ser complementados y/o reforzados	Temas de la política vigente bien atendidos por otros instrumentos de política	Temas emergentes
Conocimiento de la base natural y conservación de recursos naturales, en especial la biodiversidad	Calidad del aire	Compromisos internacionales en gestión ambiental urbana (Agenda 2030, Nueva Agenda Urbana, Acuerdo de París, CDB, OCDE, entre otros)
Lineamientos ambientales para la construcción de vivienda, espacio público y servicios públicos	Gestión integral del riesgo en las áreas urbanas	Economía circular en ciudades, crecimiento verde
Gestión del recurso hídrico en áreas urbanas con enfoque territorial	Movilidad y combustibles: Control y mitigación de impactos ambientales generados por sistemas de transporte	Conurbación y áreas metropolitanas
Procesos productivos limpios y sostenibles	Gestión integral de residuos sólidos y líquidos (vertimientos)	Resiliencia y adaptación al cambio climático
Ocupación del territorio y desarrollo urbano regional sostenible		Biodiversidades
Educación y participación ciudadana hacia un consumo sostenible		Grupos étnicos y su papel en la gestión ambiental urbana

Fuente: Grupo de Gestión Ambiental Urbana (Minambiente)

- Con base en los insumos obtenidos en las consultas y evaluaciones realizadas en el proceso de ajuste de la PGAU y a partir del diagnóstico y árbol de problemas, se establecieron los siguientes temas estratégicos para la nueva PAU, cuya problemática se considera crítica en la senda hacia el desarrollo de ciudades sostenibles con altos estándares de calidad ambiental:
 1. Biodiversidades
 2. Áreas de conservación de la biodiversidad local
 3. Rondas hídricas urbanas
 4. Espacio público, infraestructura verde y cobertura vegetal
 5. Economía circular urbana y consumo sostenible
 6. Adaptación y mitigación del cambio climático y gestión de riesgo a escala urbano-regional
 7. Asentamientos humanos
 8. Seguridad alimentaria sostenible
 9. Edificaciones sostenibles

6. VISIÓN, FINALIDAD, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA PAU 2021

¿Qué objetivo general integra los elementos de análisis de la Política Ambiental Urbana?

6.1. Visión

Hacia 2030¹⁷ las áreas urbanas y metropolitanas en Colombia habrán generado cambios transformadores para un desarrollo sostenible y resiliente, consolidando modelos integrales de planificación y desarrollo regionalmente diferenciados, a través de una gobernanza participativa basada en la cogestión y en información de calidad y oportuna para la toma de decisiones.

6.2. Finalidad de la política pública

La finalidad o propósito superior de esta política pública es:

Marcar la ruta para una transición socio ecológica de las áreas urbanas en Colombia hacia ciudades sostenibles, resilientes y competitivas, esenciales en la gestión del cambio climático, cuyo desarrollo se sustente en una estructura ecológica bien conservada, el uso inteligente de la información, una ciudadanía apropiada de sus derechos y deberes ambientales, y una economía circular adaptada al contexto urbano-regional.

6.3. Objetivos

En concordancia con la visión y la finalidad arriba enunciadas, y con base en los insumos técnicos producidos en 2018 y 2019, además de un amplio proceso de revisión, participación y socialización, adelantado con múltiples actores del SINA, así como actores públicos, privados y de la sociedad civil, se plantea una actualización y ajuste a la PGAU vigente, cuyos objetivos serán los siguientes.

Objetivo general

Afianzar el desarrollo sostenible y resiliente de las áreas urbanas, bajo un enfoque urbano-regional, a través de instrumentos de gestión ambiental que conservan la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, mejoran la calidad ambiental, y contribuyen a la gestión del cambio climático en favor del bienestar humano.¹⁸

¹⁷ El horizonte 2030 planteado no es suficiente para consolidar las transformaciones necesarias hacia un desarrollo sostenible de las ciudades colombianas a que apunta esta política. Sin embargo, se propone como una etapa en la cual se pretenden alcanzar avances e hitos significativos en la ruta de la sostenibilidad urbana, alineados con la Agenda 2030 y demás compromisos internacionales pertinentes.

¹⁸ El objetivo general de la Política de Gestión Ambiental Urbana es: *Establecer directrices para el manejo sostenible de las áreas urbanas, definiendo el papel y alcance e identificando recursos e instrumentos de los diferentes actores involucrados, de acuerdo con sus competencias y funciones, con el fin de armonizar la gestión, las políticas sectoriales y fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, para contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana y a la calidad de vida de sus pobladores, reconociendo la diversidad regional y los tipos de áreas urbanas en Colombia.*

Objetivos específicos de la PAU

- Establecer y consolidar instrumentos para la gestión del conocimiento sobre ciudades sostenibles, resilientes, competitivas e inteligentes que articulen experiencias locales, regionales, nacionales e internacionales como insumo para la toma de decisiones y aplicación de buenas prácticas.
- Mejorar la efectividad en la incorporación de variables ambientales y de sostenibilidad en la planificación del desarrollo de las ciudades, con enfoque urbano-regional a múltiples escalas, nacional, regional y local.
- Fortalecer la gobernanza ambiental, los espacios de coordinación institucional y la participación efectiva de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la gestión ambiental urbano-regional.*
- Generar cambios transformadores de la calidad ambiental urbana en temas estratégicos articulados con políticas existentes, enfocados en la transición hacia la sostenibilidad de las ciudades.*

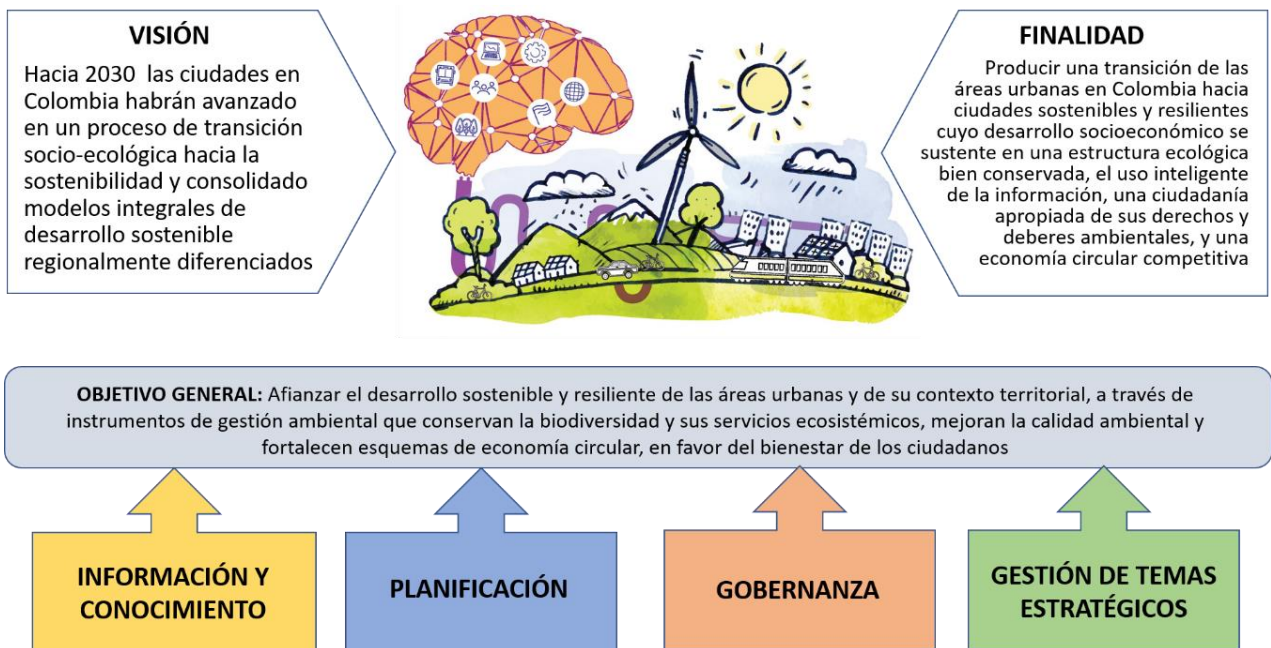


Figura. Síntesis gráfica de la Política Ambiental Urbana 2021: Visión, finalidad, objetivo general y componentes de la política pública ajustada

6.4. Principios y criterios técnicos de la PAU

En concordancia con la base conceptual y las premisas planteadas en la sección 4 de este documento, esta política pública se actualiza y ajusta a partir de los siguientes principios y criterios técnicos:

- **Enfoque urbano-regional.** Se mantiene y consolida la perspectiva urbano-regional incorporada desde 2008. Se parte del supuesto que los asuntos ambientales, en la mayoría de los casos, desbordan las divisiones político-administrativas, motivo por el cual su atención supone la acción conjunta y coordinada de los actores institucionales involucrados, dentro del ámbito de sus competencias en diferentes escenarios y escalas de intervención. En concordancia con los Lineamientos Ambientales para la Gestión Urbano-Regional en Colombia (Miambiente, 2002)¹⁹, se considera vigente la siguiente premisa: “para asegurar el desarrollo sostenible de las ciudades colombianas, éstas deben de manera prioritaria, establecer una nueva forma de relación con las regiones circundantes de las cuales depende su metabolismo. Para esto es necesario adoptar un esquema de gestión descentralizado y democrático del desarrollo urbano que permita un uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables en el contexto regional, teniendo como referente su disponibilidad y renovabilidad, así como las condiciones de agotabilidad y demanda a las que son sometidos”.
- **Transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad.** La política en esta nueva etapa se orientará bajo el concepto de transiciones ecológicas de modo que se establezcan metas graduales para el cambio en los temas estratégicos para el desarrollo sostenible de las ciudades colombianas definidos a escala local, regional y nacional
- **Gestión intersectorial y transversal.** Cualquier ajuste de esta política pública debe tener presente que la gestión ambiental urbana es necesariamente una acción intersectorial y transversal al desarrollo urbano, que apunta a la conformación de áreas urbano-regionales sostenibles y resilientes.
- **Articulación y coordinación con otros instrumentos afines de política pública.** La PGAU vigente fue planteada como una suerte de política pública transversal que debería articularse con otras políticas afines. Tras 10 años de su promulgación persiste el desafío de integrar instrumentos de política y generar sinergias entre ellos.
- **Reconocimiento de la diversidad territorial.** La gestión ambiental urbana debe concebirse en función de la diversidad y complejidad regional de las ciudades colombianas y su contexto ambiental territorial. La política pública debe contemplar una gestión ambiental urbana regionalmente diferenciada, en función de la diversidad geográfica y ecológica del país. En consecuencia, la política tendrá como un criterio fundamental un enfoque territorial de la gestión ambiental urbana frente a la diversidad regional del país.
- **Gestión ambiental urbana adaptada localmente.** La implementación de esta política pública reconocerá el contexto y las necesidades locales a escala urbano-regional y enfatizará en la construcción colectiva de acciones de abajo hacia arriba a partir de la visión local y del territorio.
- **Gobernanza participativa.** Considerando la diversidad de actores públicos y privados involucrados en la gestión ambiental urbana, la compleja interacción entre ellos y la necesidad de clarificar competencias y funciones resulta crucial prestar atención

¹⁹ Ministerio del Medio Ambiente. 2002. Lineamientos ambientales para la gestión urbano regional en Colombia (adoptados por el Consejo Nacional Ambiental). Bogotá, 56 pp.

especial a la gobernanza y a la generación de espacios para la acción conjunta y las sinergias. Además del involucramiento de las instituciones públicas, esta política buscará activamente su apropiación social por parte del sector privado, organizaciones de sociedad civil, academia y las comunidades en general.

- **Innovación y gestión del conocimiento.** La gestión ambiental urbana ofrece oportunidades para la innovación y el intercambio de buenas prácticas a escala nacional e internacional. Temas como la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, la calidad del aire, la construcción sostenible, la infraestructura verde, la economía circular, los negocios verdes y el biocomercio urbano-regional, entre otros, constituyen focos estratégicos de innovación y desarrollo sostenible. En esta perspectiva, el ajuste de la PGAU debería incorporar objetivos y metas asociados a la articulación de la gestión ambiental urbana con iniciativas orientadas a la promoción de ciudades inteligentes y sostenibles.
- **Derechos y principios constitucionales relevantes al ambiente urbano.** Se destacan el derecho constitucional a un ambiente sano, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla, la función ecológica de la propiedad privada, la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, subsidiariedad.

7. COMPONENTES DE LA POLÍTICA

¿Cuáles son los componentes de la Política ajustada y su justificación?

Como resultado del diagnóstico de la problemática, y con base en los insumos técnicos y consultas realizadas durante el proceso de ajuste de la PGAU para la PAU, se agruparon los problemas y necesidades de la gestión ambiental urbana en cuatro temas principales, cada uno de los cuales condujo al planteamiento de un objetivo específico y generó a su vez un componente de esta política pública (ver Figura). En conformidad con lo anterior, los componentes en los cuales se enfocará la política actualizada y ajustada son los siguientes:

- Información, conocimiento e innovación
- Planificación
- Gobernanza y participación
- Temas estratégicos para una transición socio-ecológica urbana

La nueva etapa de esta nueva política pública propone metas y acciones por cada uno de estos componentes. Inicialmente se proponen dos etapas de implementación:

- Etapa 1 de implementación de la PGAU ajustada: 2021 – 2025
- Etapa 2 de implementación de la PGAU ajustada: 2026 – 2030

A continuación, se plantean y sustentan cada uno de esos cuatro componentes y se incluyen las metas propuestas para la etapa 1 de implementación de la política a 2025.

Dichos componentes y sus correspondientes metas, debidamente incorporadas en el Plan de Acción a 2030, resultaron de un ejercicio de socialización y consulta en el cual se revisaron, complementaron y validaron, por parte de los actores institucionales de orden nacional, regional y local, corresponsables en la implementación de esta política.

7.1. Información y Conocimiento

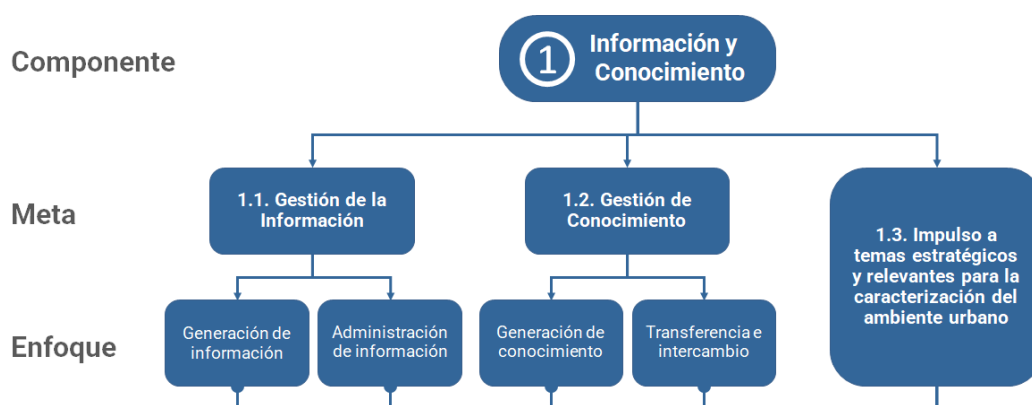
El sustento conceptual de este componente es el siguiente:

- La información, el conocimiento y la innovación están llamados a ser los pilares de un desarrollo urbano sostenible, socialmente equitativo, adaptado al cambio climático y resiliente, que promueva oportunidades para la economía circular y un crecimiento verde.
- La gestión del conocimiento es el proceso que promueve el desarrollo y la aplicación de conocimientos pertinentes para una comunidad e instituciones, con el objeto de mejorar su capacidad de resolución de problemas y manejo de los asuntos ambientales. La gestión del conocimiento se operativiza a través de varias etapas que usualmente incluyen la captura de información y conocimiento, la identificación de buenas prácticas, su sistematización y adaptación a contexto, los análisis críticos, la divulgación y, finalmente, la transferencia de conocimiento para ponerlo a disposición de las instituciones y la comunidad.
- Bajo el concepto de ciudades inteligentes y sostenibles existe un universo de posibilidades de gestión del conocimiento e innovación. Allí resultan de enorme utilidad las herramientas y capacidades que ofrecen las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs), la arquitectura empresarial, la innovación tecnológica, la economía del conocimiento y la creatividad social.
- Las ciudades constituyen importantes centros de creatividad, innovación y productividad y, al mismo tiempo, como centros de consumo, tienen el desafío de avanzar hacia un consumo responsable de los recursos naturales, sin llevar al límite la capacidad de los mismos.
- Para avanzar hacia ciudades inteligentes y sostenibles, un insumo esencial es la información de calidad, transversal, accesible e interoperable. En ese sentido, sería útil contar con un módulo ambiental urbano en el marco del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), cuya sola construcción requiere la confluencia de bases de datos y cuerpos de información intersectoriales, públicos y privados.
- En materia urbana las instituciones del SINA generan valiosas piezas de información y de conocimiento sobre el medio transformado en ámbitos urbanos, si bien no siempre se hace de forma desagregada para suelo urbano. Además del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los institutos de investigación del SINA, Parques Nacionales y el ANLA producen información de gran valor que usualmente no es objeto de sistematización e integración.
- A escalas regional y local, además de las CAR y autoridades ambientales urbanas que generan información ambiental en espacios urbanos y rurales con alcance regional, los entes territoriales constituyen actores generadores de información y conocimiento de alto valor y utilidad a escala local. Sin embargo, como se mencionó en el diagnóstico, persiste el reto de fortalecer las capacidades locales para la gestión de información y datos, en función de mejorar la calidad de los reportes que alimentan el SIAC.
- Adicionalmente, el país cuenta con diversos actores en el sector académico, en el sector privado, medios de comunicación y sociedad civil que producen información, conocimiento y análisis de problemáticas de enorme valor para la gestión ambiental urbana.

Meta general del componente de información y conocimiento:

Información de calidad para la oportuna generación del conocimiento, que permita la toma de decisiones, implementación de buenas prácticas y apropiación de las temáticas ambientales urbanas.

Estructura lógica del componente Información y Conocimiento



Metas del componente Información y Conocimiento a 2025 (Plan de Acción)²⁰

Meta	Indicador
1.1 Gestión integral de la información ambiental urbana a través de un sistema, subsistema o módulo de información, en el marco del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC).	1.1.1 Módulo o subsistema de información ambiental urbana interoperable implementado.
	1.1.2 Ciudades que actualizan y reportan el 100% de indicadores de calidad ambiental urbana.
	1.1.3 Institutos de investigación y observatorios ambientales activos interoperando con el subsistema de información ambiental urbana para la gestión y desarrollo del conocimiento.

²⁰ Las metas se plantean a 5 años, en una primera fase del plan de acción, al cabo de la cual deberá evaluarse su implementación para revisar, ajustar y planificar una segunda fase a 2030. Ver Plan de Acción completo

Meta	Indicador
	1.1.4 Número de publicaciones nacionales realizadas en temas ambientales urbanos que surgen del trabajo entre actores institucionales, de la academia y de la sociedad civil, con intervención de por lo menos una autoridad ambiental.
1.2 Fortalecimiento y consolidación de la gestión del conocimiento en materia ambiental urbana.	1.2.1 Informe bienal sobre el estado del medio ambiente urbano en Colombia.
	1.2.2 Número de ciudades que generan soluciones (tales como: soluciones: metodologías, modelos, mecanismos técnicos, normas, redes, entre otros) para la gestión ambiental urbana basadas en la investigación y análisis de temas estratégicos y relevantes.
	1.2.3 Implementación de una red o mecanismo de gestión del conocimiento sobre gestión ambiental urbana, con enfoque territorial.
	1.2.4 Porcentaje de ciudades que participan en la red o mecanismo de gestión del conocimiento sobre gestión ambiental urbana, con enfoque territorial.
	1.2.5 Número de instituciones que participan en la red o mecanismo de gestión del conocimiento sobre gestión ambiental urbana, con enfoque territorial.
	1.2.6 Implementación de un programa de transferencia de conocimiento e intercambio de buenas prácticas, metodologías y modelos de gestión ambiental urbana.
	1.2.7 Porcentaje de ciudades que participan en el programa de transferencia de conocimiento e intercambio de buenas prácticas, metodologías y modelos de gestión ambiental urbana.

Meta	Indicador
1.3 Sistematización y análisis del conocimiento disponible en temas estratégicos para la gestión ambiental urbana.	1.3 Ciudades que actualizan y reportan información relacionada con temas estratégicos y relevantes para la caracterización del ambiente urbano (estructura ecológica principal, metabolismo urbano, soluciones basadas en la naturaleza en ambientes urbanos, entre otros).

7.2. Planificación

El sustento conceptual de este componente es:

- Colombia, como país megadiverso, pluriétnico y multicultural deberá proyectar ciudades preparadas para los retos socio-ambientales actuales y futuros, que gestionen integralmente la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos con un enfoque urbano-regional, como herramienta para el desarrollo de ciudades sostenibles.
- El propósito es atender las necesidades de las ciudades y centros poblados, desde los territorios, para impulsar un desarrollo urbano sostenible, promover la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos e incorporarlos en la planificación y el ordenamiento del territorio, impulsar la bioeconomía, la ciencia, la tecnología, la innovación y la economía circular, entre otros ejes estructurantes, con el fin de contribuir a la sostenibilidad urbana, la resiliencia, la calidad de vida de la gente y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- La planificación participativa de cada ciudad es necesaria, con el propósito de generar una mayor apropiación social, compromiso e involucramiento de actores públicos, privados y de la sociedad civil, hacia una gestión ambiental urbana efectiva. En este sentido, se requiere el fortalecimiento de las capacidades técnica, institucional y financiera de las comunidades en los territorios; junto a la promoción de la participación y la cultura ciudadana, a través de la educación ambiental, con enfoque territorial.
- En la gestión ambiental se cuenta con numerosos instrumentos de planificación, lo cual ha desbordado la capacidad institucional, reduciendo también la capacidad de ejecución. A la hora de priorizar acciones para ser incorporadas en el Plan de Acción de una autoridad ambiental, la cantidad y la complejidad de los instrumentos dificulta la gestión, así como la ejecución efectiva de metas. Ello plantea uno de los principales retos de esta política pública, en términos de articular y optimizar la variedad de instrumentos existentes.
- Por su parte, el concepto de Transiciones Socio-ecológicas hacia la Sostenibilidad (TSS) tiene el potencial de servir como eje estructurante de la planificación ambiental urbana. Su lógica integradora puede contribuir a la articulación de los instrumentos de planificación ambiental, entre sí, y con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Además, TSS invita a una planificación adaptativa y resiliente, al reconocer que las relaciones del ser humano con la naturaleza presentan profundas interdependencias

que conforman sistemas socio-ecológicos, los cuales sufren cambios, algunos de ellos posiblemente inevitables, e impulsados por la acción humana, cuyo impacto por el cambio de uso del suelo aún puede mitigarse, en sinergia con la adaptación a los principales cambios ambientales globales.

- Un marco de trabajo interesante, usado en el ámbito de planificación urbana a nivel internacional, es considerar al área urbana como un “Sistema urbano” (Wu, 2014)²¹, que se caracteriza por una alta densidad de población y una amplia área de superficie con diferente uso de la tierra y tipos de cobertura del suelo, cuya función, estructura y dinámica se determinan por las interacciones entre sociedad y ambiente. Los sistemas urbanos, vistos como paisajes son sistemas complejos que se caracterizan por diversos componentes, e interacciones multiescalares, y con capacidad de resiliencia o respuesta a los cambios.

Meta general del componente de planificación:

Esquemas de planificación que incorporan criterios ambientales y de sostenibilidad para el desarrollo de las ciudades resilientes y competitivas con enfoque urbano-regional.

Estructura lógica del componente Planificación



Metas del componente Planificación (Plan de Acción)

Meta	Indicador
2.1 Sistematización e implementación de las Determinantes Ambientales para suelo urbano y su articulación con aquellas establecidas para suelo	2.1.1 Guía técnica sobre Determinantes Ambientales para suelo urbano adoptada e implementada.

²¹ Wu, J. (2014). Urban ecology and sustainability: The state-of-the-science and future directions. Landscape and Urban Planning. Volume 125, 209-221. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.01.018>

Meta	Indicador
suburbano y suelo rural en los instrumentos de planificación.	2.1.2 Número de ciudades que implementan las determinantes ambientales actualizadas y sistematizadas.
2.2 Incorporación efectiva del cambio climático y de la economía circular en la planificación urbana.	2.2.1 Número de áreas urbanas con población mayor a 100.000 habitantes que incorporan las metas de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por su sigla en inglés) y la Estrategia Colombia Carbono Neutral en la planificación de su desarrollo.
	2.2.2 Número de áreas urbanas con población mayor a 100.000 habitantes que incorporan la economía circular en la planificación de su desarrollo
2.3 Planificación local e implementación de lineamientos y criterios de gestión ambiental integral con las Alcaldías vinculadas a una plataforma de gestión local, en el marco de la iniciativa Ecobarrios-Colombia, en articulación con Minvivienda y cooperación internacional, a través Cancillería.	2.3 Número de ciudades que planifican e implementan proyectos a escala local, con base en los criterios técnicos de las etapas del proceso de reconocimiento a una efectiva gestión ambiental, en el marco de la iniciativa Ecobarrios-Colombia.
2.4 Formulación de instrumentos normativos y lineamientos para facilitar la incorporación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos en la planificación urbana, con visión urbano-regional. Expedición de la Resolución que reglamente la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en el ámbito urbano en Colombia e incluya un Anexo técnico sobre este proceso.	2.4 Instrumento normativo adoptado e implementado para reglamentar la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en el ámbito urbano, y promover el papel de elementos de las redes ecológicas identificadas en la estructura ecológica como Determinantes Ambientales.

Meta	Indicador
<i>2.5 Identificación de redes ecológicas en la estructura ecológica, a cargo de las Alcaldías de las 58 ciudades del país - cuya población a 2021 supera los 100.000 habitantes-, con el apoyo técnico de sus respectivas Autoridades Ambientales.</i>	<i>2.5 Número de ciudades que han identificado sus redes ecológicas y que con base en éstas incorporan elementos de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en su planificación, a través del Ordenamiento Ambiental del Territorio y de otros instrumentos de planificación.</i>

7.3. Gobernanza

- Se debe avanzar en un modelo de gobernanza en donde se involucre a cada uno de los diferentes actores en los procesos de toma de decisiones y en la formulación o definición de las acciones que ayuden a mejorar el estado de la calidad ambiental urbana.
En este modelo de gobernanza participativa el papel de las universidades y de los investigadores es fundamental. Se debe afianzar la relación entre la academia y los gestores de política pública, con el fin de avanzar en la comprensión de los desafíos, en la identificación de las mejores acciones o medidas encaminadas hacia la sostenibilidad, y la promoción de cambios para lograr una sociedad más sustentable y justa.
- La gobernanza, y el manejo de conflictos en materia de gestión ambiental urbana, supone un desafío importante en las ciudades colombianas. No obstante, teniendo en cuenta el creciente involucramiento de actores sociales en las problemáticas ambientales urbanas, aquí se presenta también un sustancial espacio de oportunidades.
- Los ciudadanos asumen, cada vez más, un papel activo en los procesos de desarrollo de las ciudades y se involucran en las soluciones. Incluso los grupos comunitarios críticos y opositores a las administraciones locales enriquecen el activo social y sus dinámicas pueden ser canalizadas en sentido positivo.
- En este contexto de gobernanza participativa se requiere una institucionalidad sólida y articulada. Por ello, uno de los propósitos de este componente consistirá en avanzar hacia esquemas de coordinación interinstitucional eficientes que trabajen con comunidades urbanas cada vez más involucradas en el establecimiento e implementación de la agenda ambiental urbana.
- En la medida que una administración sea más transparente y participativa, se genera más confianza con la gente y se logra una mayor apropiación y respaldo a los planes y proyectos de las autoridades ambientales y los entes territoriales.
- Los temas ambientales urbanos forman parte de las agendas que despiertan mayor interés de los ciudadanos. El debate público con argumentos racionales, el seguimiento que hacen los medios de comunicación y los observatorios urbanos,

como el caso de la *Red de Ciudades Cómo Vamos*, representan oportunidades para el diálogo, la participación, la equidad y la construcción conjunta de soluciones.

- Este componente de gobernanza incluirá acciones como las siguientes:
 - ✓ Conformación de un equipo técnico que tendrá a su cargo el proceso de validación del Modelo de Gobernanza Territorial, autoevaluación, selección de buenas prácticas y definición de las propuestas.
 - ✓ Identificación de actores y evaluación de espacios de coordinación, como base para definir mecanismos y espacios de articulación.
 - ✓ Capacitación en el Modelo de Gobernanza para gestión ambiental urbana
 - ✓ Validación del Modelo de Gobernanza tanto interna como externamente al SINA.
 - ✓ Educación y participación para una gestión ambiental urbana incluyente.
 - ✓ Fortalecimiento de capacidades de los actores públicos y privados involucrados en la gestión ambiental urbana.

Meta general del componente de gobernanza:

Modelo de gobernanza participativa para la gestión ambiental urbana, basado en la coestión de actores públicos, privados y sociedad civil.

Estructura lógica del componente Gobernanza



Metas del componente Gobernanza (Plan de Acción)

Meta	Indicador
3.1 Diseño y acompañamiento a la implementación de un modelo de gobernanza ambiental urbana. (Enfoque general: un modelo de gobernanza regionalizado en función del contexto territorial de las ciudades colombianas, multinivel, multisectorial y multi-actor que permita entablar procesos de negociación y colaboración entre distintas escalas y sectores de gobierno y con los distintos actores en el desarrollo urbano).	3.1 Modelo de gobernanza ambiental urbana, participativo y con enfoque territorial, que incluya un mecanismo de coordinación interinstitucional para la gestión ambiental urbana establecido o consolidado
3.2 Diseño de una estrategia intersectorial en beneficio de la calidad ambiental urbana.	3.2 Estrategia intersectorial en beneficio de la calidad ambiental urbana diseñada Planes intersectoriales con sectores estratégicos concertados
3.3 Impulso y apoyo técnico a procesos transversales de educación ambiental que involucren a los distintos actores sociales en un contexto urbano-regional, cuyos contenidos se centren en una cultura de la sostenibilidad urbana.	3.3 Número de procesos transversales de educación ambiental en contextos urbano-regionales ejecutados.
3.4 Impulso y apoyo técnico a espacios y mecanismos de participación que involucren activamente el compromiso de los actores de la sociedad civil, el sector privado y la academia para avanzar hacia la sostenibilidad, en el marco de los objetivos de la Política Ambiental Urbana.	3.4 Iniciativas y/o espacios para la participación y cogestión ambiental urbana que involucren sociedad civil, sector privado y/o academia

Meta	Indicador
3.5 Diseño e implementación de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Gestión Ambiental Urbana.	3.5 Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Gestión Ambiental Urbana diseñado e implementado

7.4. Gestión de temas estratégicos para una transición socio-ecológica urbana

- La Política de Gestión Ambiental Urbana, formulada en 2008, se consideró una política sombrilla, la cual debía incorporar todos los temas y asuntos relevantes a la calidad ambiental de las ciudades colombianas. No obstante, tras más de una década, es evidente que buena parte de la agenda que planteó la PGAU a través de las metas y actividades de su Plan de Acción, están incorporadas en otras políticas públicas ambientales e incluso sectoriales.
- Por lo anterior, como resultado del proceso de ajuste, el instrumento de política da continuidad a algunos temas críticos y atiende, asimismo, temas nuevos y/o emergentes, que son considerados como estratégicos para impulsar transformaciones estructurales bajo la premisa de transiciones hacia la sostenibilidad urbana.
- Se entiende que los temas estratégicos tendrán un alcance principalmente local y regional y responden al criterio de una gestión ambiental urbana regionalmente diferenciada y localmente adaptada. En este sentido, Minambiente y las instituciones del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en alianza con otros sectores y actores públicos y privados, deberán trabajar estos temas estratégicos de forma coordinada y sinérgica con los entes territoriales y actores locales.
- Con base en los insumos del proceso de consultas y evaluaciones realizadas en el proceso de ajuste de la PGAU y a partir del diagnóstico y árbol de problemas, presentado en este documento, se establecieron los siguientes temas estratégicos que aborda este componente de la Política Ambiental Urbana:
 1. Biodiversidades
 2. Áreas de conservación de la biodiversidad local
 3. Rondas hídricas urbanas
 4. Espacio público, infraestructura verde y cobertura vegetal
 5. Economía circular urbana y consumo sostenible
 6. Adaptación y mitigación del cambio climático y gestión de riesgo a escala urbano-regional
 7. Asentamientos humanos emergentes
 8. Seguridad alimentaria sostenible
 9. Edificaciones sostenibles

Con base en los aportes obtenidos en las consultas con actores públicos y privados se establecerán prioridades y metas específicas para cada uno de estos temas estratégicos.

Teniendo en cuenta su carácter transversal y la convergencia entre distintos instrumentos de política, se plantearán mecanismos de interacción entre las distintas políticas públicas involucradas, con el ánimo de establecer articulación y sinergia. El ánimo es el de potenciar la acción pública a través de metas y acciones complementarias y armónicas.

Así, desde la perspectiva de la calidad ambiental, la sostenibilidad de los centros urbanos y el bienestar ciudadano, esta política priorizará metas y acciones estratégicas que generen cambios transformadores y una transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad urbana.

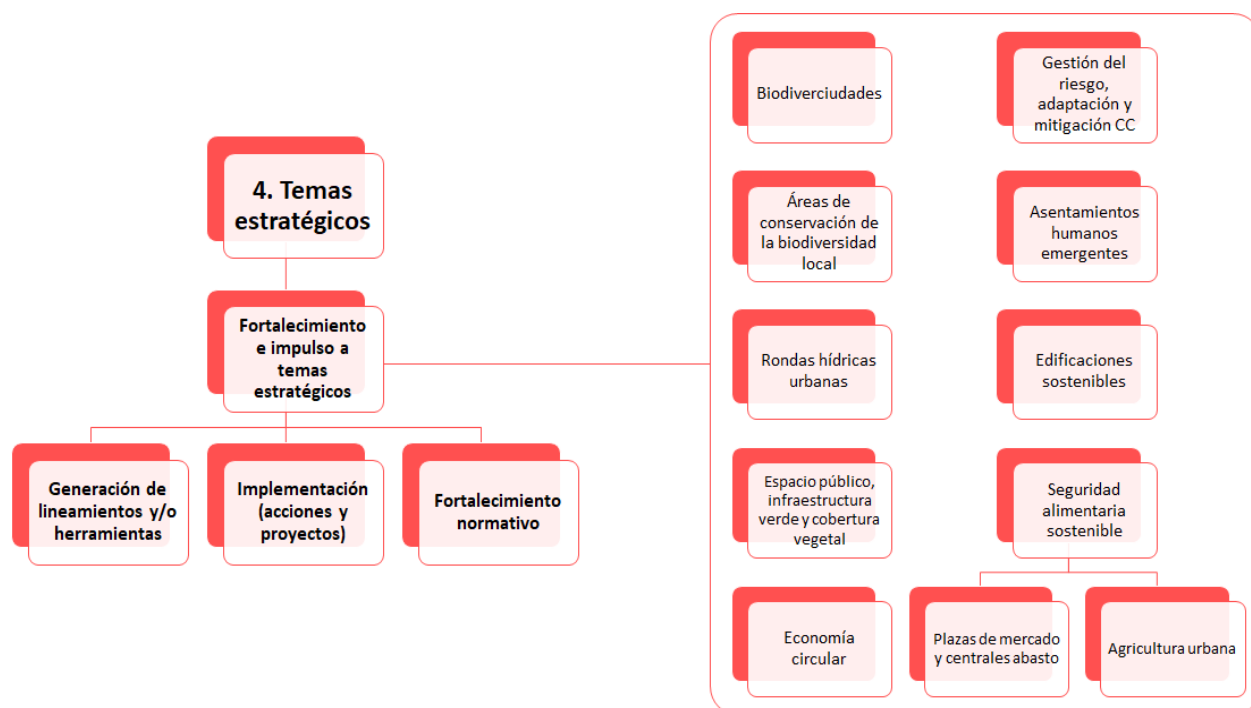
Las consultas incluirán a las diferentes áreas de Minambiente, así como a las entidades adscritas y vinculadas, en el marco del Sistema Nacional Ambiental. Y, además, involucrará al mapa de actores de distintos sectores, públicos y privados, identificado por la evaluación institucional de la política (ver informe de la evaluación institucional de la PGAU, DNP 2019).

Estos temas deberán abordarse con un enfoque territorial bajo el criterio de diferenciación regional, con la idea de construir de abajo hacia arriba, a partir de las necesidades y problemáticas ambientales de los centros urbanos, aglomeraciones y áreas metropolitanas, en una perspectiva urbano-regional.

Meta general del componente de gestión de temas estratégicos:

Cambios transformadores para la sostenibilidad urbana en temas estratégicos articulados con políticas existentes, enfocados en la transición hacia la sostenibilidad en las ciudades.

Estructura lógica del componente Temas Estratégicos



Metas del componente Temas estratégicos para una transición socio-ecológica hacia la sostenibilidad urbana (Plan de Acción)

Meta	Indicador
4.1 Transformación de áreas urbanas colombianas en BiodiverCiudades, como espacios urbanos donde la naturaleza hace parte del desarrollo urbano sostenible.	4.1 Biodiverciudades con al menos un proyecto estructurado en fase 2 o 3.
4.2 Promoción de la creación de áreas de conservación de la biodiversidad local y otras medidas efectivas de conservación basadas en la planificación urbano-regional. Elaboración de inventario nacional del número de áreas de conservación local formalizadas en el ámbito urbano-regional para ciudades cuya población supere los 100.000 habitantes.	4.2 Número de ciudades que han incorporado áreas de conservación local en su planificación urbano-regional y las han incluido en el Registro de Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas -OMEC. Instrumento normativo que faculte a los Municipios para declarar áreas protegidas locales en el marco del SINAP para su posterior registro en el RUNAP.
4.3 Delimitación de Rondas Hídricas Urbanas –RHU, para las ciudades cuya población está entre 50.000 y 100.000 habitantes.	4.3 Número de ciudades que han delimitado sus RHU.
4.4 Identificación, caracterización e intervención integral de áreas de espacio público e infraestructura verde, con cobertura vegetal característica de la biodiversidad local, a fin de contribuir directamente con la calidad ambiental, sostenibilidad, biodiversidad y conectividad ecológica a escala urbano-regional.	4.4 Número de ciudades con iniciativas formuladas e implementadas.
4.5 Formulación e implementación de proyectos integrales de economía circular urbana.	4.5 Número de proyectos integrales de Economía Circular en el ámbito urbano.

Meta	Indicador
4.6 Formulación e implementación de iniciativas en gestión de riesgo en áreas urbanas que incorporen criterios de sostenibilidad y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, en el marco de los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático -PIGCC, con enfoque territorial.	4.6 Número de ciudades fortalecidas en la gestión de riesgo con las herramientas de alertas tempranas comunitarias y fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas, mediante acciones formuladas e implementadas en relación a la mitigación y adaptación al cambio climático a escala urbano-regional.
4.7 Acompañamiento técnico en la implementación de lineamientos y criterios para la gestión ambiental en asentamientos humanos y expansión urbana.	4.7 Número de acciones o estrategias implementadas en el marco de lineamientos para la gestión ambiental en asentamientos humanos.
4.8 Acompañamiento técnico a la implementación de la Guía para la gestión sostenible en plazas de mercado y centrales de abasto.	4.8 Número de plazas de mercado y centrales de abasto en ciudades que implementan acciones, programas o estrategias basándose en criterios de gestión ambiental.
4.9 Formulación e implementación de iniciativas en agricultura urbana sostenible.	4.9 Número de ciudades con proyectos en agricultura urbana sostenible.
4.10 Elaboración de Guía de Materiales para la construcción sostenible y acompañamiento técnico en proceso para su implementación. Definición de lineamientos para la construcción sostenible con enfoque regional. Ciudades con población superior a 100.000 habitantes implementan criterios de sostenibilidad en la construcción.	4.10 Número de ciudades con población superior a 100.000 habitantes que implementan criterios de sostenibilidad en la construcción. Número de ciudades que implementan los lineamientos para la construcción sostenible con enfoque regional.

8. COORDINACION DE LA POLÍTICA

Modelo de Gobernanza y mecanismos de coordinación de la política pública:

Se propone un modelo de gobernanza ambiental urbana cuya estructura se fundamente en tres ejes:

- Coordinación institucional y articulación intersectorial
- Educación y participación
- Fortalecimiento de capacidades

Con base en esta estructura de tres ejes, se propone que el documento final del modelo de gobernanza ambiental urbana contemple los siguientes aspectos en su contenido:

- Concepto y alcance de la gobernanza ambiental urbana
- Problemática de la gobernanza ambiental urbana en Colombia
- Mapa de actores y roles
- Criterios y atributos del modelo
- Objetivos
- Ejes del modelo de gobernanza ambiental urbana
- Herramientas, espacios e instituciones para una gobernanza ambiental urbana efectiva
- Plan de acción para implementar el modelo

Espacios, instituciones y herramientas existentes que conformarían el modelo de gobernanza ambiental urbana:

Espacios institucionales

Como se ha planteado ya, este modelo de gobernanza este modelo de gobernanza trabajará esencialmente a partir de instancias y espacios existentes, con el ánimo de mejorar y potenciar la articulación entre ellos. Y solamente se prevé la creación de una instancia coordinación institucional que ha de jugar precisamente el rol de articular actores institucionales.

Los espacios a través de los cuales se espera mejorar la coordinación y articulación de la gestión ambiental urbana son las siguientes:

Consejo Nacional Ambiental. Se presentará el modelo de gobernanza ambiental urbana ante esa instancia para fines de aval y acompañamiento interinstitucional en el marco del SINA.

Comité Nacional SINA para la Gestión Ambiental Urbana (nuevo elemento que sería coordinado por Minambiente). Este nuevo Comité será fundamental para la articulación entre Minambiente (los dos Viceministerios y áreas involucradas), CAR y Autoridades Ambientales Urbanas. En el funcionamiento y agenda del Comité deberá contemplarse la incorporación periódica a sus sesiones de los entes territoriales a efectos de articulación con ellos.

Redes regionales para la gestión del conocimiento en temas ambientales y de sostenibilidad urbana (en articulación con MinCiencias y PENIA). Su propósito sería articular planes, programas y proyectos de investigación en función de los objetivos y metas de la PAU. Este mecanismo a su vez se articulará con el Centro de Pensamiento para la Gestión Ambiental Urbana y con el Módulo Ambiental Urbano y el SIAC (ver Programa de Gestión del Conocimiento Ambiental Urbano).

Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Se presentará ante la COT el modelo de gobernanza ambiental urbana y se establecerá un mecanismo de coordinación y articulación (submesa, reporte periódico, otros)

Redes ciudadanas para la articulación con la sociedad civil y el sector privado. Este mecanismo deberá trabajar en coordinación con las CAR y AAU en el desarrollo de Pactos o alianzas por la calidad ambiental urbana entre actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Herramientas para la gobernanza ambiental urbana

Programa de fortalecimiento de capacidades para la gestión ambiental urbana. Programa a ser diseñado por Minambiente en coordinación con las autoridades ambientales (CAR y AAU) que involucre también a los entes territoriales.

Planes y programas para la educación ambiental urbana. En coordinación con las CAR, AAU y entes territoriales, y bajo coordinación con la Subdirección de Educación y Participación de Minambiente.

Módulo Ambiental Urbano. Nuevo módulo o subsistema de información ambiental urbana integrado al Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Incluye una metodología ajustada para el desarrollo de indicadores de calidad ambiental urbana (ICAU).

Caja de Herramientas para la Gestión Ambiental Urbana. Herramienta interactiva que ofrecerá recursos y soluciones con perspectiva nacional, regional y local a los actores públicos y privados involucrados en la gestión ambiental urbana.

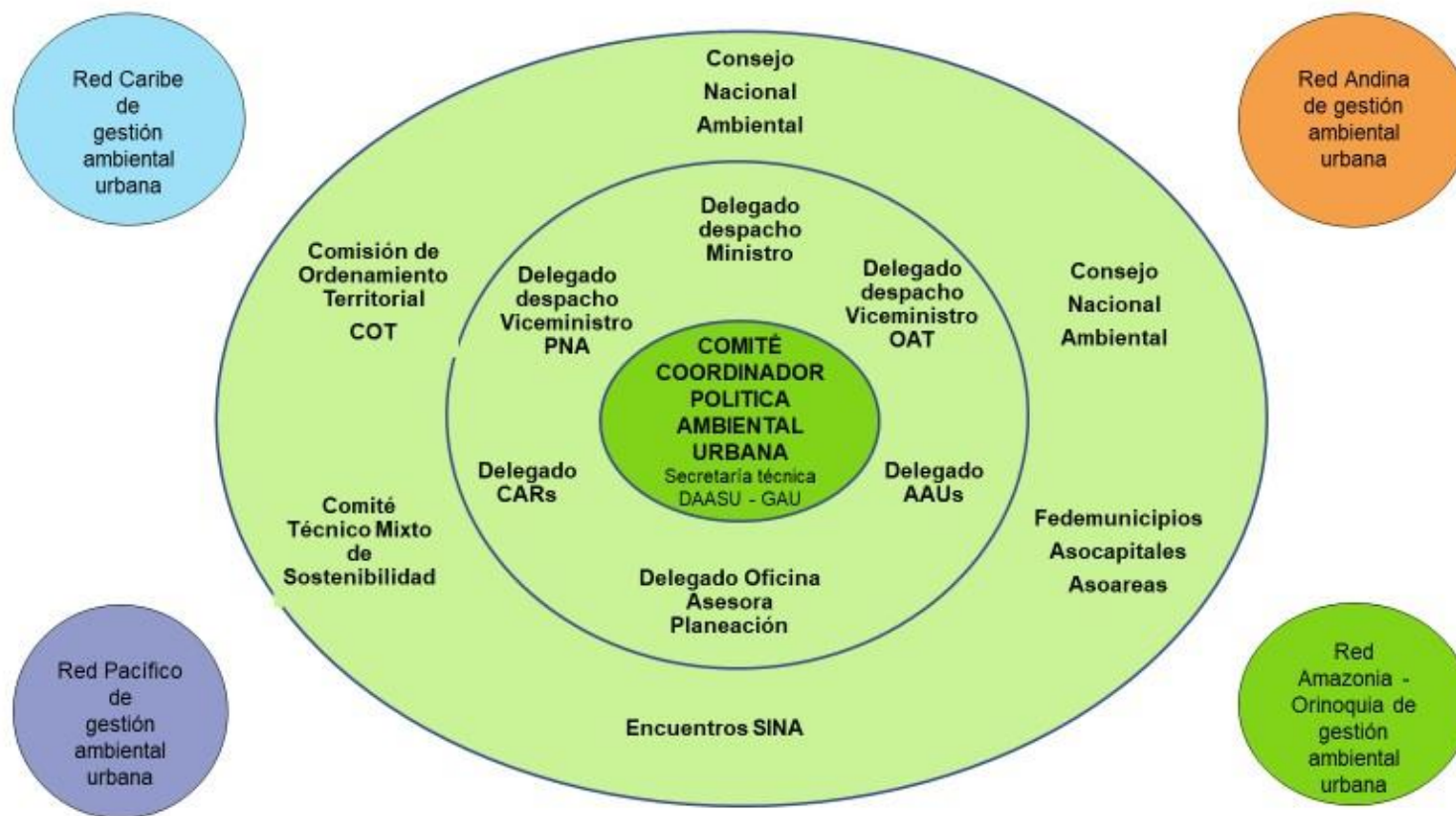
Centro virtual de Pensamiento para la Gestión Ambiental Urbana. Como parte de un programa de gestión del conocimiento ambiental urbano, con una perspectiva territorial que desarrolle conocimiento pertinente para cada una de las regiones del país.

Programa de participación ciudadana en la gestión ambiental urbana. Iniciativas y/o espacios para la participación y cogestión ambiental urbana que involucren sociedad civil y ciudadanía.

Estructura del mecanismo de coordinación institucional

Como parte del modelo se creará una sola instancia enfocada en la articulación entre los espacios e instancias institucionales existentes que son pertinentes en términos de gestión ambiental urbana (ver estructura).

Se propone que esta instancia sea instalada en el primer año una vez adoptado el ajuste a la Política de Gestión Ambiental Urbana (PGAU). Su funcionamiento deberá seguir los principios y criterios establecidos en este documento y enfocarse en acciones concretas y prácticas de coordinación para impulsar la implementación del Plan de Acción 2030 de la política ajustada.



Estructura del modelo de gobernanza ambiental urbana que incluye un mecanismo de coordinación institucional (el Comité Coordinador de la Política Ambiental Urbana)

9. ARTICULACIÓN Y SINERGIAS DE LA PAU CON LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS AFINES

Minambiente en su condición de rector de las políticas públicas ambientales y de desarrollo sostenible trabaja permanentemente en la armonización y coordinación de la acción gubernamental acorde con sus funciones y el mandato constitucional por un ambiente sano.

Ello empieza por la articulación y generación de sinergias entre las propias políticas ambientales y, así mismo, con las diferentes políticas sectoriales, al igual que los correspondientes instrumentos regionales y locales.

En consonancia con la necesaria coordinación de la política pública, la Política Ambiental Urbana, establecerá mecanismos y planes conjuntos de acción con las siguientes políticas e instrumentos de política afines, sin perjuicio de otros espacios de sinergia que se identifiquen:

- Política Nacional Producción y Consumo Sostenible
- Política para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
- Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos (PNGIR)
- Política Nacional de Cambio Climático & Estrategia Nacional de Ciudades y Cambio Climático²²
- Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico
- Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de Los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI)
- Política Nacional de Educación Ambiental – SINA
- Estrategia Nacional de Calidad de Aire (ENCA)
- Estrategia Nacional de Economía Circular

Articulación con otras Políticas sectoriales:

- Política de Ciudades 4.0 (Minvivienda) ²³
- Recomendaciones y lineamientos de política sobre Ciudades Inteligentes (MinTIC) ²⁴
- Otras políticas sectoriales relevantes

Políticas locales enfocadas en la gestión ambiental urbana formuladas en ciudades / distritos / municipios

Se buscará activamente la armonización entre instrumentos de política pública, en concordancia con los objetivos y metas aquí planteados, y se trabajará en conjunto con los sectores y actores públicos involucrados con el fin de unificar una narrativa de gobierno y lineamientos comunes e integrados que las articulen.

²² La Mesa Interinstitucional de Ciudades y Cambio Climático se adelantó de forma simultánea al proceso de ajuste de la PGAU y se identificaron interacciones y sinergias entre los dos procesos.

²³ Ciudades 4.0 de Minvivienda busca lograr ciudades más equitativas y productivas a través del establecimiento de lineamientos para programas, proyectos y acciones diferenciales para las ciudades colombianas; así como la coordinación de la oferta institucional de los diferentes niveles de gobierno para implementar acciones que conlleven a una mejor calidad de vida para los ciudadanos colombianos.

²⁴ Proceso en desarrollo en el marco de la Mesa Técnica Interinstitucional de Ciudades Inteligentes.

Como referente se cuenta con un ejercicio realizado por el DNP en junio de 2020, como resultado del cual se identificaron 40 políticas, iniciativas y programas relacionados con el desarrollo urbano que adelantan diferentes instancias del gobierno nacional.

Política de Ciudades 4.0 (Minvivienda)

Minvivienda se encuentra adelantando un proceso de construcción de política pública en el marco del cual se generó en 2020 el documento “Nota de concepto: Política Urbana Nacional”.

Desde la perspectiva de Minambiente, es altamente deseable la articulación de la Política Ambiental Urbana con este importante proceso de política pública del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en términos de la armonización y alineación de objetivos, metas y acciones.

Más aún, la articulación intersectorial Minvienda – Minambiente, entre instrumentos de política pública, incluye no solamente a Ciudades 4.0 y PAU, sino también a la Estrategia de Cambio Climático y Ciudades (en el marco de la Política de Cambio Climático y la nueva NDC), la Estrategia Nacional de Economía Circular (las ciudades sostenibles son escenarios esenciales para su implementación), la Estrategia Nacional de Calidad del Aire y de la iniciativa de Biodiversidades.

En la lógica y el espíritu de la coordinación intersectorial, la visión integral y la armonía entre políticas públicas, se ha identificado que el componente “Hábitat Sostenible” que plantea Minvivienda en su propuesta de “Ciudades 4.0” resulta complementario con la Política de Gestión Ambiental Urbana.

En este espíritu, Minvivienda y Minambiente han iniciado un diálogo para establecer interacción y sinergias entre las dos políticas públicas a través de la armonización de objetivos y metas, así como el establecimiento de mecanismos concretos de coordinación.

De manera preliminar se sugiere coordinar y establecer sinergias entre Minvivienda y Minambiente empezando con los siguientes aspectos que resultan de interés común:

- Espacio público, coberturas vegetales e infraestructura verde
- Interacción entre servicios públicos domiciliarios y servicios ecosistémicos asociados a las redes ecológicas en la estructura ecológica identificada en el ámbito urbano.
- Adaptación al cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza en ciudades
- Gestión integral del riesgo con enfoque urbano-regional
- Edificaciones sostenibles
- Contaminación y calidad del aire
- Modelos y mecanismos de Economía circular urbana, asociados a la Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC)
- Mecanismos de financiación e incentivos económicos asociados a la sostenibilidad ambiental urbana
- Articulación entre el Laboratorio de Gerencia Urbana (Minvivienda) y la Caja de Herramientas para la Gestión Ambiental Urbana (Minambiente)

Recomendaciones y lineamientos de política sobre Ciudades Inteligentes (MinTIC)

En 2020 se estableció una Mesa Interinstitucional sobre Ciudades Inteligentes coordinada por MinTIC y DNP con el apoyo de la Presidencia de la República.

En esta mesa interinstitucional Minambiente expresó su interés de participar en el proceso desde la perspectiva de los siguientes instrumentos de política asociados al tema ambiental urbano: Política Ambiental Urbana, Estrategia Nacional de Economía Circular, iniciativa de Ciudades y Cambio Climático e Iniciativa Biodiverciudades.

Desde la perspectiva de un desarrollo urbano sostenible y resiliente, Minambiente planteó en la mesa una visión de **“Ciudades y Territorios Inteligentes y Sostenibles”**. Se enfatizó la idea que las ciudades no pueden planificarse solamente circunscritas a los cascos urbanos, pues su funcionamiento depende de una sana interacción con la región en la cual se asientan. En consecuencia, se sugirió expandir la visión de “ciudad inteligente y sostenible” a **“ciudad y territorio inteligente y sostenible”**.

Minambiente expresó en la mesa que una ciudad inteligente y sostenible no solamente protege su base natural de soporte (estructura ecológica) sino que también estimula una economía circular y emprendimientos verdes. De acuerdo con este enfoque una ciudad inteligente y sostenible desarrolla tecnologías de información y conocimiento para promover el consumo sostenible e impulsar los emprendimientos basados en la economía circular, los negocios verdes y, además, monitorea su contribución a la economía y competitividad de la ciudad-región.

Como resultado de este ejercicio intersectorial el gobierno nacional produjo el documento “Recomendaciones para el desarrollo de ciudades y territorios inteligentes”, el cual se encuentra publicado en el sitio web de DNP. Adicionalmente Minambiente produjo en el marco del mismo proceso el informe “Ciudades y Territorios Inteligentes y Sostenibles” como documento técnico sectorial de complementario a las recomendaciones sobre Ciudades Inteligentes generadas por el gobierno nacional.

10. ARTICULACIÓN ENTRE EL PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA Y LOS PLANES DE ACCIÓN INSTITUCIONALES

El Plan de Acción a 2030 de la presente política constituye el instrumento fundamental para su implementación en los próximos años. En él están detallados las metas, logros, indicadores, responsables y co-responsables para cada uno de los cuatro componentes definidos en este ajuste y actualización.

Las metas planteadas en el Plan de Acción han sido proyectadas teniendo en cuenta las capacidades técnicas y los recursos presupuestales que se gestionan en las diferentes instituciones responsables de su implementación, y son concertados como parte de sus planes institucionales. Por lo tanto, el logro de dichas metas estará sujeto al compromiso institucional plasmado en dichos planes y presupuestos institucionales a 2025 y 2030.

La mayor responsabilidad recae naturalmente sobre Minambiente, las CAR, las Autoridades Ambientales Urbanas, los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas; sin embargo, se apunta a establecer sólidas alianzas y sinergias que garanticen igualmente el compromiso presupuestal por parte de otros sectores institucionales que tienen responsabilidades afines y complementarias con el cumplimiento del objetivo general de la política.

Si bien las metas han sido proyectadas teniendo en cuenta un escenario de compromiso institucional con esta política pública, el éxito en su cumplimiento e incluso su superación, estará asociado a las decisiones institucionales y presupuestales que se tomen para implementar el Plan de Acción de esta Política Ambiental Urbana.

MADS / DAASU / GGAU / EGF / RPP Febrero 2022